

# **Revue du processus CSLP au Burkina Faso**

*Une contribution à la revue internationale du processus CSLP*

**Projet de rapport final**

**Janvier 2002**

---

# SOMMAIRE

<b>LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES.....</b>	<b>IV</b>
<b>RESUME.....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
1.1 Contexte du rapport.....	1
1.2 Les termes de référence et leur interprétation.....	2
<b>2. CSLP ET SON CONTEXTE AU BURKINA FASO .....</b>	<b>4</b>
2.1 Contexte économique .....	4
2.2 Le processus de formulation du CSLP .....	5
Tableau 1: Etapes importantes du processus CSLP/PPTE.....	7
2.3 Les dispositions de mise en œuvre du CSLP .....	8
Tableau 2: Ressources attendues PPTE en fonction des bailleurs (en milliards de F CFA) .....	8
2.4 Le dispositif de coordination et de suivi du CSLP.....	9
2.5 Eléments de base du CSLP .....	10
2.6 Résultats de mise en œuvre durant la première année .....	11
Tableau 3: Tableau synoptique des réalisations dans le cadre CSLP (juin 2000 – juillet 2001).....	11
<b>3. LES ELEMENTS CLES DU PROCESSUS CSLP .....</b>	<b>15</b>
3.1 L'appropriation .....	15
3.1.1 La phase de l'élaboration.....	15
3.1.1.1 Lien PPTE renforcée - CSLP .....	15
3.1.1.2 Respect des plans et stratégies en cours.....	16
3.1.1.3 Implication des ministères sectoriels et de l'Administration déconcentrée .....	17
3.1.2 La phase de mise en œuvre.....	18
3.1.2.1 Mobilisation des fonds PPTE.....	18
3.1.2.2 Transformation du CSLP en budgets et gestion des fonds PPTE.....	18
3.1.2.3 Modalités de suivi .....	19
3.1.2.4 Existence de données de base et des indicateurs.....	20
3.2 La participation .....	21
3.2.1 Les concepts et leurs contenus au Burkina Faso.....	21
3.2.2 La phase de l'élaboration.....	22
3.2.3 La phase de mise en œuvre.....	23
3.2.4 Initiatives prises par la société civile .....	25
3.2.5 Opportunités, difficultés et défis par rapport à une participation active.....	26
3.3 La problématique de la capacité.....	27
3.3.1 L'Administration.....	27
3.3.2 La société civile.....	29

3.4 "Mainstreaming" - focalisation de l'attention sur la problématique de la pauvreté.....	30
<b>4. LE PROCESSUS CSLP ET LES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>32</b>
4.1 Rôle des institutions de Breton Woods .....	32
4.2 Les autres partenaires au développement .....	33
<b>5. CONCLUSIONS.....</b>	<b>36</b>
5.1 Les acquis.....	36
5.2 Les défis.....	37
<b>6. RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXE 1: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....</b>	<b>43</b>

## Liste des abréviations et acronymes

<b>AJB</b>	Association des Journalistes du Burkina
<b>AMMIE/OHG</b>	Appui Moral, Maternel et Intellectuel à l'Enfant / Ouahigouya
<b>ANEB</b>	Association Nationale des Etudiants Burkinabé
<b>APD</b>	Aide Publique au Développement
<b>APFG</b>	Association pour la Promotion Féminine de Gaoua
<b>AT</b>	Association Technique
<b>BCEAO</b>	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>BM</b>	Banque Mondiale
<b>CAMJH</b>	Collectif des Associations et des Mouvements des Jeunes des Handicapés
<b>CASRP</b>	Crédit d'Appui à la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté
<b>CDMT</b>	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
<b>CDP</b>	Congrès pour la Démocratie et le Progrès
<b>CE</b>	Communauté Européenne
<b>CEDRES</b>	Centre d'Etude de Documentation et de Recherches Economiques et Sociales
<b>CERFI</b>	Cercle d'Etude de Recherche et de Formation Islamique
<b>CES</b>	Conseil Economique et Social
<b>CFAA</b>	Country Financial Accountability Assessment (Obligation de Rendre Compte de la Gestion des Finances Publiques et des Pratiques de la Comptabilité du Secteur Privé)
<b>CGTB</b>	Confédération Générale des Travailleurs du Burkina
<b>CIDG</b>	Comité d'Initiatives pour le Développement de Gaoua
<b>CMBF</b>	Communauté Musulmane du Burkina Faso
<b>CMS-CSLP</b>	Comité Ministériel de Suivi du CSLP
<b>CNAPEP</b>	Conseil National des Associations des Parents d'Elèves du Primaire
<b>COA/FEB</b>	Coordination des ONG et Associations des Femmes du Burkina
<b>CSLP</b>	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
<b>CTS-CSLP</b>	Comité Technique Interministériel de Suivi du CSLP
<b>DCSCR</b>	Document Cadre de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
<b>DEOP</b>	Direction de l'Economie de l'Orient et Prospective
<b>DEP</b>	Direction des Etudes et de la Planification
<b>DGCOOP</b>	Direction Générale de la Coopération
<b>DGEP</b>	Direction Générale de l'Economie et de la Planification
<b>DOCAGE</b>	Document Cadre de Gestion de l'Economie
<b>DRA/HB</b>	Direction régionale de l'Agriculture/Haut Bassin
<b>DREP</b>	Direction Régionale de l'Economie et de la Planification
<b>ECLA</b>	Etre Comme les Autres
<b>FASR</b>	Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée
<b>FDHO</b>	Femmes et Développement du Houet
<b>FEPAB</b>	Fédération des Professionnels Agricoles Burkinabé
<b>FMI</b>	Fond Monétaire International
<b>FRPC</b>	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
<b>GAFREB</b>	Groupe d'Action des Jeunes pour la Relance Economique de Bobo
<b>GERDDES</b>	Groupe d'Etude et de Recherche sur la Démocratie et le Développement Economique et Social
<b>GREFCO</b>	Groupe de Recherche de Formation et de Conseil
<b>GS-CSLP</b>	Groupes Sectoriels de Suivi du CSLP
<b>IBW</b>	Institutions de Brettons Wood
<b>IDH</b>	Indicateur de Développement Humain
<b>IJSF</b>	Institut des Jeunes Sourds du Faso

<b>INSD</b>	Institut National de la Statistique et de la Démographie
<b>IPD/AOS</b>	Institut Panafricain pour le Développement en Afrique de l'Ouest Sahel
<b>LIPDHD</b>	Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable
<b>MBDHP</b>	Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples
<b>MEBA</b>	Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation
<b>MEF</b>	Ministère de l'Economie et des Finances
<b>MEG</b>	Médicaments Essentiels Génériques
<b>OCADES</b>	Organisation Catholique pour le Développement et la Solidarité
<b>OCB</b>	Organisation Communautaire de Base
<b>ODE</b>	Organisation pour le Développement Evangélique
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PAREN</b>	Parti de la Renaissance
<b>PAS</b>	Programme d'Ajustement Structurel
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PIP</b>	Programme d'Investissement Public
<b>PNP</b>	Parti National des Patriotes
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PPTE</b>	Pays Pauvres Très Endettés
<b>PRGB</b>	Plan de Renforcement de la Gestion des Dépenses Budgétaires
<b>PRGE</b>	Projet d'Appui au Renforcement de la Gouvernance Economique
<b>PSA</b>	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
<b>PTCI</b>	Programme de Troisième Cycle Inter-universitaire
<b>RDP</b>	Revue des Dépenses Publiques
<b>RECIF/ONG</b>	Réseau de Communication d'Information et de Formation des Femmes dans les ONG au Burkina Faso
<b>RENCLAC</b>	Réseau National de Lutte Anti-Corruption
<b>SC</b>	Société Civile
<b>SNEA-B</b>	Syndicat National des Enseignants du Burkina
<b>SPONG</b>	Secrétariat Permanent des ONG
<b>STC-PDES</b>	Secrétariat Technique pour la Coordination des Programmes de Développement Economique et Social
<b>TOD</b>	Texte d'Orientation pour la Décentralisation
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest Africain
<b>UFDP</b>	Union des Forces Démocratiques et Populaire
<b>UNAPES-B</b>	Union Nationale Pour l'Elève du Secondaire du Burkina
<b>UPGJA/Y</b>	Union des Producteurs et Groupements de Jeunes Agriculteurs / Yatenga
<b>URCOMAYA</b>	Union Régionale des Coopératives Maraîchères du Yatenga
<b>URCPN</b>	Union Régionale des Caisses Populaires du Nord

## Résumé

Ce rapport fait partie de la contribution du Danemark à la revue globale de l'initiative des Stratégies de Réduction de la Pauvreté réalisée par la Banque Mondiale et le FMI au cours du 2ème semestre 2001. Il présente le contexte, les analyses, les conclusions et les recommandations d'une étude du processus d'élaboration, de mise en oeuvre et de suivi du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) au Burkina Faso, couvrant la période de novembre 1999 (début de la formulation du CSLP) à novembre 2001 (réalisation de la revue).

L'étude a deux objectifs principaux:

1. L'évaluation des leçons tirées sur les principaux aspects du processus CSLP au Burkina Faso et la recommandation des actions correctives;
2. L'évaluation de la réceptivité, la qualité et l'opportunité de l'appui apporté par la BM et le FMI au processus CSLP au Burkina Faso, de même que le degré d'engagement des autres partenaires.

L'étude a compris un séjour de 4 semaines au Burkina, où des consultations ont été menées avec un grand nombre des parties prenantes du processus. L'analyse des informations ainsi collectées et les conclusions et recommandations afférentes sont présentées dans ce rapport selon la logique suivante:

**Le chapitre 1** introduit la revue globale des SRP et les termes de référence de la présente étude.

**Le chapitre 2** présente brièvement le contexte économique et autre au Burkina Faso constituant le cadre dans lequel le CSLP a été introduit ; résume les caractéristiques de la pauvreté au Burkina ; et fait le point sur les expériences du Gouvernement avec l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques de développement, des réformes structurelles et de l'amélioration de la gestion financière ; expériences qui conditionnent l'introduction, la réception et la mise en oeuvre d'un CSLP. Finalement, le chapitre 2 présente les axes et principes du CSLP, son dispositif de suivi, les événements essentiels du processus et un bilan des résultats produits durant la première année de mise en oeuvre.

**Le chapitre 3** décrit et analyse les leçons apprises sur les principaux aspects du processus tel qu'il s'est déroulé au Burkina Faso, à savoir l'appropriation, la participation, la problématique de la capacité et le « mainstreaming » de la lutte contre la pauvreté dans la planification et la budgétisation nationale.

Quant à l'appropriation, les éléments importants concernent le lien entre le CSLP et l'Initiative PPTE renforcée, le respect des programmes et plans existants et l'implication des ministères sectoriels et de l'administration déconcentrée. On constate que le lien CSLP – Initiative PPTE renforcée a largement déterminé le processus de l'élaboration du CSLP au Burkina Faso, comme il était à la base de la décision d'élaborer le CSLP sur une période très courte, afin d'accéder le plus rapidement possible à l'allègement de la dette. Ceci rendait difficile une implication approfondie tant des ministères sectoriels que des services déconcentrés, avec comme résultat une appropriation et une compréhension du CSLP assez limitées. Un autre facteur jouant sur le degré d'appropriation est le fait que le CSLP réserve les fonds rendus disponibles par l'allègement de la dette ( les fonds « PPTE ») à certaines activités spécifiques à être mises en oeuvre par un nombre très limité de ministères, ce qui réduit sensiblement le sentiment du reste de l'administration d'être concerné par le CSLP.

Ce même fait, en combinaison avec le fait de transférer les fonds PPTTE à un compte spécial avec sa propre procédure d'application et sa propre comptabilité, pose par ailleurs un certain risque pour le «mainstreaming» de la lutte contre la pauvreté dans l'effort de développement.

De l'autre côté, si le Burkina Faso a réussi à soumettre dans un délai très court un CSLP complet, c'est parce que le CSLP s'est basé en grande partie sur des données et des politiques, stratégies et réformes existantes ou en cours de développement. Ainsi, le CSLP ne constitue nullement une rupture, mais en grande mesure une continuation d'initiatives et travaux en cours, ce qui a facilité son appropriation au niveau du Gouvernement.

En ce qui concerne l'aspect participatif, de manière générale le CSLP et sa conditionnalité sur la participation est considéré avoir créé un espace non négligeable pour la société civile pour s'associer à la planification. Aussi, on note une volonté croissante de la part de l'Etat d'impliquer la société civile. Un autre aspect positif est la grande motivation de la société civile à participer.

Cependant, tous les acteurs, y compris les autorités, sont de l'avis que le niveau de participation de la société civile, des services déconcentrés et en partie des organes représentatifs dans la phase de l'élaboration du document du CSLP était insuffisant. Les activités menées pour accroître la participation dans un deuxième temps, lors de l'évaluation du CSLP, ont été beaucoup plus inclusives que durant l'élaboration initiale, mais il reste toujours des lacunes sérieuses au niveau de la diffusion de l'information sur le CSLP, au niveau de l'implication des populations de base, au niveau du choix des représentants à impliquer et au niveau de l'information de retour des résultats des consultations. Ainsi, il y a toujours, au sein de la société civile, un sentiment d'avoir été invité pour ratifier et valider des documents déjà rédigés. Dans un premier temps ces défaillances peuvent en grande partie être expliquées par le temps très court imparti au processus d'élaboration du CSLP et le fait qu'il n'y ait pas d'antécédent connu indiquant comment organiser un tel processus. Mais nous constatons également que la faiblesse de la société civile elle-même au Burkina Faso, en termes d'organisation comme d'analyse et d'élaboration de contributions de qualité, rend leur implication effective difficile.

Ce qui nous amène finalement à la problématique de la capacité qui se pose pour l'administration aussi bien que pour la société civile. Jusqu'à présent nous ne voyons pas de signes que le processus CSLP a contribué, au niveau de l'administration, à accroître les capacités de conception et de compréhension des relations entre secteurs, là où il n'y avait pas déjà de telles capacités. De même, il n'y a pas de signe que le processus CSLP a jusqu'ici contribué à améliorer les capacités d'organisation, d'analyse et de conception au sein de la société civile.

**Chapitre 4** répond au deuxième objectif de l'étude, à savoir l'évaluation de l'appui des institutions de Bretton Woods au processus CSLP et l'engagement des autres partenaires au développement. A quelques exceptions près, la réception des partenaires au développement du CSLP au Burkina Faso est positive, ce qui est surtout lié au fait qu'ils disposent dorénavant d'un document de référence qui pourra orienter et focaliser la discussion entre le Gouvernement et ses partenaires sur l'effort de développement au Burkina Faso.

Cependant, pour les partenaires au développement comme pour l'administration, le CSLP a été un processus d'apprentissage, caractérisé par une certaine incertitude concernant les modalités d'appui et le degré d'implication dans un processus qui devrait rester proprement burkinabé.

En outre, le processus CSLP a mis en évidence la nécessité d'une meilleure concertation entre les partenaires. Dans ce contexte, des nouvelles pratiques, qui pourraient mener à une meilleure coordination, collaboration et transparence entre les partenaires, sont en train de se créer, dont

l'élément le plus important est le développement des relations entre les institutions de Bretton Woods et les autres partenaires bi- et multilatéraux.

**Les chapitres 5 et 6 du rapport** résument les conclusions et formulent des recommandations pour améliorer la mise en oeuvre, le suivi et les révisions futures du CSLP. Nous constatons que le processus entamé avec l'élaboration du CSLP a le potentiel de devenir un nouveau point focal pour les efforts de développement au Burkina Faso. Cette évaluation positive se base sur un nombre d'acquis se rapportant à l'appropriation du CSLP aux plus hauts niveaux du Gouvernement, à l'appui au CSLP de tous les partenaires au développement et d'autres acteurs politiques et de la société civile, et à l'espace créé par le CSLP pour les acteurs de la société civile à s'associer aux débats politiques sur le développement du pays.

Cependant, le processus CSLP est très complexe et pour réaliser les potentiels identifiés, il est essentiel de le percevoir comme un processus d'apprentissage. Ainsi, tous les acteurs doivent être disposés à tirer les leçons apprises et expérimenter les modalités de collaboration, mise en oeuvre et suivi. Les défis les plus importants à relever se focalisent autour de

- la communication sur le processus ;
- l'extension de l'appropriation du processus aux ministères sectoriels et aux services déconcentrés et décentralisés ;
- le renforcement des capacités humaines dans les domaines d'analyse et de compréhension des liens entre macro-économie et politiques et réformes sectorielles et structurelles ;
- une meilleure organisation de la société civile;
- un «mainstreaming» de la lutte contre la pauvreté à travers son intégration dans la programmation globale, y compris dans le budget de l'Etat dans son ensemble. Ceci est important pour aller à l'encontre de la tendance qui existe dans certains ministères consistant à associer l'importance et la pertinence du CSLP avec le fait d'être inclus ou non dans le budget PPTE.

Suite aux acquis et défis énumérés dans les conclusions, nous formulons une série de recommandations à l'endroit des différents acteurs. Bien que ces recommandations soient formulées en vue d'une amélioration de la situation burkinabé, nous espérons qu'elles pourront également inspirer la recherche de solutions aux problématiques similaires dans d'autres pays.

# 1. Introduction

## 1.1 Contexte du rapport

Lors des réunions annuelles de la Banque Mondiale et du FMI en septembre 1999, il a été décidé que l'allègement de la dette sous l'Initiative PPTE renforcée et les opérations de prêts futurs de la Banque Mondiale (l'IDA) et du Fonds Monétaire International (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance - FRPC) dépendraient de l'élaboration participative d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). Les SRP devraient être élaborées par les gouvernements des pays emprunteurs en étroite collaboration avec les représentants de la société civile et, en particulier, les pauvres, et seraient présentées sous forme de Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).

Les Conseils de la Banque et du FMI n'approuveraient pas eux-mêmes les SRP. Cependant, ils endosseraient des appréciations faites conjointement par leurs personnels afin de s'assurer que le champ, la profondeur et la qualité des SRP sont suffisants pour que les prêts de deux institutions puissent être basés là-dessus. Dès le départ, il était reconnu que la préparation d'une stratégie solide et compréhensive exigerait beaucoup de temps et de ressources. C'est pourquoi, afin d'éviter une pression excessive sur le processus, il a été décidé que les pays qualifiés pour accéder à l'initiative PPTE seraient autorisés à atteindre le Point de Décision sur la base de Stratégies de Réduction de la Pauvreté Intérimaires (SRP-I). La SRP-I serait un document à travers lequel le Gouvernement exprimait son engagement à entreprendre la préparation d'une SRP complète, en expliquant comment il entend organiser le processus de préparation de la SRP et en définissant sur le moyen terme un ensemble d'objectifs pour la réduction de la pauvreté qu'il viserait à atteindre en attendant la finalisation de la SRP complète.

En août 2001, 36 pays avaient préparé une SRP-I et 6 pays (Bolivie, Burkina Faso, Mauritanie, Mozambique, Tanzanie et Ouganda) avaient préparé une SRP complète. 9 autres SRP complètes étaient attendues avant la fin de 2001.

En novembre 2001, la Bolivie, le Mozambique et l'Ouganda avaient fait des progrès suffisants dans la mise en oeuvre d'une SRP complète durant au moins une année et ont, en conséquence, pu accéder au point d'achèvement de l'Initiative PPTE renforcée, ce qui implique:

- Pour les créanciers bilatéraux et commerciaux: Une réduction dans la valeur actualisée nette du stock de la dette rapportée aux exportations. Plusieurs créanciers ont annoncé qu'ils apporteront des réductions de la dette au-delà de l'Initiative PPTE, notamment sur la dette APD.
- Pour les créanciers multilatéraux (le FMI, la Banque Mondiale et autres institutions multilatérales): Une réduction supplémentaire de la valeur actualisée nette de leurs dus, basée sur un traitement comparable par tous les créanciers, et calculée pour réduire la dette à un niveau soutenable.

Le Burkina était censé atteindre le point d'achèvement de l'Initiative PPTE renforcée en décembre 2001, et il a satisfait toutes les conditions y afférentes. Cependant, étant donné la détérioration dans les revenus d'exportations en 2000 et 2001 par rapport aux calculs lors de l'accession au point de décision en juin/juillet 2000, les Conseils d'administration de la Banque Mondiale et le FMI, lors de leurs réunions en décembre 2001 et sur la demande du Gouvernement du Burkina Faso, ont décidé de reporter l'atteinte du point d'achèvement à mars 2002, ce qui permettra d'utiliser l'année 2001 comme année de base en calculant le niveau de dette soutenable. Lorsque le point d'achèvement sera atteint en mars 2002, le Burkina Faso profitera d'un allègement de la dette de la part de tous les créanciers de 442 millions de \$EU valeur actualisée nette correspondant à 49 % de la dette totale.

Au lancement de la SRP en 1999, les Conseils de la Banque Mondiale et du FMI ont décidé qu'une revue compréhensive serait réalisée au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2001. Ayant initié la revue en août 2001, la BM et le FMI ont demandé aux partenaires de contribuer à ce bilan important. Le Danemark, en accord avec la BM et le FMI, a proposé de faire deux contributions à la revue:

1. Une revue compréhensive des caractéristiques clés du processus SRP dans les pays partenaires du Danemark ;
2. Une revue approfondie de la SRP au Burkina Faso et en Tanzanie par des équipes de consultants indépendantes.

Ce rapport est le résultat de la revue faite par l'équipe désignée pour étudier les expériences burkinabé L'équipe était composée des personnes suivantes:

- M. Torben Lindqvist, chef d'équipe, économiste et conseiller technique au Ministère des Affaires Etrangères à Copenhague.
- M. Idrissa Ouédraogo, économiste à l'Université de Ouagadougou, consultant national.
- Mme Helle Døssing, sociologue et représentante des ONG danoises.

L'équipe voudrait exprimer ses sincères gratitude à toutes les personnes et institutions (Administration centrale et déconcentrée, société civile, partenaires au développement) rencontrées durant la mission au Burkina Faso en novembre – décembre 2001. Partout nous avons été reçus avec la plus grande ouverture, le plus grand intérêt et la plus grande disponibilité à partager les connaissances et expériences sur le processus CSLP<sup>1</sup>.

Les conclusions préliminaires de la revue ont été présentées à l'administration, aux partenaires au développement et aux représentants de la société civile lors d'un atelier de restitution tenu à Ouagadougou le 6 décembre 2001. La restitution a été l'occasion d'accueillir les premières réactions des participants aux conclusions et recommandations. Dans la limite du possible, l'équipe a pris en compte ces commentaires et idées dans le rapport final. Cependant, l'équipe accepte toute responsabilité pour des incompréhensions éventuelles, et les conclusions et recommandations contenues dans le rapport sont celles de l'équipe et ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Ministère des Affaires Etrangères au Danemark.

## **1.2 Les termes de référence et leur interprétation**

Selon les termes de référence l'équipe devrait entreprendre une évaluation de la pertinence et de l'opportunité de la SRP au Burkina Faso du point de vue des partenaires nationaux, y compris les pauvres, et des partenaires au développement qui sont censés contribuer à la mise en oeuvre de la SRP.

D'une manière générale, le SRP est un cadre très ambitieux, qui vise à placer la réduction de la pauvreté au coeur des efforts de développement nationaux et internationaux, et de renforcer les liens entre les réformes sur la bonne gouvernance, l'ajustement macro-économique, le développement sectoriel et la réduction de la pauvreté. Ces ambitions impliquent un risque de complexité excessive dans le processus national et décentralisé de la SRP, qui peut excéder la capacité managériale aussi bien des institutions nationales que de la communauté des bailleurs de fonds intervenant dans le pays. Aussi, la SRP envisage un partenariat plus intensif entre les pays en développement et les

---

<sup>1</sup> Le CSLP est le terme utilisé au Burkina Faso pour l'initiative appelée SRP ci-dessus.

partenaires au développement, et entre les partenaires au développement eux-mêmes, centré autour de la mise en oeuvre d'une vision nationale de développement marquée par une forte appropriation nationale.

La revue des expériences burkinabé est entreprise dans le contexte du débat international sur les SRP. Ainsi, les termes de référence notent que des critiques ont été soulevées de plusieurs côtés : Des doutes ont été exprimés concernant le degré d'appropriation de la SRP par les pays, et la Banque Mondiale et le FMI ont été accusés de tirer les ficelles en exerçant leur influence en général; l'ampleur, le calendrier, la profondeur et l'intensité des consultations avec la société civile ont été mises en doute de même que le degré de prise en compte de ces consultations dans les politiques macro-économiques et les réformes structurelles. Le lien entre la SRP et l'Initiative PPTE a été critiqué pour saper les processus consultatifs et, finalement, il a été demandé à la Banque Mondiale et au FMI d'expliquer la rationalité de leurs politiques et appuis structurels dans le contexte de la SRP.

Dans ce contexte , il a été demandé à l'équipe de focaliser la revue autour de deux objectifs:

1. L'évaluation des leçons tirées sur les principaux aspects du processus CSLP au Burkina Faso et la recommandation des actions correctives visant à la fois le cadre global des SRP et le processus actuel au Burkina Faso avec pour but d'améliorer les perspectives de réalisation des objectifs de l'initiative CSLP dans le futur.
2. L'évaluation de la réceptivité, la qualité et l'opportunité de l'appui apporté par la Banque Mondiale et le FMI au processus CSLP au Burkina Faso, par rapport aux intentions déclarées par les deux institutions, de même que le degré d'engagement des autres partenaires techniques et financiers dans le processus CSLP.

Dans les termes de référence, ces objectifs étaient précisés au travers d'un grand nombre de questions relatives aux différentes phases du CSLP. Au lieu de structurer le rapport autour de ces phases, l'équipe a choisi une approche transversale structurant le présent rapport autour des principaux aspects que nous avons identifiés. Pour chacun de ces aspects, les points de vue des acteurs concernés, sur le déroulement des phases différentes, sont traités de sorte à tirer les leçons apprises. Un chapitre séparé traite l'objectif numéro 2, à savoir le rôle des institutions Bretton Woods et les autres partenaires au développement dans le processus CSLP. Finalement, en chapitres 5 et 6, suivront les conclusions et les recommandations. Quant à ces dernières, elles visent principalement le processus CSLP au Burkina Faso, mais l'équipe est convaincue qu'elles pourront également inspirer les débats dans d'autres pays confrontés à des défis similaires ou s'étant engagés dans le processus plus récemment.

## **2. CSLP et son contexte au Burkina Faso**

### **2.1 Contexte économique**

En 1991, le Burkina Faso s'est engagé dans un processus d'ajustement structurel avec l'appui des institutions de Bretton Woods, et au cours de la dernière décennie le Burkina Faso a enregistré des performances économiques notables. Alors que le taux de croissance économique était estimé à 3 % sur la période 1980-93, le pays affichait un taux de croissance moyen de 5,5 % entre 1995 et 1999. Sur la même période, le taux d'inflation est passé de 24,7 % en 1994 à moins de 3 % en 1997. Cependant, principalement à cause des chocs exogènes (baisse des prix du coton, etc.) et des mauvaises conditions climatiques, la croissance est passée à 2,2 % en 2000.

Les recettes publiques propres sont restées relativement faibles même si le ratio des recettes propres sur le PIB est passé de 12 % en 1995 à 14 % en 1999. Sur la même période, la part des dons dans les recettes publiques a connu une relative hausse, allant de 33 % en 1995 à 40 % en 1999, et un taux d'augmentation des dépenses publiques de 16 % sur la période 1995-99 a ainsi pu être financé.

Le Burkina Faso est cependant resté l'un des pays les plus pauvres du monde. Le Produit National Brut par habitant est estimé en 1997 à 310 \$ US. L'indicateur du développement humain (IDH) qui est de 0,303 (Rapport Mondial du PNUD 2000) fait classer le Burkina Faso au 172<sup>ème</sup> rang sur 174 pays. Selon la dernière enquête prioritaire de 1998, la proportion des personnes vivant en dessous de la ligne de pauvreté est de 45,3 % en 1998 alors qu'il était de 44,5 % en 1994. Les indicateurs sociaux traduisent assez bien l'état de pauvreté de la population burkinabé. En 1998-99 le taux de scolarisation au Burkina Faso était estimé à 41 % (35 % pour les filles et 47 % pour les garçons), la mortalité infantile de 105 pour mille et l'espérance de vie de 54 ans. La séro-prévalence VIH était estimée à 7 %.

Le CSLP au Burkina Faso a été précédé par plusieurs documents stratégiques, notamment la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (LIPDHD) de 1995, qui est référencée comme étant le cadre conceptuel du CSLP, et les stratégies et programmes sectoriels élaborés depuis, comme le plan décennal pour l'éducation de base, le plan stratégique opérationnel de l'agriculture et le plan d'action national pour l'environnement. Ces derniers ont également fourni d'importants éléments au CSLP.

Une initiative, d'ordre différent, comptant également parmi les préalables importants pour le processus lié à l'élaboration et la mise en œuvre du CSLP, est le test sur la reformulation de la conditionnalité conduit de 1997 à 2000 par les autorités burkinabé et ses principaux partenaires au développement sous l'égide du PSA (Partenariat Stratégique avec l'Afrique). Le test a permis de mettre au point une liste d'indicateurs d'impact des politiques de développement, acceptée par tous, dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des finances publiques.

Au niveau de la gestion des finances publiques, à partir de 1998, le Burkina Faso a adopté le Budget Programme comme méthode d'élaboration du budget de l'Etat avec, comme objectif, d'amener l'administration à planifier ses objectifs sur plusieurs années, à rationaliser ses choix et à hiérarchiser ses priorités. Après avoir été appliquée dans 6 ministères en 1998, l'approche a été appliquée dans tous les ministères dès l'année 1999. Etant donné certaines insuffisances de l'approche du budget programme, la Banque Mondiale a suggéré au Burkina Faso l'élaboration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Le CDMT a été adopté comme instrument de mise en œuvre de la politique budgétaire en 2000 et a été revu en mars 2001 pour couvrir la période 2002-2004. L'approche du CDMT et les actions entreprises dans le cadre de sa révision devraient

fournir un cadre propice pour mettre en cohérence les programmes de dépenses publiques et la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Toujours dans le cadre de la gestion budgétaire, le Gouvernement du Burkina Faso vient récemment de renouer avec le processus de Revue des Dépenses Publiques (RDP) qui vise entre autres la détermination de l'impact des dépenses publiques et l'appréciation de leur efficacité. Deux revues ont été réalisées dans les secteurs de la santé et de l'enseignement de base, de même que deux études portant l'une sur l'exécution du budget de l'Etat par les services déconcentrés et l'autre sur l'élaboration, l'exécution et le suivi du programme d'investissement public. Actuellement, deux revues sont en cours dans le secteur du développement rural et celui des infrastructures et il est prévu de réaliser le même exercice en 2002 pour la justice et le commerce.

Finalement, il convient de noter deux exercices plus globaux dans le domaine de la gestion des finances publiques, à savoir le Plan de Renforcement de la Gestion des Dépenses Budgétaires (PRGB) et le Country Financial Accountability Assessment (CFAA – en français «l'Obligation de Rendre Compte de la Gestion des Finances Publiques et des Pratiques de la Comptabilité du Secteur Privé»). Tous les deux évaluent la situation présente, déterminent les besoins en matière d'amélioration dans le cadre de la gestion budgétaire, formulent des recommandations et aboutissent à la mise au point de plans d'action visant la mise en œuvre des mesures requises.

## **2.2 Le processus de formulation du CSLP**

Sur le plan de connaissances factuelles sur la pauvreté, on peut rattacher le CSLP aux deux enquêtes prioritaires sur les conditions de vie des ménages de 1994 et 1998 qui ont permis de comprendre le phénomène de la pauvreté et de tracer un profil de pauvreté au Burkina Faso.

Le processus de formulation du CSLP, lui-même, a débuté par des séances d'information et de préparation au niveau de l'Administration centrale qui se sont déroulées entre novembre 1999 et février 2000. Ceci avec l'objectif de porter l'information au gouvernement et d'expliquer l'ensemble du processus de la nouvelle approche.

A la suite de l'information des ministres, les Directeurs des Etudes et de la Planification (DEP) des différents ministères ont été sollicités pour constituer un comité interministériel qui devrait, après s'être approprié les résultats de l'enquête sur les conditions de vie des ménages, formuler et proposer des éléments de stratégie. Ce comité s'est organisé en groupes thématiques et a contribué à l'élaboration du document de base (le document cadre de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté) soumis à discussion aux autres acteurs. C'est en février 2000 que ces derniers seront directement impliqués dans le processus d'élaboration du CSLP à travers une série de trois ateliers.

Le premier, un atelier d'information et de discussions, s'est tenu à Ouagadougou le 15 février 2000 et a regroupé environ 80 participants, représentant la société civile, les partenaires au développement et l'Administration centrale. Le gouvernement y était fortement représenté. Lors de cet atelier, l'Administration a fourni des informations et a suscité des échanges sur le processus d'élaboration du CSLP. Le deuxième atelier, tenu à Ouahigouya le 25 février 2000, est considéré comme étant le premier atelier de validation et d'approfondissement du document cadre de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté au Burkina Faso et était censé donner l'occasion aux représentants de la société civile, du secteur privé et des organismes de coopération bilatérale et multilatérale de discuter avec l'Administration centrale et ses services déconcentrés sur le contenu du document de base. Le troisième atelier s'est tenu à Bobo Dioulasso le 3 mars 2000 avec l'intention de permettre aux différents acteurs de la vie économique et sociale du pays

d'approfondir leur connaissance des différentes composantes du CSLP et d'apporter leurs contributions à son élaboration. Les deux derniers ateliers se sont focalisés chacun sur des secteurs précis.

Suite aux ateliers, le comité interministériel dirigé par la DGEP était chargé de finaliser le document. Les rapports des ateliers étaient élaborés mais n'ont pas été discutés au sein des départements ministériels autres que la DGEP et le STC/PDES ou au sein des organisations de la société civile. A la mi-avril, les critiques faites essentiellement par les partenaires au développement ont amené à une nouvelle révision du CSLP, en apparence surtout pour tenir compte des aspects de croissance. Ce changement d'optique a en même temps entraîné un changement dans le pilotage du processus CSLP: A partir de ce moment, c'est le STC-PDES, lui aussi faisant partie du MEF, qui est chargé de l'élaboration du CSLP. C'est donc le STC-PDS qui a présidé la dernière réunion avec les partenaires au développement le 19 mai 2000.

A ce point avancé dans le processus, le CSLP a été présenté aux deux chambres du parlement, à savoir l'Assemblée Nationale et la Chambre des représentants, d'une part et au CES de l'autre. Ces présentations n'ont point amené de modifications profondes et en juin le CSLP a pu être transmis aux institutions de Bretton Woods pour examen et adoption le 30 juin et 10 juillet 2000 respectivement par les conseils d'administration de la BM et du FMI.

**Tableau 1: Etapes importantes du processus CSLP/PPTE**

<b>1994</b>	Le Burkina a réalisé la première enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages
<b>Septembre 1997</b>	Le Burkina est admis au bénéfice de l'initiative PPTE.
<b>1998</b>	Le Burkina a réalisé la deuxième enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages
	Début officiel du processus de formulation du CSLP
<b>Novembre 1999</b>	
	Information du gouvernement sur le processus et constitution d'un comité interministériel qui doit formuler et proposer des éléments de stratégie de lutte contre la pauvreté.
<b>Novembre – décembre 1999</b>	
	<b>2000</b>
	Elaboration du Document Cadre de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DCSCR) au Burkina Faso.
<b>Janvier</b>	
<b>15 février</b>	Atelier d'information et de discussions sur le processus de formulation du DCSCR ; atelier tenu à Ouagadougou.
<b>25 février</b>	Premier atelier de validation et d'approfondissement tenu à Ouahigouya.
<b>28 février</b>	Réunion avec les partenaires au développement sur une première version du document cadre.
<b>3 mars</b>	Deuxième atelier de validation et d'approfondissement tenu à Bobo Dioulasso.
	Présentation du CSLP aux deux chambres du parlement du Burkina Faso.
	Présentation du CSLP au CES.
<b>30 juin</b>	Endossement du CSLP par le Conseil d'administration de la Banque Mondiale
<b>10 juillet</b>	Endossement du CSLP par le Conseil d'administration du FMI
<b>10-15 juillet</b>	Evaluation finale du test sur la reformulation de la conditionnalité.
<b>Août</b>	Le FMI procède à l'annulation effective des échéances de la dette à compter du second semestre 2000. La date annoncée était juin 2000.
<b>2 septembre</b>	Le gouvernement procède à une répartition des ressources provenant de l'allègement de la dette.
<b>Octobre</b>	La BM procède à l'annulation effective des échéances de la dette alors que la date annoncée était juillet 2000.
	<b>2001</b>
<b>23 Mars</b>	Adoption par le gouvernement d'un mécanisme de suivi du CSLP à trois paliers.
<b>3 avril</b>	Le Comité Ministériel de Suivi du CSLP (CMS/CSLP) s'est réuni en séminaire gouvernemental sur la mise en œuvre et le suivi du CSLP.
<b>18-20 avril</b>	Atelier de sensibilisation et d'information organisé par le Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales, en direction de ses membres.
<b>23 avril</b>	Intervention du Ministre Délégué auprès du Premier Ministre, chargé des finances et du budget devant les membres du CES pour faire le point sur l'état d'exécution du CSLP.
<b>27 avril</b>	Intervention du Ministre Délégué auprès du Premier Ministre, chargé des finances et du budget devant les membres de la Chambre des Représentants pour faire le point sur l'état d'exécution du CSLP.
<b>Avril-mai</b>	La Banque Mondiale en relation avec la DGEP et l'IPD/AOS organise en direction de la société civile, du secteur privé, des collectivités locales, du monde universitaire et de l'Administration des vidéo-conférences sur une série de huit thèmes portant sur la pauvreté et le développement.
<b>Mai-août</b>	RECIF/ONG traduit un résumé du CSLP en 3 langues nationales et procède à la formation de certains de ses membres qui devraient ensuite restituer le CSLP à leur base.
<b>Juin</b>	La DGEP organise à l'intention des responsables locaux des trois provinces de la région du Centre un atelier d'information et de restitution du CSLP.
	Le Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale organise un atelier de sensibilisation et d'information sur le CSLP à l'endroit des travailleurs sociaux.
<b>22 juin</b>	Le Gouvernement examine le premier rapport de mise en œuvre élaboré par le Comité Technique Interministériel, sur la base des rapports des groupes sectoriels.
<b>12-13 juillet</b>	Atelier tenu à Tenkodogo dans le cadre du processus de révision du CSLP autour du thème « Ressources humaines et réduction de la pauvreté ».
<b>20-21 juillet</b>	Atelier tenu à Ouahigouya dans le cadre du processus de révision du CSLP autour du thème « Développement rural et réduction de la pauvreté ».
<b>02-03 août</b>	Atelier tenu à Bobo Dioulasso dans le cadre du processus de révision du CSLP autour du thème « Compétitivité et réduction de la pauvreté ».
<b>10 août</b>	Atelier tenu à Bobo Dioulasso dans le cadre du processus de révision du CSLP autour du thème « Gouvernance et réduction de la pauvreté ».
<b>Septembre</b>	Dépôt par le MEF du rapport « Initiative Renforcée d'Allègement de la Dette en faveur des PPTE, Rapport d'évaluation du point d'achèvement pour le Burkina Faso » ; dans ce rapport le gouvernement estime avoir rempli toutes les conditions pour le point d'achèvement.
<b>Décembre</b>	La date initiale du point d'achèvement qui était fixée à décembre 2001 est maintenant reportée à mars 2002.

### 2.3 Les dispositions de mise en œuvre du CSLP

Pour mettre en œuvre le CSLP et pour respecter les engagements pris dans le cadre de cette stratégie, le Gouvernement a procédé, en septembre 2000, à une répartition des ressources provenant de l'allègement de la dette. En accord avec l'esprit du CSLP il a été décidé de consacrer pour l'année en cours et celle à venir, toutes les ressources de l'initiative PPTE aux activités qui permettraient de garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base et celles qui élargissent les opportunités d'emploi en milieu rural. Ainsi, le secteur de l'éducation de base a reçu 40 % des ressources disponibles, le secteur de la santé 35 % et celui des infrastructures – habitat – urbanisme 25 %.

Le Gouvernement a également entrepris des démarches auprès des créanciers engagés dans l'initiative PPTE pour assurer la mobilisation effective des ressources attendues en 2000. Cependant, à la date du 31 décembre 2000, sur un montant prévisionnel de 11,25 milliards de FCFA, environ 7,184 milliards ont été effectivement mobilisés, et les retards de mobilisation effective des ressources PPTE se sont poursuivis en 2001 en dépit des efforts considérables consentis par le Gouvernement. La situation en novembre 2001 est consignée dans le tableau ci-après.

**Tableau 2: Ressources attendues PPTE en fonction des bailleurs (en milliards de F CFA)**

	2000	2001	2002
<b>Créanciers</b>			
<b>Multilatéraux</b>	<b>10,388</b>	<b>21,36</b>	<b>22,321</b>
AID *	4,025	8,911	9,114
FMI*	2,030	4,821	5,110
BAD/FAD	2,163	6,686	4,179
BADEA *	0,84	1,540	0,000
BOAD	0,266	0,765	0,910
FONDS CEDEAO	0,021	0,000	0,504
BEI	0,504	0,840	1,188
FEGECE	0,000	0,000	0,000
FIDA	0,070	0,231	0,231
BID	0,000	0,384	0,000
FONDS OPEP**	0,469	0,000	1,085
<b>Bilatéraux</b>	<b>0,868</b>	<b>1,093</b>	<b>2,163</b>
Club de Paris*	0,623	0,690	0,567
Hors Club de Paris	0,245	0,337	1,596
<b>TOTAL</b>	<b>11,257</b>	<b>25,272</b>	<b>24,484</b>

Source : DGTCP/DDP

\* Créanciers dont les accords sont déjà signés et mis en vigueur.

\*\* Le FONDS OPEP dont l'accord est signé n'est pas mis en vigueur pour les années 2001 et 2002.

Pour assurer la gestion des ressources de l'initiative PPTE le Gouvernement a entrepris les actions suivantes :

- L'ouverture d'un compte spécial au Trésor dénommé «Fonds spécial pour la croissance et la réduction de la Pauvreté » destiné à enregistrer en recettes et dépenses toutes les opérations de l'initiative PPTE. Ce compte fonctionne suivant des conditions différentes que le budget de l'Etat ;
- L'adoption de la loi de finances rectificatives qui autorise l'affectation des ressources attendues en 2000 selon le schéma décrit ci-dessus ; l'Assemblée Nationale autorise par la même occasion le Ministre de l'Economie et des Finances à procéder, par arrêté, à la répartition des ressources attendues en 2001 ;

- L'adoption de mesures spéciales visant à accélérer les procédures d'utilisation de ces ressources et à assurer la transparence dans la gestion des finances publiques. On notera entre autres un assouplissement des procédures et conditions de passation des marchés publics et la désignation d'une agence d'exécution (Faso Baara) pour la construction des infrastructures.

## **2.4 Le dispositif de coordination et de suivi du CSLP**

Le Gouvernement, en Conseil des ministres du 23 mars 2001, s'est doté d'un dispositif de coordination et de suivi qui comporte trois paliers : une instance décisionnelle (le Comité Ministériel de Supervision du CSLP) ; un organe technique (le Comité Technique Interministériel de suivi du CSLP) et des structures opérationnelles (les Groupes Sectoriels de Suivi du CSLP). Selon les textes, les trois organes sont censés avoir les caractéristiques suivantes:

1. Le Comité Ministériel de supervision du CSLP (CMS-CLSP) est présidé par le Premier Ministre avec, comme coordinateur, le Ministre délégué chargé des Finances et du Budget. Le Comité ministériel de supervision est l'instance décisionnelle du processus de mise en œuvre du CSLP. Il se réunit au moins une fois par trimestre et selon qu'il sera nécessaire, sur convocation de son Président pour :
  - Apprécier l'état d'exécution global du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, sur la base des rapports périodiques établis par le comité technique interministériel de suivi ;
  - Trouver des solutions appropriées aux problèmes inhérents à la mise en œuvre des plans sectoriels qui nécessitent des réponses à caractère politique.

Notons que Le Ministre coordonnateur reçoit délégation pour organiser l'information régulière des bailleurs de fonds sur la mise en œuvre du CSLP à travers des rencontres de concertation périodiques et la diffusion des rapports d'exécution. Le secrétariat des travaux du Comité ministériel de supervision du CSLP est assuré par le Président du comité technique interministériel de suivi, assisté du Secrétaire Exécutif du STC-PDES.

2. Le Comité technique interministériel de suivi du CSLP (CTS-CSLP) est l'organe technique du comité ministériel de supervision du CSLP. Il regroupe l'ensemble des secrétaires généraux des départements ministériels et les responsables des structures impliquées dans la mise en œuvre du CSLP.

Le Comité technique interministériel se réunit une fois par trimestre sous la présidence du Secrétaire Général du Ministère de l'Economie et des Finances. Le Secrétaire Exécutif du STC-PDES, Vice-Président du Comité, est le rapporteur de ces travaux.

Les coordinateurs ou chefs de file des bailleurs de fonds sont admis aux travaux du comité interministériel de suivi.

L'information périodique de la société civile sur l'exécution des plans d'action sectoriels du CSLP est organisée par le coordinateur du CTS/CSLP, en relation avec les secrétaires généraux des départements ministériels concernés.

3. Les Groupes sectoriels de suivi du CSLP (GS-CSLP) sont animés au sein des départements ministériels et des structures impliquées dans la mise en œuvre du CSLP par les secrétaires

généraux et les responsables des structures. Ils se réunissent deux fois par trimestre et regroupent les services opérationnels des ministères (DEP et directions centrales impliquées) et les structures du Ministère de l'Economie et des Finances intervenant dans les politiques sectorielles du Gouvernement. Le secrétariat des travaux est assuré conjointement par les DEP.

Des groupes spécifiques de travail seront créés pour les thèmes transversaux tels que la compétitivité et la bonne gouvernance pour réunir l'ensemble des structures et des partenaires intéressés.

Les partenaires au développement sont admis aux travaux des groupes sectoriels de suivi selon leur domaine d'intervention. Il en est de même des acteurs de la société civile.

Les textes prévoient les groupes sectoriels suivants: Gestion budgétaire/Cadre macroéconomique, Education de base, Santé, Compétitivité et Bonne Gouvernance.

On notera l'inexistence d'un groupe sectoriel de développement rural qui semble pourtant essentiel pour le Burkina Faso. Il s'agit ici d'une erreur administrative qui est en cours de correction.

## **2.5 Eléments de base du CSLP**

Le CSLP, dans son approche, tente de rendre cohérentes les différentes stratégies sectorielles existant au niveau du pays, en vue de créer les synergies nécessaires à l'éclosion de conditions favorables à un développement soutenable et durable. Pour ce faire, la stratégie proposée essaye de concilier les réformes structurelles et de stabilité économique avec les objectifs d'accroissement des revenus des pauvres et de transferts vers ces derniers. La stratégie propose ainsi des activités qui touchent tout aussi bien le système économique que l'appareil politique et institutionnel et ce, au niveau central et au niveau des provinces. Le CSLP est un cadre fédérateur et doit servir de référence à toute action de développement au Burkina Faso. Il faut cependant noter que sur le plan du financement des activités, le CSLP mentionne uniquement les financements issus de la remise de la dette, alors que le CSLP est censé orienter tout le cadre du budget national.

Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté élaboré par le Burkina s'articule autour des axes suivants:

**Axe 1 :** Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ;

**Axe 2 :** Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ;

**Axe 3 :** Elargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres ;

**Axe 4 :** Promouvoir la bonne gouvernance.

Ces quatre axes reposent sur les principes directeurs suivants :

1. Le recentrage du rôle de l'Etat.
2. La gestion durable des ressources naturelles.
3. La promotion d'un nouveau partenariat avec les bailleurs de fonds.
4. La promotion de la bonne gouvernance tant dans sa dimension politique (consolidation de la démocratie) qu'économique (recherche d'une meilleure transparence dans la gestion économique).
5. La prise en compte de la dimension genre.

6. La réduction des disparités régionales.
7. La prise en compte de la dimension régionale (intégration).

## 2.6 Résultats de mise en œuvre durant la première année

Après une année de mise en œuvre du CSLP l'Administration du Burkina Faso a produit un rapport de mise en œuvre qui fait le point sur les actions entreprises sur la période considérée (juillet 2000-juin 2001). Le tableau ci-dessous présente un résumé des progrès réalisés dans le cadre de l'exécution du plan d'action prioritaire pour chacun des quatre axes.

**Tableau 3: Tableau synoptique des réalisations dans le cadre CSLP (juin 2000 – juillet 2001)**

Axe stratégique et secteurs	Indicateurs : prévisions CSLP	Indicateurs : réalisés en 2000
<b>Axe 1: Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité</b>		
La croissance économique	Taux de croissance : 7 à 8 % pour la période 2000-2004. En 2000, ce taux à été jugé trop ambitieux et a été ramené à 6 %.	Le taux de croissance était de 2,2 % en 2000. La croissance pour 2001 est estimée à 6,2 %
L'inflation	1,5 % (2000) et 2,0 % (2003).	L'inflation était de -0,3 % en 2000 ; on peut penser que l'objectif retenu pour 2003 sera atteint.
La gestion budgétaire	Améliorer les mécanismes de préparation du budget.	En mars 2001, des travaux d'actualisation du CDMT ont été entrepris pour la période 2002-2004 et les résultats ont été utilisés pour la préparation des budgets –programmes 2002-2004.
Efficacité de la dépense publique et équité	Instaurer une grande transparence dans le processus budgétaire et une plus grande équité dans l'allocation des ressources budgétaires. Mettre en œuvre le Plan de Renforcement de la Gestion de la Dépense Publique et le CFAA.	Deux études dans les secteurs de l'éducation et de la santé ont été réalisées. Deux autres études portant l'une sur l'exécution du budget de l'Etat par les structures déconcentrées, et l'autre sur le cadre institutionnel du PIP ont aussi été menées.
<b>Axe 2: Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base</b>		
Enseignement de base	Taux brut de scolarisation des filles: Objectif 2000 : 34 % et 2003 : 45 % Taux d'inscription en 1 <sup>ère</sup> année Filles : 32 % (2000) et 37 % (2003)	Réalisé en 2000 : 36,2 %  32,9 % -----

Axe stratégique et secteurs	Indicateurs : prévisions CSLP	Indicateurs : réalisés en 2000
Santé	<p>Zones rurales : 43,6 % (2000)</p> <p>Taux d'alphabétisation : 28,7 % (2000) et 32,4 % (2003) dont femmes : 17 % (2000 et 2003)</p> <p>Taux de couverture vaccinale : BCG : 70 % (2000) et 85 % (2003)</p> <p>DTCP3 : 50 % (2000) et 70 % (2003)</p> <p>Rougeole : 55 % (2000) et 70 % (2003)</p> <p>Fièvre jaune : 55 (2000) et 70 % (2003)</p> <p>Nombre de CSPS remplissant les normes en matière de personnel : 60 % (2000) et 90 % (2003)</p> <p>Taux de rupture des MEG (en % à la CAMEG pour le panier des 45 éléments prioritaires) : &lt;10 (2000) et &lt;8 (2003)</p> <p>Optimiser les ressources humaines ; Développer les infrastructures de santé.</p>	<p>28,95 % dont femmes : 16,5 %</p> <p>80 %</p> <p>57 %</p> <p>59 %</p> <p>56</p> <p>70 %</p> <p>0,19</p> <p>Agents recrutés : 428 Réalizations physiques : CMA : 15 ; CSPS : 56 ; CRM : 5 ; CTA : 1 ; Dispensaires : 23 ; Maternités : 18 ; Dépôts MEG : 16 ; Logements : 104</p>
<b>Axe 3: Elargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres</b>		
Accès à l'eau potable	Réaliser un point d'eau pour 500 habitants ; une distance de portage d'eau de 500 m. ; une desserte de 20 litres par jour et par habitant. Pour cela en 2000 : Création de 600 nouveaux points d'eau ; 500 forages ; réduction du taux des pannes des pompes à motricité humaine à 20 %.	1034 nouveaux points d'eau ont été réalisés dont 5 mini adductions d'eau ; 774 forages et 35 puits à grand diamètre ont été réhabilités ; les pannes sont réduites à 20 %. On estime que les prévisions pour 2003 seront atteintes.
Le désenclavement	Construire 6000 km de pistes rurales en 2004	266 km en 2000 et 387 km prévus pour 2001
<b>Axe 4: Promouvoir la Bonne Gouvernance</b>		
La bonne gouvernance politique	Mettre en œuvre le plan national de bonne gouvernance	La mise en œuvre du plan s'est poursuivie avec la création d'un secrétariat exécutif de la bonne gouvernance et la mise

Axe stratégique et secteurs	Indicateurs : prévisions CSLP	Indicateurs : réalisés en 2000
La bonne gouvernance économique	<p>Elaborer et mettre en œuvre un plan et une stratégie pour la réforme de la justice</p> <p>Poursuivre la réforme globale de l'Administration.</p> <p>Renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle des finances publiques.</p> <p>Lutter contre la corruption</p>	<p>en place d'un dispositif de suivi.</p> <p>Adoption en avril 2000 d'un plan d'action pour la réforme de la justice et l'élaboration d'un programme d'investissement. Pour la mise en œuvre, une table ronde des bailleurs de fonds à été organisée en juin 2001.</p> <p>Décision d'adopter et de mettre en œuvre à partir de 2001 un nouveau système d'évaluation basé sur le mérite ; décision d'appliquer le nouveau statut des contractuels.</p> <p>Mise en œuvre du PRGB en vue de déterminer les mesures nécessaires pour accroître l'efficacité, la transparence et la responsabilisation des gestionnaires. Le CFAA a aussi été engagé pour faire un diagnostic du système de comptabilité publique et privé.</p> <p>Décision de publier les résultats des appels d'offre sur marchés publics dans une revue créée à cet effet ; un processus de révision de la réglementation générale des marchés publics a été engagé.</p>
La gouvernance locale	<p>Poursuivre la politique de décentralisation</p>	<p>Décision de publier les résultats des appels d'offre sur marchés publics dans une revue créée à cet effet ; un processus de révision de la réglementation générale des marchés publics a été engagé.</p> <p>Organisation d'un atelier national et des ateliers sectoriels et régionaux pour l'élaboration des plans d'action en vue d'un transfert des compétences et des ressources ; le dispositif organisationnel a été complété par la création de 13 régions ; le nombre de communes est passé de 33 à 49.</p>

Alors que l'Administration centrale, plus précisément le MEF et certains ministères sectoriels (MEBA et santé), expriment leur satisfaction avec la mise en oeuvre du CSLP, d'autres ont des réserves sur l'effectivité des réalisations. Ceci est lié au fait que hormis les structures d'exécution des activités financées sur fonds PPTE, très peu d'acteurs sont informés sur la mise en œuvre du

CSLP<sup>2</sup>. Beaucoup de ces réalisations sont initiées, planifiées et exécutées à partir de Ouagadougou. L'Administration déconcentrée et décentralisée y est très rarement associée et les bénéficiaires n'en sont pas informés.

Le rapport de mise en oeuvre fait le point sur les progrès accomplis et indique les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre du CSLP. Parmi celles-ci on note le déficit de communication qui a existé entre l'Administration et les autres acteurs; les déficiences du système statistique qui ont rendu difficile le suivi des indicateurs de suivi. Il faut aussi retenir le problème de capacités qui a été identifié comme étant un handicap important dans la mise en oeuvre du CSLP. Le problème de la coordination de l'aide a aussi été souligné comme étant un souci majeur.

---

<sup>2</sup> Cette problématique sera discutée au chapitre 3.

### **3. Les Eléments clés du Processus CSLP**

L'évaluation des leçons apprises sur les principaux aspects du processus CSLP au Burkina Faso se fera dans ce chapitre à travers une analyse des éléments clés du processus CSLP, à savoir l'appropriation, la participation et la problématique de la capacité. Chacun de ces éléments sera examiné sous l'angle des différentes phases de l'élaboration, de la mise en oeuvre et du suivi, et les points forts et les faiblesses seront mis en exergue afin de suggérer des éléments de recommandations, qui seront développés par la suite.

#### **3.1 L'appropriation**

L'appropriation est un des mots clefs du CSLP. Dans ce rapport, nous entendons par l'appropriation le degré auquel l'Administration se sent concernée par le CSLP et, notamment, se sent responsable de sa réussite. Nous allons examiner les différents aspects liés à l'appropriation du CSLP en analysant, pour la phase de l'élaboration, ses liens avec l'Initiative PPTE, le respect des plans et stratégies en cours et l'implication de l'Administration publique au-delà du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Pour la phase de mise en oeuvre l'appropriation se traduit surtout par la traduction du CSLP en budgets annuels, les dispositions prises pour le suivi et encore par l'implication des ministères sectoriels et de l'Administration déconcentrée.

##### **3.1.1 La phase de l'élaboration**

###### **3.1.1.1 Lien PPTE renforcé- CSLP**

Il n'est pas difficile de s'imaginer que l'appropriation du CSLP pourrait être compromise par le fait que le concept du CSLP et certains aspects de la démarche à suivre en l'élaborant et en le mettant en oeuvre sont d'origine extérieure et liés à l'accession à l'allègement de la dette sous l'Initiative PPTE renforcée. Aussitôt que les modalités de l'Initiative PPTE renforcée ont été lancées par les Institutions de Bretton Woods en septembre 1999, le Gouvernement du BF a cependant pris les devants des choses et a élaboré un processus de formulation du CLSP qui mènerait le plus vite possible à la soumission d'un CLSP complet et ensuite au point d'achèvement de l'Initiative PPTE initiale et au point de décision de l'Initiative PPTE renforcée. Le Gouvernement n'a pas senti le besoin de passer par la phase d'un CLSP intérimaire. En ce sens, il paraît que le Gouvernement et une partie de l'Administration ont internalisé l'idée et les démarches du CSLP assez tôt dans le processus.

Le CSLP a été élaboré en 7 mois (de novembre 1999 à juin 2000). Ce choix de soumettre rapidement un CSLP complet afin de profiter de l'allègement de la dette le plus vite possible a eu des conséquences pratiques nettes : Il fallait opérer des choix entre la minutie, l'internalisation dans l'Administration, l'engagement des acteurs non-étatiques et la qualité du document d'une part, et d'autre part le respect du délai. Ces choix se sont non seulement précisés après l'élaboration du CSLP, mais étaient déjà évidents pour ceux qui ont pris les décisions initiales et décidé du modèle de l'élaboration du CSLP. Le Gouvernement a opté pour le modèle rapide et a l'impression que la Banque Mondiale préférerait vivement le même mode d'opération rapide afin de ne pas faillir à ses exigences internes.

Deux faiblesses, d'une importance particulière pour les phases suivantes et qui pourraient être reprochées à cette course contre la montre initiale méritent d'être mentionnées :

1. Le manque d'une stratégie de communication du CSLP vers les secteurs publics, privés et la société civile. Une telle stratégie est actuellement en train d'être élaborée et ne pourra être mise en œuvre avant 2002. On ne sait toujours pas quelles seront les ressources disponibles pour financer les activités à spécifier. Outre que les conséquences évidentes pour la diffusion et la qualité de l'information sur le CSLP, le fait de ne pas avoir une stratégie de communication a beaucoup joué sur les possibilités d'engagement des acteurs autres que l'Administration centrale, l'information étant la première condition d'une participation active.
2. Le travail peu abondant qui pouvait être mis dans le développement des indicateurs de progrès et d'impact du CSLP. En fait, aucun travail supplémentaire à ce qui avait été fait durant le test sur la reformulation de la conditionnalité ne ressort dans le document du CSLP. Ce dernier contient donc uniquement des indicateurs de résultats pour les secteurs de la santé et de l'éducation et pour des aspects de la gestion financière publique. Pour les autres secteurs prioritaires du CSLP tels que l'agriculture, l'élevage, la gestion des ressources naturelles, l'approvisionnement en eau et le logement, le document reste muet, comme les réflexions durant le test n'avaient pas abouti à des indicateurs fiables.

En conclusion, le lien entre le CSLP et l'Initiative PPTE renforcée a largement déterminé le processus de l'élaboration de CSLP au Burkina Faso. Notons, qu'au moment de la décision de formulation d'un CSLP, le Burkina n'avait pas encore bénéficié d'un allègement de la dette, étant donné qu'aucune réduction intérimaire n'était prévue dans l'Initiative PPTE 1. Il y avait donc une forte motivation pour accélérer la soumission du CSLP. Selon l'opinion dominante, y compris dans l'Administration, la rapidité du processus a joué négativement aussi bien sur la qualité que sur le degré d'appropriation du CSLP. Cependant, si on accepte l'aspect itératif du CSLP et le considère comme un processus d'apprentissage, il se peut que le fait d'avoir eu aussi tôt un document servant de cadre commun et de référence explicite pour tous les acteurs l'emporte sur les problèmes résultant de la rapidité du processus. Ceci dépendra largement de l'organisation des phases suivantes de mise en œuvre et de suivi.

### **3.1.1.2 Respect des plans et stratégies en cours**

Si le Burkina Faso a réussi à soumettre dans un délai très court un CSLP complet, c'est en partie parce qu'il était mieux préparé que plusieurs autres pays à relever le défi et à atteindre un résultat acceptable en dépit des circonstances difficiles. Premièrement, il y avait des données actualisées disponibles sur le développement de la pauvreté au Burkina Faso (surtout les deux *enquêtes prioritaires sur les conditions de vie des ménages* de 1994 et de 1998 et l'étude financée par le PNUD sur *les perceptions des dimensions du bien-être, de la pauvreté et l'accessibilité des services sociaux de base en milieu urbain et rural* de 1998). Deuxièmement, les secteurs importants du point de vue de la pauvreté avaient déjà ou étaient en train d'élaborer des plans sectoriels, dont des éléments pouvaient être relevés dans le CSLP sans trop de difficulté. Ceci est valable pour le secteur de la santé (Lettre du Gouvernement relative au développement du secteur de santé primaire), le secteur de l'éducation de base (Plan décennal de l'éducation de base) et le secteur agricole (Lettre de politique de développement rural décentralisé). Troisièmement, l'idée de consulter le secteur non Gouvernemental de la société n'était pas nouveau au Burkina Faso, mais a été expérimentée plusieurs fois les années écoulées. Et enfin, le Burkina Faso a été le pays sélectionné pour abriter un exercice SPA, baptisé test sur la reformulation de la conditionnalité (1997-2000), qui n'a pas seulement abouti à un ensemble d'indicateurs de résultat au niveau des secteurs sociaux et au niveau de la gestion financière publique (indicateurs qui ont été pris en compte dans le CSLP), mais qui a aussi donné lieu à un travail trans-sectoriel sous la direction du MEF (et avec la participation des partenaires au développement) qui pouvait servir de modèle et de montage pour le CSLP.

Pour ces raisons, le contenu et le processus de formulation du CSLP mis en place par le MEF n'étaient pas généralement perçus dans l'Administration comme étant quelque chose de fondamentalement nouveau ou imposant des exigences très différentes par rapport aux programmes et politiques antérieurs. Ce qui l'a séparé des autres processus similaires du passé, c'est la grande importance accordée au délai, donnant à tout le processus un sens prononcé d'urgence et d'intensité, en combinaison avec l'exigence de consulter largement la société civile et les partenaires au développement. Notamment il existait – et existe encore – une certaine confusion autour de l'aspect de la consultation de la société civile. Du point de vue de l'Administration, plusieurs bailleurs de fonds cherchaient une influence sur cet aspect du processus dans une manière quelque peu inappropriée. L'irritation en particulier provenait d'une impression que la communauté des bailleurs aussi bien que les agences individuelles n'arrivaient pas à fournir une définition du concept de la société civile, qui pouvait être à la base d'une discussion fructueuse et n'avaient pas elles-mêmes clarifié ce que devrait être l'objectif des consultations.

Au-delà de ces aspects novateurs, selon la plupart des personnes interrogées, c'est la phase de mise en œuvre plus que la phase de formulation qui a introduit des nouveautés sous la forme d'exigences en ce qui concerne le suivi.

### **3.1.1.3 Implication des ministères sectoriels et de l'Administration déconcentrée**

Une fois que le Gouvernement et le MEF ont décidé de donner priorité à l'élaboration d'un CSLP, cette décision a été acceptée et suivie par les autres structures de l'Administration de la même manière que toute autre décision prise par le Gouvernement. Rien ne suggère que le fait que l'idée d'un CSLP vienne de l'extérieur en tant que condition, a conduit à des problèmes, qui n'auraient pas surgi si la stratégie avait été une idée conçue par le Gouvernement lui-même.

Les efforts du MEF (et à l'intérieur du MEF, la DGEP) à prôner l'appropriation du processus du CSLP ont connu des résultats quelque peu différents au niveau des différents ministères sectoriels. La rapidité du processus de formulation ne permettait que d'organiser peu de briefings et d'avoir peu d'interactions avec les autres ministères, et la discussion interne au niveau des ministères sectoriels impliqués était limitée. La DEP de chaque ministère était l'homologue de la DGEP/MEF, et une bonne partie des tâches afférentes à la formulation du CSLP consistaient à reformuler les documents sectoriels déjà pilotés par les DEPs pour les adapter à la structure du CSLP. Hormis la plupart du personnel au niveau central du ministère, les niveaux déconcentrés des ministères sectoriels étaient presque exclus par le mode choisi. Ceux-ci auraient pu ajouter un goût de « terrain » au travail, et leur implication aurait facilité la phase de mise en œuvre. Certains ministères qui semblent déjà avoir oublié cette première phase du processus du CSLP, prétendent n'avoir nul part été associés à la phase initiale (ce travail ayant été fait par le MEF seul), tandis que d'autres, dont les participants sectoriels sont encore présents, peuvent confirmer leur participation.

Ce manque plus ou moins prononcé de mémoire institutionnelle est lié à un autre problème au niveau de l'appropriation, à savoir la grande mobilité des cadres supérieurs, alors que les fonctionnaires et techniciens, qui forment la force du travail dans les différents secteurs, sont plus stables. Ceci semblerait être un argument évident pour ne pas accélérer le processus, ceci, dans le but d'assurer la continuité du processus en dépit des changements aux niveaux supérieurs. Aussi, il aurait fallu redoubler les efforts pour tenir informés les responsables et les joindre directement au processus.

Finalement, une faiblesse quant à l'appropriation du CSLP a trait à la structure du CSLP du Burkina Faso : Le CSLP associe les caractéristiques d'une stratégie générale et compréhensive de la réduction de la pauvreté (comprenant des éléments macro-économiques, sectoriels, inter-sectoriels, structurels et relatifs à la bonne gouvernance) avec celles d'un financement beaucoup plus partiel ne mentionnant qu'en termes généraux le total des moyens financiers disponibles pour la mise en œuvre de la stratégie, et parlant beaucoup plus en détail des fonds relatifs à l'Initiative PPTE (ne dépassant pas plus de 8 % du budget national) qui sont alloués à quelques secteurs et programmes d'actions spécifiques. Cette dichotomie serait partiellement due au fait que les programmes sectoriels dans les secteurs de priorité étaient déjà en place (ou en train d'être réalisés) et partiellement financés. Ainsi, les fonds PPTE étaient distribués comme fonds supplémentaires pour les programmes sectoriels en vue d'assurer l'inclusion d'activités supplémentaires ou bien l'accélération d'activités déjà prises en compte dans les programmes de lutte contre la pauvreté. Comme nous allons le voir plus tard, cette manière de gérer le financement du CSLP va causer certaines difficultés de compréhension et d'appropriation.

### **3.1.2 La phase de mise en oeuvre**

#### **3.1.2.1 Mobilisation des fonds PPTE**

Depuis la réception favorable du CSLP en juin/juillet 2000 par les IBW, des efforts ont été entrepris en vue de mobiliser les fonds provenant de l'allègement de la dette liés au point d'achèvement de l'Initiative PPTE initiale et au point de décision de l'Initiative PPTE renforcée des différents créanciers. Le compte spécial a été ouvert au Trésor, les secteurs ont commencé à faire leurs demandes de fonds PPTE et, début 2001 les premières réalisations concrètes ont commencé sur le terrain. Le premier rapport de mise en oeuvre de septembre 2001 fournit un état de la réalisation du CSLP à la date de juillet 2001 (voir chapitre 2, tableau 3).

Répetons à ce point (voir le chapitre 2) que plusieurs créanciers n'ont fourni leurs contributions à l'allègement de la dette que très tardivement et certains n'ont toujours pas contribué. Ceci a été une source de grande frustration au niveau de l'Administration, qui a dû mettre beaucoup d'efforts dans les négociations et la mobilisation des fonds. Ce retard a également joué sur la première période de mise en œuvre en termes de motivation, et il explique en partie le retard accusé dans la mise en place du dispositif du suivi et l'association des partenaires.

#### **3.1.2.2 Transformation du CSLP en budgets et gestion des fonds PPTE**

Depuis mi-2000, le MEF et les secteurs concernés ont été actifs dans l'exécution et le suivi du CSLP à des degrés différents. Il est évident que, parmi les secteurs, l'implication et le sentiment d'appropriation du processus varient beaucoup selon l'importance des fonds PPTE qui leur sont alloués. Les ministères de la santé, de l'enseignement et de l'infrastructure qui ont déjà reçu des fonds PPTE pour leurs programmes et dont les deux premiers sont de loin les plus grands bénéficiaires en terme de budget (environ 35 % et 40 % respectivement, pour l'année 2000) sont les mieux organisés pour s'occuper de la mise en oeuvre et le suivi du CSLP. D'autres ministères paraissent moins intéressés dans le CSLP.

Le fait que l'allocation de budget PPTE semble être très déterminant pour le degré d'intérêt et d'appropriation du CSLP s'explique par le fait mentionné plus haut que les épargnes PPTE sont traitées comme un budget additionnel au budget national sur lequel des activités additionnelles peuvent être financées. En conséquence, bien que le budget additionnel de PPTE – comme le budget ordinaire – soit approuvé par le parlement, et que les activités financées sur le budget PPTE ne sont donc pas extra-budgetaires, les fonds PPTE sont affectés pour des activités spécifiques.

Dans le même sens, le document du CSLP ne présente de manière compréhensive que le budget relatif aux fonds PPTE.

Du côté de la comptabilité, les fonds PPTE sont transférés dans un compte spécial à partir duquel ils sont débloqués pour les unités de réalisation. Des relevés de comptes séparés montrent l'utilisation effective des fonds du compte spécial.

Cette mesure a ses avantages, en ce sens qu'un solde de fin d'année peut être transféré pour l'année suivante, ce qui n'est pas permis dans le budget national ordinaire. Un autre avantage est qu'il est plus facile de tracer les décaissements et vérifier leur utilisation effective que sur le budget total.

Apparemment, compte tenu des problèmes récurrents de trésorerie du Gouvernement burkinabé, c'est ce dernier avantage qui, à l'initiative ou à la pression d'une partie de la communauté des bailleurs de fonds au Burkina Faso, a poussé le Gouvernement à opter pour le compte spécial (comme compromis entre sa propre préférence de laisser les fonds dans le budget principal et la préférence de certains bailleurs de transférer les fonds dans un compte BCEAO, ce qui aurait rendu les dépenses sur fonds PPTE extra-budgétaires). Cependant, l'option pour un compte spécial a des inconvénients :

Premièrement, cette modalité va nécessairement associer certains départements de l'Administration beaucoup plus concrètement au CSLP que d'autres, avec pour conséquences, des problèmes d'appropriation au niveau des parties du secteur public qui ne reçoivent pas de fonds PPTE. Deuxièmement, les ministères qui sont pris en compte dans le budget du CSLP pourraient être amenés à considérer les activités financées par le PPTE comme leur seule contribution à la réduction de la pauvreté, délaissant ainsi le reste de leurs activités plus ou moins indifférentes à toute nouvelle orientation de réduction de la pauvreté. Comme les dépenses PPTE ne dépassent pas 8 % du budget national, cette situation pose un certain risque de marginalisation au lieu d'une intégration des efforts de réduction de pauvreté dans les dépenses publiques dans leur ensemble.

Si nous avons insisté sur le risque de marginalisation que pourraient avoir les modalités de financement du CSLP, il y a cependant un mouvement opposé qui se développe, à savoir une expansion d'appropriation dans les secteurs de santé et d'éducation où une responsabilisation financière des niveaux décentralisés et déconcentrés de l'Administration est en cours depuis 1997. Le CSLP, qui inscrit cette responsabilisation financière comme action prioritaire, a donné un nouvel élan à ce processus, qui permettra d'assurer la pertinence des services au profit des pauvres de même qu'une plus grande implication des pauvres dans la gestion des prestations de services.

Notons également que le CSLP n'opère pas uniquement avec l'ajout en ressources que constituent les fonds PPTE. En effet, en ce qui concerne les secteurs sociaux, les activités spécifiées dans la stratégie reposent aussi sur l'accroissement des allocations budgétaires pour ces secteurs dans le budget national. Il est par ailleurs notable que les cibles en termes de dépenses dans les secteurs sociaux ont été atteintes en 2000-2001 en dépit des problèmes budgétaires vécus suite à la conjoncture défavorable durant la même période.

### **3.1.2.3 Modalités de suivi**

Le dispositif du suivi de CSLP n'est sorti que 7 mois après l'endossement du CSLP en juillet 2000 et il n'est toujours pas entièrement opérationnel (voir chapitre 2 sur le dispositif). Alors que les 2 niveaux supérieurs sont fonctionnels assurant ainsi que les cadres supérieurs des ministères concernés sont régulièrement impliqués dans le processus et sont mis à contribution, le niveau technique ne fonctionne pas encore de manière satisfaisante. Ce niveau est composé de 4 groupes

sectoriels chacun avec son ministère sectoriel (ou l'un de ses ministères sectoriels) dans le rôle de président et organisateur des travaux, et avec le STC-PDES participant dans tous les groupes. Ceci représente une continuation des groupes qui étaient en place en vue de suivre le programme d'ajustement structurel avec pour exception que les groupes précédents étaient présidés et animés par le STC-PDES. L'idée de responsabiliser davantage, dans le dispositif de suivi du CSLP, les différents secteurs pour le suivi dans leurs domaines est certes louable et bénéfique, mais elle rend également le dispositif plus vulnérable qu'antérieurement. En témoignent les différents niveaux d'activités des divers groupes. Ainsi, le groupe du secteur de l'éducation s'est réuni pour la 5<sup>ème</sup> fois en novembre 2001 et a associé les partenaires au développement et la société civile comme spécifié dans les textes y afférents. D'autres groupes se sont rencontrés mais n'ont associé ni les partenaires au développement ni la société civile, et même la participation des entités publiques était loin d'être satisfaisante. Finalement, un groupe sectoriel de développement rural qui n'avait pas été établi au début vient d'être mis en place.

### **3.1.2.4 Existence de données de base et des indicateurs**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le Burkina Faso disposait déjà lors de l'élaboration du CSLP de données de base issues d'une série d'enquêtes réalisées durant les années 1990 dans le cadre de la stratégie nationale en matière d'informations statistiques. Au-delà, le CSLP envisage des efforts complémentaires pour améliorer la connaissance des domaines prioritaires du CSLP et pour assurer la disponibilité d'indicateurs de mise en oeuvre et de résultats.

Une des activités prévues est la création de l'Observatoire sur la pauvreté. Celui-ci a maintenant été créé dans le cadre du Projet de Renforcement de la Gouvernance Economique (PRGE) qui est un projet d'appui du PNUD. Implanté à l'INSD, l'Observatoire national sur la pauvreté est censé être un instrument de suivi qui permettra la relance d'un système léger d'information sur les conditions de vie des ménages. Ceci à travers l'élaboration d'indicateurs d'inputs (indicateurs d'intrants et indicateurs de processus) et d'indicateurs d'outputs (indicateurs d'impact à court terme et indicateurs de résultat à moyen et long terme). 74 indicateurs ont été sélectionnés et ont fait l'objet d'un test de validité au mois d'août 2001. Il est encore trop tôt pour évaluer la réussite de l'Observatoire en termes de renforcement du système de suivi du CSLP, mais le rapport sur le test de validité des indicateurs souligne la nécessité d'améliorer les processus actuels de production des données pour assurer l'observabilité des indicateurs liés aux programmes sectoriels, et de définir les liens institutionnels entre les producteurs de données (INSD, l'Université et les DEP des ministères sectoriels) et l'Observatoire.

Ces observations sont appuyées par l'impression générale qu'il y a encore un déficit au niveau de la collecte et de l'analyse des données et qu'il est nécessaire de renforcer les systèmes de gestion d'information. Ainsi, le rapport de mise en oeuvre de septembre 2001 ne contient toujours pas d'indicateurs de résultats pour les secteurs qui n'avaient pas fait partie du test sur la reformulation de la conditionnalité. Par contre, le rapport décrit les difficultés rencontrées, y compris les déficiences au niveau des systèmes statistiques, difficultés qui devraient être principalement dues aux faiblesses des ressources humaines. A terme, l'Observatoire national doit passer aux observatoires décentralisés, ce qui nécessite un renforcement des capacités à ce niveau. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de progrès convaincants dans la mise en place des systèmes de suivi décentralisés.

Il conviendrait également de veiller à ce que toute l'attention ne soit pas focalisée sur le développement des indicateurs de résultats au détriment des indicateurs de court et moyen terme – les indicateurs de mise en oeuvre – qui eux permettront l'évaluation courante du bien fondé des

stratégies choisies, de sorte à pouvoir inspirer constamment les discussions concernant les modèles de développement et de planification.

### 3.2 La participation

Dans cette section il s'agit de décrire l'interprétation et la réalisation de la participation en élaborant et mettant en oeuvre le CSLP au Burkina Faso. Un examen d'ensemble des initiatives, forces et faiblesses du processus participatif nous amène à une analyse des opportunités, difficultés et défis par rapport à une participation active.

#### 3.2.1 Les concepts et leurs contenus au Burkina Faso

La littérature sur le concept et la pratique de la participation est énorme<sup>3</sup>, et l'attention que cet aspect particulier du CSLP a reçu témoigne en partie des grandes potentialités liées à la participation, mais aussi des difficultés liées à son interprétation et à sa pratique. Si dès le départ, selon les indications des IBW, les CSLP étaient censés être élaborés d'une manière participative, ce n'est que récemment que la BM, suite aux multiples problèmes et difficultés rencontrés dans l'interprétation et la pratique de la participation, a élaboré un projet de définition et des guides pour l'organisation d'un processus participatif<sup>4</sup>. Selon ce nouveau guide, *le terme "participation" désigne le processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, ainsi que les décisions et les ressources qui les affectent, et en partageant le contrôle*. Il indique que la participation permet d'incorporer les priorités des pauvres, de construire des partenariats de telle sorte que tous les acteurs oeuvrent à un but commun, et d'améliorer la transparence et la responsabilisation de la prise de décision. A l'époque où le Burkina Faso s'est lancé dans l'élaboration du CSLP, il y avait cependant très peu d'expériences au niveau des partenaires au développement pour savoir comment organiser ce genre de processus. Ainsi, la participation était plutôt une nouvelle conditionnalité, source potentielle d'irritation et de conflits dans la mesure où elle n'était pas comprise de la même manière par les acteurs concernés<sup>5</sup>.

Quant à **la définition de la société civile**, il existe également une variété de définitions, et en conséquence une latitude aux organisateurs de défendre leurs choix quant à qui impliquer, et aux organisations et personnes de la société civile de défendre leur motivation et surtout leur représentativité. L'étude récente sur le renforcement des capacités des organisations de la société civile au Burkina Faso définit les composantes de la société civile au Burkina Faso comme comprenant les organisations syndicales; les organisations des droits humains et des libertés; les organisations non Gouvernementales (comprises comme des organisations à but non lucratif travaillant pour promouvoir le développement économique et social des populations défavorisées); les institutions religieuses; la presse et les organisations communautaires de base. Non comprises dans la société civile sont l'Etat et ses institutions, les partis politiques, les chefferies traditionnelles et le secteur privé. Pour faciliter la compréhension, nous allons nous tenir à cette distinction en parlant de la société civile au Burkina Faso.

---

<sup>3</sup> Le rapport "Institutionalised Participation in Processes Beyond the PRSP – Study Commissioned by the Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) », September 2001, résume la littérature des différentes formes de participation.

<sup>4</sup> Voir "Organisation du processus participatif", chapitre dans le recueil des références (source book) élaboré par la BM pour guider/appuyer les processus CSLP. Disponible sur [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)

<sup>5</sup> Qui sont le plus souvent décrits comme les pauvres et les groupes vulnérables, le grand public, la société civile organisée, le secteur privé, l'Etat, les assemblées représentatives et les donateurs.

La participation en relation avec le CSLP a souvent été comprise comme la participation de la société civile. Une critique soulevée par d'autres études est qu'il y a une tendance à ce que la participation au processus CSLP privilégie les ONG au détriment des organes politiques représentatifs comme le parlement<sup>6</sup>. Au Burkina Faso, les organes politiques représentatifs sont notamment les deux chambres du parlement (l'Assemblée Nationale et la deuxième chambre) et le Conseil Economique et Social (CES)<sup>7</sup>, de même que les représentations locales élues comme dans les communes. Il est évidemment essentiel qu'un processus participatif autour du CSLP ne marginalise pas les institutions démocratiques essentielles, tout en sachant situer ces institutions dans un contexte d'une démocratie encore très jeune, où elles ne sauraient pas toujours jouer le rôle qui leur est attribué selon les textes.

Alors que l'AN au BKF est toujours très monocolore, 101 sur 111 sièges sont occupés par le CDP, et que les institutions comme la deuxième chambre et le CES sont critiquées par la tranche la plus radicale de la société civile<sup>8</sup> comme étant des fantômes étatiques dont les voix opposées et critiques sont exclues, nos rencontres démontrent tout de même des institutions qui sont en train de s'assumer et d'insister sur un plus grand rôle pour le législatif dans la discussion et le contrôle de l'exécution des politiques. Il serait intéressant de voir une interaction plus accentuée entre les ONG et les mouvements sociaux et ces institutions, de sorte que la conscientisation et l'auto organisation soient augmentées des deux côtés.

### **3.2.2 La phase de l'élaboration**

Le processus consultatif autour de l'élaboration du CSLP<sup>9</sup> a commencé par un atelier "d'information et de discussions" à Ouagadougou le 15 février 2000, suivi par deux ateliers "de validation et d'approfondissement" organisés le 25 février 2000 à Ouahigouya et le 3 mars 2000 à Bobo-Dioulasso. Les ateliers, qui étaient organisés par le MEF, regroupaient chacun environ 80 participants, principalement l'Administration, les partenaires et quelques représentants de la société civile et de l'Administration décentralisée (mairies) et déconcentrées (DREP, préfectures). L'atelier d'information et de discussions avait pour objectif "d'échanger sur les éléments de stratégie et les actions prioritaires"; les deux ateliers de validation, qui se sont chacun focalisé autour d'un nombre de thèmes, à recueillir les avis et contributions des participants pour l'amélioration du document de base afin d'approfondir et valider le document.

L'appréciation de ces ateliers par aussi bien ceux qui ont participé que ceux qui n'ont pas participé montre un certain nombre de défaillances:

- La dissémination d'information sur le CSLP a été et est toujours dérisoire. Il y a eu des spots à la radio, mais la diffusion du document a été, et reste limitée.
- Les ateliers ont été organisés et les rapports pour discussion diffusés très tardivement, parfois à la réunion même, ce qui ne permettait pas aux participants de se préparer. Plusieurs avaient l'impression d'assister à la validation d'un document déjà rédigé.
- Des exposés des techniciens des différents ministères sur des questions de statistique et d'économie ont occupé la majorité du temps des ateliers et étaient techniques, ce qui rendait

---

<sup>6</sup> Voir p.e. « PRSP Institutionalisation Study : Final Report », ODI report for the Strategic Partnership with Africa, October 2001, chapter 1.

<sup>7</sup> Le CES et la deuxième chambre ont un statut consultatif. Tous les deux ont des conseillers/représentants de différentes couches de la population, telles que syndicats, employeurs, ONGs etc.

<sup>8</sup> Notamment associations des étudiants, certaines organisations des droits de l'homme et une partie de la presse indépendante.

<sup>9</sup> Le CSLP était au début de l'élaboration intitulé "document cadre de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté au Burkina Faso".

difficile une participation active des représentants de la société civile qui n'avaient pas le niveau requis pour analyser et contribuer dans ces domaines.

- La société civile a été largement sous-représentée par rapport à l'Administration centrale et les bailleurs de fonds et la sélection des participants paraît aléatoire et non représentative. Par exemple on note une absence du SPONG, qui est cependant un collectif de 78 ONG, déjà impliqué dans le plan national de bonne gouvernance. Ceux qui ont été représentés sont souvent les sections locales des associations nationales ou bien des représentants à titre individuel.
- Il n'y a pas eu de retour d'information aux participants concernant la prise en compte de leurs préoccupations.

Suite aux ateliers, le document a été révisé par le comité interministériel et ventilé d'une manière très incomplète. En révisant le document, les 4 groupes thématiques ont mené une consultation sélective avec certains acteurs, comme l'association des parents d'élèves et la Fédération des Professionnels Agricoles du Burkina (FEPAB), qui pour leur part estiment qu'ils ont été bien impliqués et que leurs préoccupations ont été prises en compte. Mais la plupart des acteurs de la société civile et de l'Administration décentralisée et déconcentrée témoignent qu'ils ne savent pas si leurs préoccupations ont été prises en compte car ils n'ont toujours pas vu le document final. Seuls les partenaires au développement ont fait des commentaires au document révisé qui a ensuite été présenté par le MEF aux deux chambres du parlement et au CES.

Les députés de l'AN et les membres du CES ont soutenu de manière générale le CSLP et son contenu, mais ils déplorent le fait qu'ils n'aient été interpellés que pour la ratification de l'accord. Ceci est la procédure habituelle au Burkina Faso, mais des changements sont actuellement en cours à ce niveau avec une prise de conscience par le législatif de son rôle dans une démocratie. De plus en plus l'AN requière ses droits et exige un rôle où elle a la possibilité d'intervenir durant le processus de formulation.

En conclusion, tous les acteurs, y compris les autorités, sont de l'avis que le niveau de participation de la société civile, des services déconcentrés et en partie les organes représentatifs en phase d'élaboration du document du CSLP était insuffisant<sup>10</sup>. Les raisons pour ces défaillances sont surtout le temps très court imparti au processus d'élaboration du CSLP et le fait qu'il n'y avait pas d'antécédent connu indiquant comment organiser le processus CSLP. Aussi, le fait que le Burkina Faso ait opté pour ne pas faire un I-CSLP n'a pas facilité la création des cadres de participation dans la mesure où le I-CSLP est justement censé planifier un processus participatif.

### **3.2.3 La phase de mise en oeuvre**

Après l'endossement du CSLP en juin/juillet 2000, il y avait un certain silence autour du CSLP, notamment en ce qui concerne la vulgarisation, la mise en place des structures de suivi et la discussion de la participation des différents acteurs dans la mise en oeuvre et le suivi. C'est avec l'adoption du dispositif de suivi en mars 2001 qu'une série d'activités, qui avaient pour objectif de diffuser l'idée et le contenu d'un CSLP et d'accroître la participation à la mise en oeuvre et l'actualisation du CSLP, a été lancée<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Cette appréciation sort des entretiens, alors que les documents officiels sur le processus répètent que le CSLP est un cadre consensuel et participatif (voir p.e. communication du MEF: "processus d'élaboration du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso", septembre 2001).

<sup>11</sup> Voir tableau 1, « Etapes importantes du processus CSLP/PPTE », chapitre 2.

Notamment 4 séminaires régionaux thématiques ont été organisés à Tenkodogo, Ouahigouya, Bobo-Dioulasso et à Ouagadougou en juillet et août 2001, chacun regroupant entre 70 et 140 participants de l'Administration centrale et déconcentrée, de la société civile et les bailleurs de fonds. Les résultats des débats et les recommandations de chaque séminaire sont inclus dans le rapport de mise en oeuvre de septembre 2001. Optant pour une approche thématique, c'est le principe de participation différenciée qui a été appliqué, puisque les participants ont été invités selon les thèmes. En conséquence, le séminaire à Bobo sur la compétitivité avait principalement des participants du secteur privé, et peu de la société civile; alors qu'à Ouahigouya il y avait eu beaucoup de participants de la société civile. En outre, le lieu du séminaire semble avoir été déterminant pour le choix des participants, chaque séminaire regroupant surtout des participants de Ouagadougou et de la province où il était tenu.

L'avantage d'une participation différenciée est qu'elle permet d'avoir des débats plus approfondis et de faire appel aux personnes ressources dans les différents domaines. L'inconvénient est que les débats thématiques ne font pas ressortir clairement les liens entre les choix dans un secteur/domaine et les conséquences dans un autre, alors que le CSLP est justement un cadre comprenant des politiques et réformes issues des différents secteurs et domaines. Il aurait donc été intéressant de faciliter des débats permettant de discuter les choix politiques à faire et les «trade-offs» des différents choix. Ce genre de débats aurait pu faciliter la considération et la discussion des politiques et stratégies alternatives. Au Burkina, s'il y a eu des amendements du document initial, il n'y a pas eu de discussions publiques concernant les alternatives et choix politiques à mettre en oeuvre.

En conclusion, les activités menées pour accroître la participation dans un deuxième temps ont été beaucoup plus inclusives que durant l'élaboration initiale. Les représentants que nous avons rencontrés sont tous grosso modo contents avec le contenu du CSLP et au courant des aspects liés tels que le PPTE. Il reste cependant des lacunes sérieuses au niveau de la diffusion de l'information sur le CSLP, au niveau de l'implication des populations de base, au niveau du choix des représentants à impliquer et au niveau d'informations de retour des résultats des consultations. Il y a toujours, au sein de la société civile, le sentiment qu'on est invité pour ratifier et valider des documents déjà rédigés. Actuellement, on attend de recevoir le document actualisé du CSLP pour voir si les préoccupations sont prises en compte.

En ce qui concerne le **dispositif de suivi du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté**, la participation de la société civile est située au niveau des groupes sectoriels de suivi. Les organismes spécifiques de la société civile n'ont cependant pas été désignés dans la composition des groupes sectoriels, et l'expérience jusqu'à présent varie considérablement par groupe. Le groupe sectoriel de suivi de l'éducation de base, qui est de manière générale le plus avancé, semble aussi être celui qui a le mieux intégré la société civile, notamment l'association des parents d'élèves, peut-être parce cette dernière est facilement discernable et bien organisée.

Toutes les organisations de la société civile rencontrées au cours de la mission, à Ouagadougou et en province, attribuent une importance primordiale à être impliquées dans la mise en oeuvre et le suivi du CSLP. Au niveau central cela pourrait se faire à travers une revue de la composition des trois paliers du dispositif de suivi. L'admission actuelle de la société civile au niveau des groupes de suivi sectoriels paraît un peu opaque et ad-hoc et gagnerait à être précisée. De même, le comité ministériel de supervision du CSLP et le comité technique interministériel de suivi du CSLP pourraient être élargis pour admettre quelques représentants de la société civile qui pourraient avoir le statut d'observateurs, ce qui leur permettrait de jouer leur rôle de contre-pouvoir.

Quant au parlement et le CES, ceux-ci sont également en train de s'interroger sur leur rôle dans le suivi du CSLP. Le parlement voudrait instaurer des structures de suivi indépendantes à leur niveau mais sent le besoin d'un appui technique et financier. Le CES, lui, est en train de réfléchir sur les modalités de l'information de retour du Gouvernement sur les avis qu'il émet.

Cependant, le plus grand défi est la décentralisation réelle de prise de décision, de gestion et de suivi des activités qui s'exécutent au niveau décentralisé. Il s'agit notamment des activités dans les domaines de l'éducation et de la santé mais aussi des activités de vulgarisation agricole et des crédits. Les idées de décentralisation font déjà partie du CSLP, étant intégrées dans l'axe de bonne gouvernance. Le rapport de mise en oeuvre du CSLP de 2001 rappelle les textes d'orientation de décentralisation (TOD) adoptés en 1998 et note que des mécanismes d'appropriation des TOD et de responsabilisation des acteurs locaux et centraux ont été développés tout au long de l'année 2000. Cependant, au niveau des provinces on ne sent pas encore les effets de la décentralisation et on n'y croit pas tellement. *Tout vient de Ouaga*. Même pour l'organisation des consultations autour du CSLP, ni les DREP ni les communes n'ont été impliquées en tant qu'organismes pratiques. Aussi, un autre problème majeur est que les activités entreprises dans le cadre du CSLP ne sont pas souvent signalées aux responsables de l'Administration déconcentrée, qui ne savent pas quelles activités relèvent des fonds PPTE. En conséquence il leur est très difficile de jouer un rôle dans le suivi et d'assurer la transparence et l'implication des populations. Les représentants rencontrés en province ont suggéré de responsabiliser une structure au niveau provincial afin de faciliter l'échange d'informations et les rencontres, et afin de savoir où s'adresser.

### 3.2.4 Initiatives prises par la société civile

Des initiatives propres à la société civile pour être impliquée dans le processus du CSLP ne sont intervenues qu'au début 2001 simultanément avec les activités initiées par le Gouvernement. C'est à ce moment-là que RECIF/ONG, un réseau de 46 organisations de femmes a pris connaissance du processus et a demandé à être impliqué<sup>12</sup>. Après une enquête auprès de ses membres qui a démontré une ignorance totale du document, RECIF/ONG est entré en contact avec la DGEP et l'Ambassade des Pays Bas pour organiser une série d'activités en vue d'informer ses membres et leur permettre de contribuer. Les résultats furent l'élaboration d'une version simple du CSLP en 3 langues nationales; la formation de 20 personnes ressources (2 personnes de chaque région, dont une de la DREP) et ensuite des ateliers de restitution dans chaque province. Ces activités se sont déroulées de juin à août 2001 et à notre connaissance elles sont toujours les seules de leur genre, essayant d'une manière plus organisée d'informer et sensibiliser ses membres et d'y associer l'Administration déconcentrée. Selon les rapports des ateliers, l'objectif et le contenu des ateliers semblent avoir été l'information et la sensibilisation. Les contributions sont assez faibles : plusieurs participants ont regretté la faible implication des populations de base dans l'élaboration du CSLP et souhaiteraient voir une implication active dans sa mise en oeuvre et son suivi. Il y a également une préoccupation sur les aspects et la mise en oeuvre des activités liées à l'axe de bonne gouvernance. Jusqu'à présent les conclusions des ateliers régionaux n'ont pas été tirées et RECIF ne semble pas avoir une stratégie pour son implication dans la mise en oeuvre et le suivi du CSLP.

Si modeste qu'ils soient, les ateliers organisés par RECIF/ONG étaient une des principales sources de connaissance du CSLP des représentants de la société civile que nous avons rencontrés en province. Là où les documents en langues nationales avaient été distribués, ils étaient appréciés, mais il n'y en avait pas eu suffisamment et toutes les langues principales n'étaient pas couvertes. Le fait qu'il n'y ait pas eu d'autres initiatives coordonnées de la part de la société civile pour

---

<sup>12</sup> Selon d'autres voix, c'est l'ambassade des Pays-Bas qui a approché le RECIF/ONG en accord avec la DGEP.

s'impliquer de manière constructive dans le CSLP témoigne également des faibles capacités d'organisation de ce secteur, surtout quand il s'agit des actions de plaidoyer, de l'élaboration des analyses et des propositions et alternatives politiques.

### 3.2.5 Opportunités, difficultés et défis par rapport à une participation active

Bien qu'il y ait des différences de vue, la plus grande partie des organisations et personnes rencontrées, au niveau de la société civile comme au niveau des institutions politiques, sont de l'avis que l'idée d'un CSLP est bonne et comporte des opportunités à travers le cadrage des politiques macro-économiques, des politiques sectorielles et des aspects transversaux comme la bonne gouvernance. La conditionnalité sur la participation, qui s'inscrit dans le processus de démocratisation au Burkina et dans le discours international sur le rôle de la société civile dans une démocratie, a créé un espace non négligeable pour la société civile pour s'associer à la planification<sup>13</sup>. Il existe une volonté croissante de la part de l'état à impliquer la société civile.

Autre aspect positif est la grande motivation de la société civile à participer, aussi bien au niveau des ONG, des organisations communautaires de base qu'au niveau des associations d'intérêts comme les syndicats, l'association des étudiants, les fédérations de producteurs etc. Il se produit ce qu'on pourrait appeler une aspiration à la participation. Les motifs à la participation sont cités comme la lutte contre la pauvreté elle-même, le souci de voir les vrais besoins des populations reflétés au niveau des politiques et de voir les politiques exécutées de manière cohérente. Il est également presque unanimement reconnu que depuis les deux ou trois dernières années, la société civile a été renforcée et s'est fait respecter. Il y a eu une prise de conscience, surtout après l'assassinat du journaliste indépendant, Norbert Zongo en décembre 1998. Même au niveau des populations de base, une prise de conscience des causes de la pauvreté commence à naître. *Les gens savent qu'il y a une injustice, mais pas comment agir*<sup>14</sup>. A tous les niveaux on sent un éveil, et si on n'est pas pressé, les gens ont beaucoup à dire sur la pauvreté, ses causes et leur manière de voir les choses. Ceux-ci sont des atouts importants qu'il convient de mettre à profit, par la société civile elle-même, et par l'Etat.

Ceci dit, comme on a pu le constater tout au long de cette section, il y a de grandes faiblesses au niveau de l'organisation de la société civile. En effet jusqu'à présent aucun réseau, alliance ou organisation n'a réussi à établir une certaine représentativité et contribuer de manière constructive et analytique aux grands axes du CSLP, en terme de l'élaboration d'alternatifs, d'analyse des conséquences de certains choix, ou en mettant en exergue les leçons apprises des processus antérieurs qui pourraient être mis à profit dans le cadre présent. Il y a une mauvaise évaluation des enjeux et de la marge d'influence ou en tout cas une faible utilisation des opportunités. Les contributions sont venues des associations avec des intérêts précis comme les associations des parents d'élèves ou les producteurs, à titre individuel, ou bien elles ont porté sur des détails. Il règne également un certain esprit attentiste au niveau de la société civile, on attend d'être invité et si on ne l'est pas, on ne prend pas les devants. Cette attitude est même reflétée au SPONG, qui, s'il avait été appuyé dans ce sens, aurait pu être le collectif des ONG pour organiser des analyses plus approfondies et traduire les analyses en propositions concrètes.

---

<sup>13</sup> Si cette caractéristique est partagée par beaucoup de gens, il convient de dire qu'elle n'est pas unanimement partagée. Certains, surtout une partie de la presse, quelques intellectuels et les étudiants sont de l'avis que les choses vont du mal au pire, et qu'il n'y a aucune volonté politique de la part du Gouvernement et du législatif à lutter contre la pauvreté. Ce sont ces mêmes gens qui pensent qu'il y avait dans le passé un plus grand esprit de participation de la part du pouvoir.

<sup>14</sup> Participant à réunion Gaoua, 30/11/2001.

Ce manque d'organisation au niveau de la société civile, dont elle est par ailleurs consciente, ne facilite certainement pas le travail du Gouvernement quant à l'implication de la société civile d'une manière transparente et représentative. A ce point également, on note que les bailleurs de fonds semblent avoir fait très peu pour organiser et renforcer les capacités de la société civile pour lui permettre d'assumer son rôle.

Au-delà de cette faiblesse, on constate qu'il y a un grand besoin de clarifier les objectifs de la participation, non seulement pour éviter la confusion, mais aussi pour que les attentes de chacun soient ajustées aux réalités. On note aussi que, bien que les représentants des associations et groupements soient toujours prêts à assister à des rencontres dans des délais très brefs, une certaine lassitude, ou peut-être plus correctement une conscience de l'utilité limitée de ces rencontres, commence à apparaître. On sent un certain scepticisme par rapport aux nouvelles initiatives de ce genre, y compris le CSLP, qui vient du fait qu'on a eu tendance à demander aux gens de venir pour des consultations, et puis ne pas y donner suite, ou ne pas respecter les opinions. Alors que tout le monde s'associe à la lutte contre la pauvreté et est favorable à une politique dans ce sens, il est nécessaire de revoir la formule de la consultation et de réinstaller un climat de confiance entre populations, autorités et bailleurs de fonds, une confiance qui est à la base de l'établissement des partenariats entre les différents acteurs. Par contre, il semble y avoir une bonne relation de travail et interaction entre la société civile de base et les structures déconcentrées, et il existe déjà des cadres de concertation provinciaux, où participent l'Administration et la société civile, qui pourraient être dynamisés.

### **3.3 La problématique de la capacité**

Nous avons déjà constaté que le processus CSLP est un processus très exigeant et chargé, demandant des capacités à tous les niveaux, qui dépassent facilement celles qui existent actuellement. L'évaluation du processus CSLP ne peut donc se faire qu'en prenant dûment en compte les capacités existantes, tout en appréciant à quel degré le processus lui-même a contribué à accroître les capacités requises.

#### **3.3.1 L'Administration**

Même si le CSLP a pu se baser en grande mesure sur les politiques et stratégies sectorielles déjà en place, son élaboration a requis des efforts très importants de la part de l'Administration et le problème de capacité est toujours posé avec acuité dans certains services. Le fait que le Burkina Faso soit un des premiers pays à avoir engagé le processus CSLP, a encore augmenté les exigences tout au long du processus en raison du manque de précédents et d'exemples qui auraient pu servir à raccourcir le chemin et faciliter les travaux. Les efforts de conception et d'itération liés à ce fait ne devraient point être sous-estimés, d'autant plus que les institutions de Bretton Woods étaient essentiellement dans la même situation d'apprentissage que l'Administration burkinabé et n'avaient pas non plus d'expérience solide pour appuyer le processus.

Le problème de capacité s'est posé d'abord au sein de la DGEP qui a été nommée coordonnateur et moteur du processus de formulation. Avec le délai très court et les multiples éléments et exigences liés à l'élaboration du document, y compris celui d'implication des ministères sectoriels ainsi que les partenaires au développement et la société civile, ceci était une tâche très exigeante qui a nécessité un effort très intense pour toute la durée de l'élaboration. On a dû mettre à contribution toutes les ressources de la DGEP. Dans les secteurs, l'existence antérieure des plans et stratégies

sectoriels a facilité la tâche des DEP respectives consistant à compiler et rédiger les contributions au CSLP. Dans un sens plus large, on a par ailleurs pu constater que la capacité des ministères à bien comprendre le concept du CSLP et à bien se situer, en tant que secteurs, dans son contexte a été assez différente et a dépendu en grande partie de leur exposition antérieure aux exigences liées à la formulation des stratégies ou plans sectoriels.

Depuis environ la mi-2000 le pilotage du processus CSLP revient au STC-PDES, elle aussi une unité du MEF, mais placée au même niveau que le Secrétariat Général du ministère. Le STC-PDES était déjà responsable des relations avec les IBW en ce qui concerne les programmes d'ajustements structurels (PAS, FASR, FRPC), les revues des dépenses publiques, et le test sur la reformulation de la conditionnalité qui a été mené à bien en juillet 2000. De par ces derniers exercices, le STC-PDES était déjà maître d'ouvrage de processus pluri-sectoriels comprenant des réunions régulières avec les secteurs comme avec les partenaires au développement, et il avait déjà nommé en son sein des correspondants sectoriels qui servaient de points de liaison entre le STC et chaque secteur. Le test sur la reformulation de la conditionnalité semble avoir joué un rôle particulièrement important dans ce sens.

Même avec cette base de compréhension et d'expérience, la tâche consistant à piloter et appuyer le suivi du CSLP reste très importante et pourrait facilement dépasser sa capacité de travail. La mise en place tardive du dispositif de suivi et surtout la lenteur dans la mise en place effective des groupes sectoriels de suivi indiquent pour certains que cela est effectivement le cas. La participation difficile de certains ministères, y compris les changements de leurs représentants d'une réunion à l'autre, et les attentes de la part des partenaires au développement qui dès le début – et surtout depuis la soumission du CSLP aux IBW en mi-2000 - se sont souvent sentis trop à l'écart du processus, ne contribuent pas à rendre la situation du STC plus confortable.

A cela s'ajoute que justement l'aspect suivi est l'une des innovations majeures du CSLP par rapport au passé. Il ne peut donc que s'agir d'un processus d'apprentissage qui est nécessairement difficile au début, et qui a besoin d'être doté, par les autorités, des meilleures conditions pour réussir à travers une augmentation des capacités et du personnel. Quelques-unes des insuffisances constatées au niveau du suivi du CSLP pourraient probablement être réduites en allouant plus de ressources au STC-PDES. Il y a lieu aussi de mentionner que certains partenaires du développement ne sont pas convaincus que le STC, de par la nature de son expérience (étroitement liée aux PAS), est l'unité la plus indiquée pour bien gérer les aspects relatifs à l'association de la société civile.

A la question de savoir si le processus CSLP, comme il s'est déroulé jusqu'à ce jour, a servi à accroître les capacités de l'Etat, la réponse semblerait être plutôt négative, surtout en ce qui concerne la conception et la compréhension des relations entre secteurs. Là où il n'y avait pas déjà de telles capacités, le temps et l'appui fourni n'ont vraisemblablement pas suffi pour les créer. Un des défis durant la phase de mise en oeuvre et de suivi, sera d'amener les secteurs jusqu'ici marginaux au processus CSLP à acquérir plus de capacités dans ce sens. Il reste cependant à voir jusqu'à quel point le suivi sera axé de façon dominante sur les secteurs/ministères représentés dans le budget supplémentaire, et dans quel cas cet effet d'apprentissage sera compromis. En ce qui concerne les services déconcentrés, la mise en oeuvre concrète et le suivi représenteront également un lieu d'apprentissage, dont un des éléments majeurs sera l'implication soutenue et continue des populations, élément nouveau dans les opérations de ces services.

### 3.3.2 La société civile

Il y a au Burkina Faso une vie associative très riche; chaque village a son groupement villageois. Cependant la grande majorité de ces associations ont des objectifs très limités liés à la vie communautaire et ne cherchent le plus souvent pas la participation civique. L'Administration publique est perçue comme un pourvoyeur d'aide. A l'autre extrémité de la société civile, les organisations des droits de l'homme, notamment le MBDHP, les syndicats et les associations des étudiants sont parmi les groupes de la société civile les plus « bruyants » et opposés au pouvoir. Ils ont souvent des relations avec des partis politiques de l'opposition ou sont considérés par le pouvoir comme une opposition politique, ce qui ne facilite évidemment pas leur implication effective dans les dialogues constructifs. Les organisations de droits de l'homme comme le MBDHP sont en général considérées parmi les leaders de la société civile. En outre, la société civile au Burkina souffre de tous les problèmes qu'on connaît dans d'autres pays, liés aux problèmes de financement, manque de capacités, concurrence pour des ressources limitées, mauvaise gestion, déficit de communication institutionnelle, arrivisme et problèmes de représentativité. Le Burkina a donc une société civile active, mais dispersée et pour la plus grande partie peu orientée vers l'éducation et la participation civique et le plaidoyer<sup>15</sup>.

Cette caractéristique de la société civile a rendu difficile sa participation effective au niveau de l'élaboration du CSLP, comme nous l'avons décrit dans la section précédente. Le peu d'organisations ayant les capacités pour jouer un rôle catalytique et développer des analyses et propositions proactives sont pour la plupart restreintes par leur appartenance politique ou par une conception extrêmement négative du pouvoir qui les empêche de chercher une collaboration quelconque. En plus, avec la prise de conscience générale du rôle et de l'importance de la société civile, celle-ci est également devenue l'objet recherché dans un champ de bataille : Alors que les tranches « bruyantes » et critiques réclament la définition de la « vraie » société civile, les institutions constitutionnelles étatiques comme le CES et la chambre des représentants, qui regroupent des représentants de la société civile, estiment qu'elles représentent toutes les couches sociales au Burkina. C'est dans ce climat de méfiance qu'il faut comprendre l'inquiétude d'un collectif comme le SPONG<sup>16</sup>, d'être pris en « otage » par une de ces interprétations dominantes s'il s'impose en tant que représentant de la société civile.

Au-delà de cette bi-polarisation, il y a les milliers d'associations et groupements de base, qui eux n'ont pas les capacités propres à s'organiser pour contribuer de manière substantielle aux débats politiques et de développement.

Nous allons poser la même question que nous avons posée plus haut pour l'Administration, à savoir si le processus CSLP a contribué à accroître les capacités de la société civile à participer d'une manière constructive au développement et à la mise en oeuvre des politiques et à jouer son rôle de contre pouvoir. Une première réponse, c'est que les opportunités de participation fournies par le processus du CSLP ont contribué à une prise de conscience au niveau de la société civile du rôle qu'elle peut jouer et du besoin de renforcer ses capacités et de s'organiser. Cette prise de conscience date de bien avant le CSLP mais les opportunités concrètes créées par celui-ci ont eu un effet catalytique. C'est cette prise de conscience qui a amené des initiatives comme la création d'une cellule de la société civile au sein de SPONG dans le cadre d'un programme de renforcement de la

---

<sup>15</sup> Cette caractéristique est confirmée par l'étude récente sur le « renforcement des capacités des organisations de la société civile au Burkina Faso », commandité par le ministère de la fonction publique et du développement institutionnel avec l'appui du PNUD. L'étude entre dans le cadre du Programme d'Appui au Plan National de Bonne Gouvernance et a été validée à un atelier à Bobo en novembre 2001

<sup>16</sup> Secrétariat Permanent des ONGs.

société civile pour la réduction de la pauvreté ; la création d'un comité sectoriel sur la société civile sur le plan national de bonne gouvernance et d'une cellule de réflexion au sein du CES.

Cependant, jusqu'à présent nous ne voyons pas encore de signes que le processus CSLP à lui-même a contribué à accroître les capacités d'organisation, d'analyse et de conception de la société civile. Pour arriver là, il y a lieu de soutenir de manière constante les réflexions et initiatives en cours et de se servir du processus de suivi comme d'un lieu d'apprentissage et d'y impliquer de manière sensible la société civile, les institutions politiques et les populations de base.

### **3.4 « Mainstreaming » - la focalisation de l'attention sur la problématique de la pauvreté**

Selon les partenaires au développement et l'Administration, il n'y a pas de doute que le processus du CSLP a contribué à focaliser le dialogue entre les deux parties sur la problématique de pauvreté et les moyens pour l'éradiquer. En dépit des faiblesses notées dans le processus du CSLP et dans le document CSLP lui-même, le processus et le document du CSLP ont ainsi créé un agenda et un cadre communs qui ont déjà prouvé leur valeur en accentuant la nécessité de travailler ensemble, améliorant ainsi le niveau de la transparence générale dans les efforts de développement. A long terme, ceci devra également améliorer la cohérence des activités de développement.

Du côté des partenaires au développement, cet optimisme est en partie issu d'un désir de voir finalement aboutir une initiative de développement important, et il s'exprime malgré des frustrations diverses, parmi lesquelles un manque de transparence (certains donateurs pensent qu'ils ont été délaissés au début du processus), un manque d'information systématique et régulière et de rencontres de discussion entre eux-mêmes et l'Administration (voir chapitre 4).

A l'intérieur de l'Administration, il n'est pas évident de savoir dans quelle mesure le processus du CSLP conduit à une intégration des discussions sur la réduction de la pauvreté et des efforts y relatifs. Premièrement, la majeure partie de l'Administration n'a pas encore été, comme mentionné auparavant, impliquée dans les discussions relatives au CSLP.

Deuxièmement, la structure du CSLP avec son approche budgétaire et financière partielle peut en effet, comme indiqué auparavant, provoquer un certain degré de marginalisation plutôt que d'intégration des efforts de réduction de la pauvreté. Le compte spécial bien que perçu comme une simple disposition technique peut bien aggraver ce problème. Ainsi, les ministères sectoriels semblent avoir tendance à considérer le CSLP comme synonyme des activités supplémentaires à être financées par le compte spécial de PPTE, c'est-à-dire à considérer le CSLP comme un projet additionnel à ceux qu'ils sont déjà en train de réaliser.

Ceci ne semble par ailleurs pas être seulement le cas pour les activités financées sur l'Initiative PPTE, mais également pour les programmes sectoriels dans leur totalité, comme le plan décennal d'éducation de base qui est supposé constituer le programme général de travail dans ce secteur. Cette perception n'est guère surprenante dans le contexte où l'approche projet a été largement dominante et l'est toujours et ce, en combinaison avec la dépendance des donateurs et la tendance de ces derniers à appliquer leurs propres modalités de financement et de gestion ; approche allant à contresens de l'intégration effective des activités appuyées dans les programmes nationaux.

Une partie du problème de l'approche projet à laquelle nous faisons allusion ici est le problème d'éligibilité des dépenses/d'activités sous les fonds PPTE. Ce problème a été soulevé dans presque tous les ministères sectoriels visités, en partie comme un problème administratif posant des

problèmes au début, mais aussi comme un problème de principe : si le programme sectoriel et les dépenses doivent être considérées comme une totalité, comment certains éléments pourraient-ils être éligibles sous une source de financement tandis que d'autres ne sont éligibles que sous d'autres sources ? Même à l'intérieur des sous-programmes on a trouvé que certains éléments n'étaient pas éligibles sous l'Initiative PPTE (exemple : formation du personnel).

Il semblerait que dans ce contexte beaucoup dépendra de la manière dont le suivi du CSLP sera réalisé et de l'accent mis par les partenaires au développement dans ce processus.

Si les indicateurs d'intrants devaient continuer à prendre l'avantage (anciennes habitudes et capacités tendant à se perpétuer) sur les indicateurs de résultats/impact pour les secteurs concernés dans leur totalité, le problème de marginalisation mentionné ci-dessus pourrait devenir important. On pourrait dans ce cas parler d'un effet pervers du suivi. Ainsi, il est quelque peu inquiétant que même dans le rapport de mise en oeuvre de la première année, il n'y ait pas d'indicateurs de résultats pour les secteurs non sociaux. D'autre part, pour les secteurs sociaux, le rapport de mise en oeuvre est un bon signe dans le sens qu'il considère en première position les indicateurs de résultat définis pour ces secteurs dans leur totalité et en seconde position les données relatives à la performance d'intrants.

La problématique relative au compte spécial évoque celle de la qualité de la gestion budgétaire de l'Etat. Beaucoup a été fait ces dernières années pour améliorer la gestion, et un nombre important de partenaires au développement jugent actuellement opportun de remplacer une partie de leur aide projet par une aide budgétaire, ce qui témoigne d'un degré considérable de confiance en la gestion du budget et la gestion financière générale dans le secteur public, et qui montre le sérieux avec lequel le Gouvernement travaille pour améliorer davantage la situation. Par rapport à cela il paraît plutôt un pas en arrière que d'avoir jugé nécessaire de pouvoir suivre de façon plus poussée les fonds PPTE, en les mettant sur un compte spécial avec sa propre comptabilité.

## **4. Le processus CSLP et les partenaires au développement**

Dans ce chapitre nous essayons d'évaluer la réceptivité, la qualité et l'opportunité de l'appui apporté par la Banque Mondiale et le FMI au processus CSLP au Burkina Faso, et d'apprécier le degré d'engagement des autres partenaires au développement dans le processus.

### **4.1 Rôle des Institutions de Breton Woods**

En ce qui concerne le FMI, le CSLP n'a pas amené de changements majeurs dans son rôle par rapport aux années précédentes. Le dernier prêt FASR de 3 ans a été approuvé en 1999 et rebaptisé FRPC en 2000 sans changements majeurs. Ni son rôle général comme fondement macro-économique pour le processus du CSLP<sup>17</sup>, ni son contenu en termes de politique économique n'ont suscité de s interrogations majeures de la part du Gouvernement ou des donateurs, tout comme le CASRP de la Banque Mondiale ne l'a pas fait non plus. La performance du Burkina Faso contre la FASR de 1999 et les matrices suivantes du FRPC a été satisfaisante à quelque s exceptions près.

Le FMI a seulement récemment ouvert une représentation au Burkina Faso et a été à partir de ce moment mieux en mesure de participer régulièrement dans le processus du CSLP. Cependant, il n'a pas eu l'intention de jouer un rôle particulièrement actif dans l'élaboration du document CSLP ou dans les phases suivantes du processus.

Le FMI a été le premier à fournir sa partie de l'allègement de la dette suite à l'arrivée au point d'achèvement du PPTE initial et au point de décision du PPTE renforcé en juillet 2000.

En collaboration avec le FMI, le Gouvernement envisage d'inviter d'autres partenaires au développement à prendre part aux prochaines revues FRPC. Ainsi, en plus du FMI et de la BM, la mission de janvier 2002 comprendra la CE qui saisira cette occasion pour faire un premier bilan de son aide budgétaire, mise en place en 2000. D'autres donateurs pourraient participer à certaines parties de cette revue.

Comme l'on pouvait s'y attendre, la Banque Mondiale a joué un rôle plus actif et continu dans le processus du CSLP. En tant que partenaire principal de la Banque, l'Administration semble beaucoup apprécier l'aide technique reçue durant tout le processus : le traitement des résultats de la 2<sup>ème</sup> enquête prioritaire (qui s'est déroulée en partie à Washington), l'information donnée pour orienter le processus de formulation, le financement d'un des ateliers régionaux, l'intervention (vers la fin de la phase de formulation) pour assurer l'endossement du document CSLP à Washington, la participation continue dans les réunions et la disponibilité pour la consultation. Ce qui a suscité les critiques, c'est le retard mis par la Banque Mondiale pour fournir sa partie de l'allègement de la dette au Burkina Faso. L'aide de la Banque n'a été effective qu'en octobre 2000 et la Banque continuait même à solliciter le paiement des services de la dette jusqu'en décembre 2000, pour un remboursement ultérieur au Trésor. Ceci ne fait pas de la Banque le pire des créanciers, mais elle n'a pas bien-sûr fourni un bon exemple. Il y a eu également un retard dans la finalisation du CASRP par la Banque.

En ce qui concerne la perception du rôle et de la performance de la Banque Mondiale de la part des autres partenaires au développement, celle-ci paraît être assez positive et témoigner d'une collaboration constructive autour du CSLP. Il faut signaler, cependant, deux problématiques qui ont été soulevées de façon répétée par les représentants des autres bailleurs.

---

<sup>17</sup> Notons que la dernière revue de FRPC se situe par rapport au CSLP.

Premièrement, il y a eu, aux yeux de ces derniers, des situations où la façon d'agir de la Banque a été caractérisée par un manque important de transparence. La première de ces situations s'est produite en mi-2000 lors de la finalisation du test sur la reformulation de la conditionnalité et l'établissement des conditions pour le point d'achèvement PPTE II. A cette occasion, après avoir participé aux discussions finales sur le résultat du test et l'avoir apparemment accepté comme cadre de suivi pour le CSLP, la Banque aurait subitement, et à la surprise de tous, rendu publique une matrice de mesures pour le point d'achèvement déjà négociée avec le Gouvernement. La matrice ainsi présentée n'était pas en concordance avec le résultat du test et de toute façon elle n'avait pas été présentée lors des discussions sur le test malgré ses liens étroits avec celui-ci. Une deuxième situation similaire s'est produite lors de la préparation du CASRP en 2001. Dans les deux cas, des tensions décrites de manière différente par les autres partenaires (variant de "différence entre points de vue" à "relation conflictuelle") s'en sont suivies et ont temporairement marqué les relations entre la Banque et la plupart des autres. Un certain manque de transparence pourrait aussi être à la base de l'impression de certains que la Banque aurait été beaucoup plus active dans la formulation du CSLP qu'il a été admis par l'Administration et la Banque elle-même ; impression que nous n'avons pu confirmer.

Deuxièmement, nombre des autres partenaires semblent partager le point de vue que la qualité de la collaboration et du dialogue entre eux-mêmes et la Banque serait améliorée par une délégation de pouvoirs de décision plus poussée du Siège à la représentation locale, et par un renforcement concomitant du personnel basé à Ouagadougou. Ceci pourrait réduire l'importance trop prononcée des missions du Siège pour assurer l'avancement des différents dossiers et faciliterait la continuité des contacts non seulement entre partenaires au développement, mais aussi entre le Gouvernement et les partenaires.

Il y a lieu de signaler que les relations de travail entre la Banque et les autres partenaires au développement sont présentement satisfaisantes et que, selon les partenaires, la Banque est devenue plus transparente et ouverte sur son rôle dans le processus du CSLP ainsi que dans d'autres domaines.

#### **4.2 Les autres partenaires au développement**

A quelques exceptions près, la réception des partenaires au développement du CSLP est clairement positive. Cette appréciation générale s'attache surtout au fait que tous les acteurs disposent dorénavant d'un document de référence qui pourra orienter et focaliser la discussion entre le Gouvernement et ses partenaires sur l'effort de développement au Burkina Faso. C'est la première fois qu'un tel cadre de référence partagé par tous et engageant tous les acteurs existe. Aussi, la qualité du document du CSLP est généralement évaluée de façon positive, notamment en raison de sa couverture et combinaison de tous les niveaux (macro-économique et –institutionnelle, sectorielle et micro, et sa couverture transversale des secteurs) sous l'angle de la pauvreté. La nature itérative du CSLP est par ailleurs entièrement acceptée par les partenaires au développement, et en conséquence les insuffisances relevées dans le premier document sont vues de façon pragmatique, étant donné la nouveauté de l'approche, le caractère pionnier du processus et du document burkinabé et les contraintes de capacité de l'Administration.

Pour certains partenaires, la structure (priorités, axes) du CSLP a déjà fourni la base de révision de leurs stratégies d'assistance (révisions certes envisagées antérieurement au CSLP), tandis que d'autres sont contents de constater que leurs stratégies et programmes étaient déjà axés sur les

mêmes soucis et orientations que ceux énoncés dans le CSLP. En ce qui concerne les modalités de l'assistance, il y avait déjà avant le CSLP une initiative pluri-donateurs consistant à mettre en place une aide budgétaire conjointe, initiative ayant été poursuivie depuis. Dans le secteur de l'éducation de base, une initiative visant la création d'un mécanisme commun de financement par plusieurs bailleurs de fonds est également en cours de réalisation. Même si l'avènement du CSLP n'a pas joué un rôle déclencheur pour ces actions, il a certes ajouté des éléments de justification et de perspective, et pour certains partenaires probablement joué un rôle catalytique dans la prise de décision. Il n'y a par ailleurs pas de doute que le CSLP a joué et jouera également un certain rôle en ce qui concerne la perception de l'importance des processus de revues des dépenses publiques, de mise en oeuvre du Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire et du récent CFAA et du Plan National de Bonne Gouvernance et autres initiatives intéressant de manière fondamentale les relations entre les autorités burkinabé et leurs partenaires au développement.

Cette dernière contribution du CSLP à l'effort général de développement est par ailleurs liée à un autre élément important et souvent mentionné par les différents partenaires au développement, à savoir la nécessité d'une meilleure concertation entre partenaires, y compris entre les IBW et les autres partenaires. Des nouvelles pratiques sont en train de se créer dans ce contexte (par exemple le fait que d'autres partenaires soient invités à participer aux prochaines revues FRPC), même si un cadre permanent et formel de concertation n'a pas été créé avec ce but particulier. Les Etats membres de l'UE utilisent leur cadre de coordination interne pour discuter et réfléchir en commun sur le CSLP. En outre, l'arrivée de la facilité de l'aide budgétaire multi-donateurs, mettant l'accent sur l'aide à la stratégie de réduction de la pauvreté du Gouvernement, est un autre cadre qui va promouvoir la collaboration entre bailleurs de fonds sur les problématiques de la pauvreté.

Il est vrai que certains partenaires regrettent de ne pas avoir été associés davantage dans le processus de formulation, mais d'autres estiment que le fait de n'avoir été impliqué dans ce processus que vers la fin est en harmonie avec le désir de voir la pleine appropriation du processus par les autorités burkinabé. Ces derniers ont par ailleurs, du point de vue des partenaires, pris en compte leurs commentaires de façon satisfaisante. La plupart des partenaires estiment cependant que la période d'environ une année de la soumission du CSLP aux institutions de Bretton Woods jusqu'à l'évaluation a été marquée par des contacts insuffisants et peu réguliers. La mise en place tardive du dispositif de suivi et le fait que ce dispositif n'ait associé que très récemment les partenaires au développement de façon systématique n'ont fait que prolonger encore cette période de manque d'informations et d'échange.

Du côté de l'Administration et sa perception de la collaboration avec les partenaires au développement, il y a eu une certaine irritation par rapport à ce qui est perçu comme un manque de clarté de la part des partenaires quant à leurs souhaits et demandes. A ce niveau il semble qu'il y a une incertitude parmi les partenaires quant au degré de leur implication : s'ils ont voulu appuyer le processus, ils ont aussi tenu à ce que ce soit un exercice pleinement burkinabé, ce qui les a empêchés de chercher un rôle très actif et de fournir des modèles et des solutions. Ainsi, en ce qui concerne les appuis directs des partenaires au processus CSLP on retient des activités assez limitées : le financement des ateliers consultatifs, l'implication de quelques conseillers techniques déjà en poste au sein de l'Administration dans la préparation du CSLP, le financement du PNUD de l'Observatoire de la pauvreté et de l'observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle, et certains appuis aux organisations de la société civile. Ces derniers semblent relativement peu nombreux, et le plus important parmi eux devrait être l'appui néerlandais au RECIF-ONG. Plus indirectement, le financement par la Suisse d'un consultant qui a accompagné le processus consultatif appuiera également la société civile, de même que le Gouvernement.

Il est cependant reconnu que la gestion des relations de partenariat sous les nouvelles conditions est un processus d'apprentissage, non seulement pour l'Administration mais pour tous les acteurs, qui ne sera que graduellement maîtrisé, et comme nous avons eu à le dire auparavant, c'est dans la mise en oeuvre et le suivi que cet apprentissage va maintenant se réaliser. Il sera alors important de clarifier les attentes et les rôles de chacun et de déterminer comment les partenaires pourront appuyer le processus, par exemple en accroissant les capacités de l'Administration centrale et déconcentrée et de la société civile et en facilitant la création et l'opération de cadres de concertation, tout en laissant le siège du chauffeur au gouvernement.

## **5. Conclusions**

L'équipe estime que le processus entamé avec l'élaboration du CSLP, et dont la continuation en termes de mise en œuvre, de suivi et de révisions régulières se poursuivra les années à venir, a le potentiel de devenir un nouveau point focal pour les efforts de développement du Burkina Faso. Il s'agit cependant d'une opération très complexe – qui n'a pas été facilitée par le fait que le Burkina Faso était l'un des tous premiers pays à l'entamer - qui doit être évaluée et appréciée comme un processus d'apprentissage dont les leçons tirées permettront d'améliorer davantage ses modalités de mise en œuvre, du point de vue contenu et processus. C'est dans cette optique que nous suggérons d'abord les conclusions qui nous amènent à une vue d'ensemble positive, ensuite certaines faiblesses qui pourraient, aux yeux de l'équipe, compromettre la réalisation des potentiels, et qu'il convient en conséquence de corriger. La plupart de ces faiblesses sont par ailleurs déjà reconnues par les autorités, les partenaires et la société civile, et il y a donc un climat favorable pour discuter des voies et moyens d'améliorer le processus.

### **5.1 Les acquis**

1. Dès le début du processus, le Gouvernement du Burkina Faso aux plus hauts niveaux s'est approprié le CSLP comme un outil de développement. Le CSLP en tant que document stratégique, son processus d'élaboration et sa mise en œuvre sont pleinement burkinabé et sont considérés comme tels par les partenaires au développement.
2. Le CSLP jouit de l'attention et de l'appui de la part de presque tous les acteurs de développement qui y ont été associés jusqu'à présent, et il constitue un repère et un cadre de référence commun jugé essentiel par tous. Pour certains partenaires, les orientations (priorités, axes) du CSLP ont déjà fourni la base de révision de stratégies d'assistance, tandis que d'autres constatent que leurs stratégies et programmes avaient déjà, en grande partie, les mêmes soucis et les mêmes orientations que ceux énoncés dans le CSLP. D'une manière générale, les partenaires extérieurs estiment que le CSLP a toutes les chances de jouer dorénavant le rôle de point focal du partenariat entre eux-mêmes et les autorités du Burkina Faso.
3. Pour les partenaires au développement, le processus CSLP a également constitué un processus d'apprentissage qui est en train de mener à une meilleure coordination, collaboration et transparence entre eux. L'élément le plus important à cet égard est le développement des relations entre les institutions de Bretton Woods et les autres partenaires bi- et multilatéraux.
4. La majorité des organisations et personnes rencontrées, tant au niveau de la société civile qu'à celui des organes représentatifs politiques, sont de l'avis que le CSLP, à travers sa conditionnalité sur la participation, a créé un espace non négligeable pour la société civile pour s'associer à l'effort de développement. Il existe une volonté croissante de la part de l'Etat d'impliquer la société civile, et une prise de conscience au niveau des organes représentatifs politiques ainsi qu'au niveau de la société civile des rôles qu'ils ont à jouer.
5. Le CSLP réunit dans un même cadre de référence et pour une même finalité, partagée par tous, des orientations et des stratégies d'action afférentes à tous les niveaux importants de politique de développement, du niveau macro-économique et celui des réformes institutionnelles aux niveaux des programmes sectoriels et sous-sectoriels, tout en prenant en compte aussi la dimension spatiale. La volonté de rechercher la cohérence entre tous ces niveaux et éléments en termes d'objectifs, de stratégies, de moyens et de capacités de mise en œuvre constitue l'un des

aspects novateurs du CSLP qui contribue de façon décisive à rallier l'ensemble des acteurs derrière le CSLP.

6. Le CSLP introduit un deuxième élément considéré comme novateur par rapport aux initiatives antérieures, à savoir la place importante donnée à l'effort de suivi de l'avancement et des résultats. L'effort de suivi peut fournir un cadre essentiel de dialogue et d'interaction entre l'Administration et la société civile et les populations tout comme entre l'Administration et les organes politiques et peut structurer de façon plus constructive et cohérente que les stratégies et programmes antérieurs, l'implication des forces non-étatiques dans l'effort de développement.
7. Loin de constituer une rupture, le CSLP représente une continuation des initiatives et travaux déjà en préparation ou en cours de mise en oeuvre. Il fournit un nouveau cadre et en quelque sorte une nouvelle motivation non seulement aux programmes sectoriels mais aussi à un grand nombre d'initiatives de réforme structurelle (p.ex. celle de la décentralisation et celle de la privatisation) et de gouvernance économique et politique (tels que les revues des dépenses publiques, le développement du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), la mise en oeuvre du Plan de Renforcement des Dépenses Publiques, la traduction du Country Financial Accountability Assessment (CFAA) en plans d'actions et la mise en oeuvre du Plan National de Bonne Gouvernance.
8. En ce qui concerne les modalités d'assistance, il y avait déjà avant le CSLP une initiative pluri-donateurs pour mettre en place une aide budgétaire conjointe, initiative ayant été poursuivie depuis. Les progrès réalisés envers cet objectif pourraient être perçus comme faisant partie intégrante du processus d'apprentissage des partenaires au développement autour du CSLP et serviront en même temps à harmoniser les procédures et à réduire l'application de l'approche projet. Même si l'avènement du CSLP n'a pas joué un rôle déclencheur pour les actions visant l'aide budgétaire, il a certes ajouté des éléments de justification et de perspective, et pour certains partenaires il a probablement joué un rôle catalytique dans la prise de décision.

## **5.2 Les défis**

1. Le fait que la phase d'élaboration du CSLP soit si courte (novembre 1999 à juin 2000), choix qui a été jugé opportun par les autorités burkinabé aussi bien que par les institutions de Bretton Woods, a fait qu'on n'a pas pu accorder ni l'attention ni le temps nécessaire à certains aspects importants du processus. Pour les plus importants d'entre eux, le temps écoulé depuis la finalisation du document n'a pas non plus vu d'initiatives qui auraient pu assurer le rattrapage nécessaire :
  - Un déficit important se fait sentir au niveau de l'appropriation du CSLP (comme approche, document, et processus) au sein des ministères sectoriels, qui n'avaient pas reçu suffisamment d'information, ni été suffisamment impliqués, et dont certains se sentent encore éloignés et peu concernés par le CSLP. Ceci pose des risques considérables pour la mise en oeuvre de la stratégie.
  - De même, les structures déconcentrées n'ont pas été responsabilisées pour jouer un rôle crucial à leur niveau.
  - Il y a un déficit important au niveau de la communication, en matière de qualité, intensité et diffusion des informations sur le CSLP au sein du public, de l'Administration et des partenaires.

- La société civile n'a été associée que de façon peu systématique et tardive à l'élaboration du CSLP, de manière à créer des incertitudes parmi les organisations de la société civile quant aux intentions et à la volonté des autorités en matière de consultation et participation, et à n'exploiter que très peu les connaissances qui se trouvent à ce niveau. L'association de la société civile à l'évaluation du CSLP en 2001 a été meilleure, mais toujours peu systématique et souffrant d'un manque d'objectifs clairs relatifs à la participation.
  - Finalement, étant donné que le temps alloué à l'élaboration du CSLP n'avait pas permis une poursuite des réflexions entreprises lors du test sur la reformulation de la conditionnalité, la couverture des indicateurs de suivi dans le CSLP n'est pas complète. Dans le rapport annuel cela est toujours le cas.
2. Le CSLP spécifie un certain nombre d'activités prioritaires – supplémentaires aux programmes sectoriels et autres – pour financement sur fonds PPTE, tandis que la grande majorité des éléments constituant la stratégie est censée être financée sur le budget national et/ou sur fonds extérieurs. En combinaison avec le fait que les fonds PPTE sont placés dans un compte spécial avec ses propres procédures d'application et ses propres critères d'éligibilité des dépenses à financer, cette structure de financement du CSLP semble avoir au moins deux inconvénients :
- Au niveau de l'appropriation du CSLP dans les ministères sectoriels, c'est le fait d'être inclus ou non dans le budget PPTE qui paraît déterminer, dans une grande mesure, le sentiment d'être concerné par le CSLP ou non. Autrement dit, il y a une tendance à confondre la stratégie de lutte contre la pauvreté - le CSLP - avec les seuls fonds PPTE (bien que ces derniers constituent moins de 8 % des ressources disponibles dans le budget national).
  - Dans le même ordre d'idée, la mise à part des fonds PPTE sur un compte spécial semble mener à la soumission du CSLP à une approche projet de la part des ministères concernés. Cette tendance va à l'encontre du désir de "mainstreaming" de la lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire l'idée de voir celle-ci acceptée et perçue comme la première priorité et l'élément central dans tous les efforts de développement.
3. Concernant la collaboration entre partenaires, le CSLP met en exergue le besoin d'une concertation continuelle et transparente, y compris une mise à niveau des niveaux d'information des institutions Bretton Woods et des autres partenaires, différence de niveaux qui jusqu'à présent a été en faveur des premiers. Les attentes des partenaires non-Bretton Woods à cet égard n'ont pas toujours été honorées au cours du processus, ce qui a donné lieu à des relations quelque peu tendues de temps à autre.
4. On note, au niveau de la société civile, de sérieux problèmes d'organisation et de capacités, surtout dans le domaine d'analyse et de développement des propositions politiques. Aussi, il n'y a pas encore de signes que le processus du CSLP a contribué à accroître les capacités d'organisation, d'analyse et de conception de la société civile. Ainsi, jusqu'à présent aucun réseau, alliance ou organisation n'a réussi à établir une certaine représentativité et à contribuer de manière constructive et analytique aux grands axes du CSLP, en termes de l'élaboration d'alternatives, l'analyse de conséquences des choix opérés etc. Jus qu'à présent les partenaires au développement d'une manière générale n'ont contribué que relativement peu au renforcement des capacités de la société civile et à la facilitation de leur participation au processus CSLP.

## 6. Recommandations

Les recommandations ci-dessous ont pour objectif l'amélioration de l'appropriation, de l'aspect participatif et du «mainstreaming» de la lutte contre la pauvreté et concernent, à des degrés différents, les différents acteurs du processus CSLP. Il va sans dire que les recommandations se chevauchent, comme le font les aspects concernés.

1. Pour accroître l'appropriation au sein des ministères sectoriels, l'équipe suggère :
  - Une campagne de sensibilisation sur le CSLP et un renforcement des capacités de conception et de compréhension des relations secteur – macro, secteur – pauvreté etc.
  - Un renforcement des efforts d'introduction et d'amélioration de la compréhension et de l'application des instruments budgétaires du budget programme et du CDMT dans les ministères sectoriels en vue d'un meilleur mainstreaming de la lutte contre la pauvreté dans les budgets sectoriels.
2. Pour accroître l'appropriation au niveau des services déconcentrés, l'équipe suggère :
  - Un renforcement, en effectif et en compétences, du personnel des DREP, afin de leur permettre de jouer un rôle de coordinateur à ce niveau.
  - Créer ou – là où ils existent - renforcer des cadres de concertation locaux appropriés. Au niveau de provinces, il convient de revoir et dynamiser les cadres de concertation provinciaux regroupant l'Administration déconcentrée, décentralisée et la société civile. Au niveau du village, les comités villageois de gestion de terroir pourraient servir. Ces cadres souffrent actuellement d'un manque de ressources et de capacités, mais aussi d'une faible formulation de leurs objectifs et substance. Le CSLP pourrait servir à dynamiser ces structures en leur donnant des objectifs précis liés à sa mise en oeuvre, révision et suivi. Ainsi, le suivi du CSLP servirait de lieu d'apprentissage pour une meilleure participation et planification au niveau local, ce qui faciliterait la décentralisation en général.
  - L'équipe tient finalement à noter qu'une accélération du processus de décentralisation serait d'une très grande utilité pour l'avancement du processus CSLP, et permettrait entre autres une intégration accrue de la lutte contre la pauvreté aux niveaux décentralisés à travers la planification et les budgets.
3. L'information étant la première condition d'une participation effective, il est d'une importance majeure de finaliser rapidement la stratégie de communication au sujet du CSLP et de la doter des ressources nécessaires pour sa mise en oeuvre. L'équipe suggère que la stratégie de communication adresse:
  - Les besoins différents en information des groupes cibles respectifs : le grand public, la société civile, les institutions politiques, les ministères sectoriels et les autorités déconcentrées et décentralisées. Le type de matériel et les voies de diffusion doivent varier selon les besoins, par exemple en produisant le matériel en langues locales, en utilisant la radio etc.

- Les modalités de diffusion d'information et de communication qui visent à encourager l'engagement des différents groupes et qui peuvent faciliter l'information de retour et les réactions des récepteurs de l'information.
- La transparence et l'accessibilité des documents stratégiques, des rapports de mise en oeuvre et des données et statistiques de base, au niveau central et au niveau décentralisé. Ceci nécessite, entre autres, la traduction des documents essentiels en langage simple, mais certains changements des attitudes de l'Administration en ce qui concerne la mise à disposition d'informations seront également requis.
- Une réflexion sur le rôle des médias dans la diffusion et la communication des politiques au grand public, et éventuellement la mise en oeuvre des programmes de renforcement de l'implication des médias indépendants.

L'équipe recommande que les partenaires au développement portent une attention particulière, en termes d'appui technique et financier, à la mise en oeuvre de la stratégie de communication.

4. Pour assurer une meilleure association de la société civile et des institutions politiques représentatives, l'équipe suggère qu'il y ait une réflexion approfondie sur leur implication la plus appropriée et fructueuse au Burkina Faso. Cette réflexion doit associer l'Administration, les institutions politiques, les représentants reconnus de la société civile (tels que mentionnés dans la section sur la participation) et les partenaires au développement et doit couvrir, entre autres, les éléments suivants :

- Qui impliquer au niveau de la société civile pour respecter des critères de légitimité, représentativité et de capacité à contribuer ?
- Comment assurer une participation effective des groupes vulnérables, notamment les pauvres et les femmes ?
- Qui impliquer dans chacune des différentes phases (sensibilisation, consultation, prise de décision, mise en oeuvre, suivi) ?
- Comment organiser la participation dans ces phases (groupes de réflexion, cadres de concertation, revue de la composition des trois paliers du dispositif de suivi etc.).
- Quelles doivent être les normes fondamentales pour la participation (délais de réception d'invitations et de documents de préparation, type de participation et objectifs, statut des contributions émises durant un processus participatif, modalités d'information de retour etc.).
- Développement d'indicateurs pour mesurer le respect de ces normes fondamentales.
- Quelles doivent être les rôles respectifs et les relations de collaboration entre les institutions politiques représentatives et la société civile ?
- Quelles capacités faut-il développer pour réaliser la participation telle que définie durant la réflexion sur les points ci-dessus ?
- Quel rôle doivent jouer les partenaires au développement pour faciliter et appuyer la participation et la création des partenariats entre le gouvernement et la société civile ?

5. Simultanément, et afin de permettre à la société civile de participer de manière constructive et effective, l'équipe suggère :

- Un appui à l'organisation et à la coordination des contributions de la société civile. Il est recommandé d'arriver à la désignation d'un point central au niveau de la société civile, qui pourrait coordonner les contributions de la société civile et organiser la diffusion d'informations au sein des autres organisations, au niveau des ONG aussi bien qu'au niveau des organisations communautaires de base. A titre indicatif, nous pourrions proposer que la cellule de la société civile du SPONG joue ce rôle de point central.
- Un soutien massif et continu de tous les acteurs aux réflexions et initiatives en cours pour renforcer et organiser la société civile, par exemple la cellule de la société civile au sein de SPONG dans le cadre du programme de renforcement de la société civile pour la réduction de la pauvreté et le comité sectoriel sur la société civile sous le plan national de bonne gouvernance.
- Un renforcement des capacités de la société civile, notamment en analyse politique, économique et de budget et en communication et plaidoyer, de même qu'un renforcement des capacités d'organisation (afin d'améliorer la démocratie et la bonne gouvernance à l'intérieur des organisations elles-mêmes).

Alors que le gouvernement doit être le chef de file pour l'organisation du processus participatif, les partenaires au développement ont un rôle important à jouer en apportant un appui technique et financier, surtout pour le renforcement des capacités, mais aussi pour suggérer des critères et des cadres appropriés pour la participation.

6. Afin d'assurer les fondements pour un suivi pertinent, permanent et à-jour, l'équipe suggère :

- Une continuation de l'effort d'identification d'indicateurs de mise en oeuvre et de résultats pour les secteurs qui ne sont pas encore couverts.
- Un renforcement des systèmes de production des données et de gestion d'information à tous les niveaux et pour tous les domaines d'activités concernés par le CSLP, à travers, entre autres, la définition des liens institutionnels entre les producteurs de données et l'Observatoire sur la pauvreté, et le renforcement des ressources humaines, tels que suggérés dans le rapport sur le test de validité des indicateurs.
- Une réflexion méthodologique et un renforcement des capacités au niveau décentralisé pour permettre une décentralisation du suivi et de la gestion d'informations. Pour ceci, il serait souhaitable de privilégier, outre les indicateurs d'impact, des systèmes d'informations légers qui produiront des informations à court et moyen terme.

7. Dans le but d'assurer le « mainstreaming » de la lutte contre la pauvreté dans tout le processus de planification et de budgétisation de l'Etat, l'équipe propose la structure suivante de financement du CSLP :

- Dans leur appui à la mise en oeuvre du CSLP, les partenaires au développement devraient s'efforcer – en conformité avec les intentions exprimées dans le CSLP – de passer de l'approche

projet à l'approche programme le plus vite possible - le concept du programme pouvant être conçu dans le sens strict (appui budgétaire général ou sectoriel) ou si nécessaire moins strict (intégration beaucoup plus poussée de l'aide dans les programmes sectoriels et autres et dans les procédures de gestion financière et autres). L'équipe est de l'avis que cette transition devrait se poursuivre même si la gestion budgétaire de l'Etat n'est pas parfaite et ce pour instaurer les meilleures conditions pour une planification et budgétisation transparente.

- Le Gouvernement devrait accélérer l'amélioration de la gestion budgétaire en vue d'une traduction plus transparente et compréhensible des objectifs et priorités en chiffres budgétaires et en exécution budgétaire, au niveau central comme de plus en plus aux niveaux déconcentré et décentralisé. La poursuite déterminée et accélérée des efforts déjà entamés à ces fins, comme l'introduction et l'affinement des budgets programmes et du Cadre des Dépenses à Moyen Terme, l'amélioration des revues des dépenses publiques et la mise en oeuvre du PRGB et du CFAA, s'avèrera, aux yeux de l'équipe, être parmi les éléments les plus déterminants de la crédibilité et de la réussite du CSLP.
  - Au moment de la relecture du CSLP dans deux ans, il faudrait revoir le choix de l'instrument du compte spécial pour la gestion des fonds PPTE. La révision du CSLP devrait en général viser à une cohérence accrue du CSLP en termes conceptuels et de gestion.
8. Finalement, en ce qui concerne le rôle des institutions de Bretton Woods, l'équipe partage l'avis de nombre des partenaires que la collaboration entre eux et la Banque Mondiale, ainsi qu'entre le Gouvernement et la Banque, bénéficierait sensiblement d'une délégation de pouvoirs de décision plus poussée du Siège de la Banque à la représentation locale à Ouagadougou, et d'un renforcement concomitant de son personnel basé à Ouaga.

## Annexe 1: Liste des personnes rencontrées

<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Institution</b>
AGOSSA Laurent	UEMOA
ACHOUR Ali	AT / STC-PDES
BADINI O. Dieudonné	SG / MEF
BADOLO B. Georges	Collectif des jeunes / CAMJH / Bobo
BAMBA Habidjèta	Association Lambakognuman
BAMBARA Daniel	DEOP / DGEP/ MEF
BAMBARA K. Adolphe	Mairie de Ouagadougou
BATIONO	Observatoire / PRGE / MEF
BATABE Cora Mathias	IPD / AOS
BAYALA Mamou	DREP / OUEST
BAYILI Daouda	Député / Président de la Commission Finances et Budget
BERTA Pascal	PTCI
BEMBABA Lucien	DGTCP / MEF
BOLOGO Moussa	Association ECLA / Ouahigouya
BOLY Moussa	3 <sup>ème</sup> Vice Président de l'Assemblée Nationale / BF
BONKOUNGOU Juliette	Présidente CES
BONNEFOY Paul	Union Européenne
BONNEFOY Paul	Union Européenne
BONZIDenis	Ministère de la Promotion de la Femme
BOUBIÉ B. Emmanuel	CGT – B
BOUGOUM Fulgence	UFDP
BURKI Jean-François	Ambassade de Suisse
COMPAORE André	CNAPEP
COULIBALY Angèle	Productrice maraîchère / Dédougou
COULIBALY Siaka	Banque Mondiale
COMPAORE Dominique	DAF / Ministère de la Promotion de la Femme
COMPAORE Siguian	PRGE / MEF
COMPAORE Y. Viviane	Député / Assemblée Nationale
COULIBALY Augustin	DREP / SO
DA Hortense	Mairie de Gaoua
DA Roddy	Comité de Gestion MEG
COULIBALY Siaka	Banque Mondiale
DABIRE Jean Marie	Chargé des Etudes/ DGTCP / MEF
DABIRE K. Maxime	Comité de Gestion MEG
DABIRE T. Pierre	AJB
DAMIBA Luc	RENLAC
DAMIEN Ini Inkouraba	Association pour la Promotion Féminine / Gaoua
DIOP Abdoulaye	UEMOA
EL Hadj Tall Yero	CMBF
FAYAMA T. David	DPDEPSP / STC-PDES
FOFANA Sanoussi	SG / Ministère de l'Agriculture
FRANCO Robert	Représentant Résidant / FMI
GANOU Félicité	DGEP / MEF
GOROU Djibélérou	DREP – Bobo / MEF
ILBOUDO Houa	GAFREB / Bobo
ILBOUDO K. Ernest	MBDHP

JORLIN Yves	AFD
KABORE Cyprien	DEP / Ministère de la Promotion de la Femme
KABORE Ibrahim	Ministère de l'Agriculture
KABORE J. Gabriel	Chambre des Représentants
KABORE Lambert	DEP / MEBA
KABORE S. Benoit	Projet GENYSZ / Gourcy
KAFANDO Ambroise	STC – PDES
KAFANDO Moussa	Collectif des Jeunes / Bobo
KAGAMBEGA Abdoulaye	DEP / MEBA
KAMBA Karim	Inspecteur / MEBA
KAMBIRE	Ministère de l'Agriculture
KAMBOU Herman	Ministère de la Promotion de la Femme
KEIJZERS Henriette	PNUD
KEITA Yamadou	UEMOA
KI Boureima	MEBA
KI Jean Marc	FEDERATION DES Groupements Naam / Ouahigouya
KINDO Nessabléga	SNEA – B / Ouahigouya
KLOKKERS Marian	Ambassade / Pays Bas
KOGODA Alassane	Le Pays
KOLOGO Souleymane	Président Association Nationale des Etudiants du Burkina
KONATE Abdoulaye	STC / PDES / MEF
KONATE Philomène	Plan International / BF / Gaoua
KONE Dramane	Payeur Central / DGTCP / MEF
KONE Michel	INSD / MEF
KORBEOGO Barthélemy	Conseiller Municipal / Bobo
LALSOMDE Emmanuel	DAF / Ministère de la Santé
LAMIZANA Christiane	Présidente GAFREB
LEMAIRE Christian	Représentant Résidant / PNUD
MALGOUBRI M. Eugénie	DSPS / STC-PDES
MAZURELE Jean	Représentant Résidant / BM
MILOGO Lassina	ESIH – YERETASO / Bobo
NANA Ousmane	DREP / Sud Ouest / Gaoua
NEBIE D. Bétéo	PAREN
NEBIE Moussa	Direction Régionale de l'Enseignement de Base
NEYA Kolon	DREP / Nord / Ouahigouya
OBOULBIGA Godié Lucien	GERDES-B
O Briand	Ambassade / Canada
OUANGRAOUA Madeleine	COA/FEB
OUATTARA Bamory	FMI
OUATTARA Fatoumata	Commune de Bobo
OUATTARA Johanny	Mairie de Konsa
OUBDA Ferdin	ODE
OUANGO Jean-Gabriel	SG / Ministère de la Santé
OUEDRAOGO Abdoulaye	DGCOOP / MEF
OUEDRAOGO Abdoulaye	URCOMAYA / Ouahigouya
OUEDRAOGO Aïssata	AMMIE / Ouahigouya
OUEDRAOGO B. Oumar	DAF / Ministère de la Santé
OUEDRAOGO Boniface	DEP / Santé
OUEDRAOGO Geneviève	DEP / Emploi
OUEDRAOGO Issa	URCOMAYA URCPN / Ouahigouya
OUEDRAOGO Jean Baptiste	DGEP / MEF

OUEDRAOGO Jules Parfait	MEBA
OUEDRAOGO Mamoudou	KOGI-WEOGO / Ouahigouya
OUEDRAOGO Moumouni	DREP / Sud Ouest / Gaoua
OUEDRAOGO Nobila	Association Nationale des Etudiants du Burkina
OUEDRAOGO R. Alfred	Ambassade du Canada
OUEDRAOGO Saïdou	Conseiller Commune / Bobo
OUEDRAOGO Salam	IJSF / Bobo
OUEDRAOGO Salimata	DEP / Santé
OUEDRAOGO Yacouba	KOGI-WEOGO
OUEDRAOGO Yacouba	Communauté musulmane
OURA Mamadou	MEBA
PALENFO Amy	Coordination des Femmes / Gaoua
PALENFO Justin	Comité d'Initiative pour le Développement de Gaoua
PALENFO Thérèsia	Association des enseignantes du Poni
PARE Djibril	Producteur maraîcher / Ouahigouya
PIERREL Hugo	AT / CE / MEF
PODA Etienne	OCADES / Burkina
PODA Isabelle	RECIF / ONG
PODA Saturnin	Chambre des Représentants
PORGO Boukaré	UPGJA / Ouahigouya
PITROIPA Mariam	Directrice de la Coopération de l'Assemblée Nationale
PROVOT Ir. Roland	Ambassade de Belgique
SANGARE Bintou	FDHO
SANGARE Maïmouna	STC-PDES
SAKANDE Bibianne	PNP
SAKIRA Lontié	DRA / Haut Bassin / Bobo
SANKARA Bibata	Pro PANO / BF / Gourcy
SANDAOGO B. Marcel	Chambre des Représentants
SANOOGO Moussa	Président / Chambre des Représentants
SANOOU Kassoum	Groupement Kuinisma
SANOOU Karim	Groupement Kuinisma
SANOOU Marcella	Commune de Bobo
SANOOU Seydou	Producteur à Kuinima
SANOOU Soumaïla	FEPA / B / Bobo
SAUDUBRAY Francis	Coopération / Ambassade de France
SAWADOOGO Idrissa	DRA / Haut Bassin / Bobo
SAWADOOGO Moumouni	REELWENDE-Pam-panga
SAWADOOGO Nomwinde	BCEAO
SAWADOOGO Salifou	REELWENDE-Pam-panga
SAWADOOGO S. Malick	Coopération Suisse
SEDOGO Mariam	RECIF / ONG
SIGUE Bourriema	Le Pays
SINARE Koudbi Théophile	DGEP / MEF
SIRIBIE B. Emmanuel	CGTB-B
SIRIMA Bissiri Joseph	Conseiller Economique du Premier Ministre
SOMDA Honoré	SG / Chambre des Représentants
SOME L. Dieudonné	L'Indépendant
SOME P. Saloumé	Comité de Gestion MEG
SOMPOUGDOU Jean-Marie	Conseil Economique et Social
SOULAMA Mariam	Cellule Féminine CERFI / Gaoua
TALL Yéro	CMBF

THIEBA A. Daniel	GREFCO
TIEMTOREP. Victor	MIHU
TIENDREBEOGO Aimé	Coopération / Canada
TIENDREBEOGO Marcelline	Ministère de la Promotion de la Femme
TOU K. Seydou	CCIA-BF
TRAORE Amadou	CNDP / DGTCP / MEF
TRAORE Idrissa	UNAPES-B
TRAORE Karim	Chargé des Etudes/ DGTCP / MEF
TRAORE Marcella	Collectif des Femmes / Bobo
TRAORE M. Melegué	Président Assemblée Nationale / BF
TRAORE Moussa	DREP
TRAORE Nicole	FDHO
WETTA Claude	CEDRES / MIMAP
YAMEOGO S. Etienne	DGCOOP / MEF
ZANGO Boniface	SG / MEBA
YAGO Ousmane	Direction Régionale de la Santé de Gaoua
YANOU Y. Tamani	Directeur de Communication / Chambre des Représentants
YARI Oussé Adama	Chef coutumier de Gaoua
YONLI Marceline	Projet de développement rural du Poni / Gaoua
YOUL Lewa	MBDHP Gaoua
ZIBARE Souleymane	Député / Président Commission des Affaires Economiques
ZONGO Julien	DREP / OUEST
ZONGO Tertius	Ex. Ministre de l'Economie et des Finances
ZOUNDI M. Didier François	STC-PDES / MEF