

Édité par:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Division État et démocratie
Projet supra-régional de lutte contre la pauvreté
QVA@gtz.de

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
Postfach 51 80
D - 65726 Eschborn
Téléphone : +49 (0) 61 96 79-0
Téléfax : +49 (0) 61 96 79-11 15
Internet : <http://www.gtz.de>

Pour ordre du

Ministère fédéral de la
Coopération économique et du développement
Bureau 310, Lutte contre la pauvreté, développement social
Contact : Astrid Böhm
Astrid.Boehm@bmz.bund.de

Friedrich-Ebert-Allee 40
D - 53113 Bonn
Téléphone : +49 (0) 18 88 535-0
Téléfax : +49 (0) 18 88 535-35 00
Internet : <http://www.bmz.de>

Cette étude a été réalisée pour ordre du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Il est à signaler que les auteurs ont rédigé le rapport en toute indépendance scientifique. Le BMZ considère l'étude comme une contribution au débat international sur le thème du suivi de la mise en œuvre des stratégies de lutte durable contre la pauvreté / CSLP. Le texte intégral de l'étude – Rapport principal et études par pays – est disponible en allemand et en anglais. La version résumée et les études sur le Burkina Faso et sur le Nicaragua sont également disponibles respectivement en français et en espagnol.

Étude réalisée par :

GFA - Management GmbH, Hambourg

Coordination :

Wolf M. Dio, GTZ GmbH

Traduction française :

Ingrid Donner-Shabafrouz

Composition et production :

Heidi Mohr, CrossLink, Francfort-sur-le-Main

Eschborn, août 2004

Cette étude sur le suivi, au niveau national, de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté / CSLP a été entreprise sur l'initiative du Bureau 310 (Lutte contre la pauvreté, développement social) du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Agissant pour le compte du BMZ, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, dans le cadre de son projet sectoriel supra-régional de lutte contre la pauvreté de la division 42, État et démocratie, a confié à GFA Management GmbH le soin de réaliser l'étude en octobre 2003.

Les cinq pays sélectionnés pour l'étude ont été visités en janvier 2004 pendant 10 à 14 jours par un ou deux des experts mentionnés ci-après.

Les experts suivants ont participé à la mission :

Bernd Kadura (Albanie, Kenya), Hans Gsaenger (Vietnam), Niña Boschmann (Nicaragua), Christoph David Weinmann (Albanie, Vietnam), Dieter Orłowski (Kenya), Ulrich Leffler-Franke (Burkina Faso).

Karl Bartels et Bernd Schubert ont contribué à la rédaction des rapports et y ont apporté leurs commentaires.

Nous tenons à remercier vivement nos nombreux interlocuteurs pour leurs précieuses contributions à la réalisation de cette étude. Nous adressons également nos chaleureux remerciements aux collaborateurs du Bureau 310 du BMZ et à Madame Alison Lobb du projet sectoriel supra-régional de lutte contre la pauvreté de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH pour leurs conseils et leur soutien.

Table des matières

Résumé du rapport	1
Étude sur le Burkina Faso	
1. Genèse et caractéristiques de la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso	13
1.1 Le CSLP 1	14
1.2 Le CSLP 2 – une refonte	17
1.3 Le Programme d'actions prioritaires (PAP) – un premier plan de mise en œuvre du CSLP 2 pour 2004-2006	18
2. Suivi de la pauvreté au Burkina Faso	14
3. Suivi de la politique de lutte contre la pauvreté	15
3.1 Structure institutionnelle de mise en œuvre et de suivi	16
3.2 Réforme des structures institutionnelles	17
3.3 Système de suivi, indicateurs, compétences	19
4. Rôle des donateurs dans l'appui au suivi	23
5. Valeur informative du système de suivi pour les donateurs	27
6. Bilan du système de suivi au Burkina Faso	28
7. Conclusions pour la comparaison entre les pays	31
ANNEXE	33
Liste d'indicateurs CSLP 1	33
Liste d'indicateurs CSLP 2	34
Grafique 1	36
Grafique 2	37
Références bibliographiques	38

Liste des abréviations

AIPS	Analyse des impacts sur la pauvreté et le social
BMZ	Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAEM	Conseil d'assistance économique mutuelle
CARP	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (Banque mondiale)
CD	Coopération au développement
CDI	Cadre de développement intégré
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CWIQ	Core Welfare Indicator Questionnaire (Questionnaire sur les indicateurs essentiels de bien-être)
DCPE	Document cadre de politique économique
DFID	Department for International Development (Département pour le développement international – R.U.)
DRP	Diagnostic rural participatif
EDS	Enquête démographique et de santé
EPP	Évaluation participative de la pauvreté
FAS	Facilité d'ajustement structurel (du FMI)
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcé (du FMI)
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FMI)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (Coopération Technique allemande)
IBW	Institutions de Bretton Woods (FMI et groupe de la Banque mondiale)
IDH	Indicateur du développement humain
IEA	Institute for Economic Affairs (Kenya)
JSA	Joint Staff Assessment (Évaluation conjointe par les services de la Banque mondiale et du FMI accompagnée de recommandations pour les Conseils d'administration des deux institutions)
KePIM	Kenya Participatory Impact Monitoring
LSMS	Living Standard Measurement Survey (Enquête sur la mesure des niveaux de vie)
ODI	Overseas Development Institute
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement (ou objectifs de développement internationaux)
ONG	Organisation non gouvernementale
PAEP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (Ouganda)

PAS	Programme d'ajustement structurel
PEM	Public Expenditure Management (Gestion des dépenses publiques)
PER	Public Expenditure Review (Revue des dépenses publiques)
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTTE	Pays pauvres très endettés
SAP	Stratégie d'aide-pays / au pays (de la Banque mondiale)
SDA	Social Dimension of Adjustment (Dimension sociale de l'ajustement)
SWAP	Programme d'assistance d'envergure sectorielle
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

Abréviations

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
BAD	Banque africaine de développement
CARP	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CECI	Centre d'études et de coopération internationale
CEDRES	Centre d'études, de documentation et de recherches économiques et sociales
CMOS	Comité ministériel d'orientation et de suivi
CMS-CSLP	Comité ministériel de supervision du CSLP
CNCS	Conseil national de la coordination statistique
CNLP	Conseil national de lutte contre la pauvreté
COMFIB	Commission des finances et du budget de l'Assemblée nationale
CRLP	Cadre régional de lutte contre la pauvreté
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CWIQ	Core Welfare Indicators Questionnaire (Questionnaire sur les indicateurs essentiels de bien-être)
DCSCR	Document cadre de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté
DEP	Direction des études et de la planification
DGB	Direction générale du budget
DGCOOP	Direction générale de la coopération
DGEP	Direction générale de l'économie et de la planification
DPAM	Direction de la prévision et des analyses macro-économiques (MED)
DREP	Direction régionale de l'économie et de la planification
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IBW	Institutions de Bretton Woods
INSD	Institut National de la statistique et de la démographie
JSA	Joint Staff Assessment (Évaluation conjointe par les services de la Banque mondiale et du FMI)
MED	Ministère de l'économie et du développement
MFB	Ministère des finances et du budget
OEPF	Observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONAPAD	Observatoire national de la pauvreté et du développement humain durable

PIP	Programme d'investissement public
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRGB	Programme de renforcement de la gestion budgétaire
SBC-CSLP	Soutien budgétaire conjoint au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
SP-PPF	Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers
STC-PDES	Secrétariat technique pour la coordination des programmes de développement économique et social
UNDAF	Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement

1. Genèse et caractéristiques de la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso

Situation de pauvreté précaire

Le Burkina Faso étant l'un des pays les plus pauvres du monde (selon l'indice du développement humain de 2003, il est classé au 173^{ème} rang sur un nombre total de 175 pays), l'élaboration rapide d'un CSLP (cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) revêtait une priorité absolue dans sa stratégie nationale de développement, car le pays souhaitait pouvoir profiter le plus vite possible d'un allègement de sa dette extérieure. Si l'on part du montant de moins de 1\$-US/jour défini comme seuil de pauvreté absolue au niveau international, 90% de la population burkinabé vit actuellement en dessous du seuil de pauvreté. Mais même si l'on se réfère au montant inférieur de 0,44 \$-US/jour défini comme seuil de pauvreté au Burkina Faso selon la dernière enquête auprès des ménages menée en 2003, force est de constater que plus de 46% de la population se situe encore en dessous du seuil national de pauvreté.

CSLP : de l'ajustement structurel à la réduction de la pauvreté

La gravité du problème de la pauvreté dans le pays réclamait une action rapide de la part des pouvoirs publics en vue de redresser fondamentalement la situation, entre autres par une réorientation des différentes politiques sectorielles. L'analyse de la situation de la pauvreté au Burkina Faso s'est basée sur les enquêtes menées auprès des ménages en 1994 et 1998, qui indiquaient une évolution négative et montraient la nécessité d'une réorientation de l'action étatique. L'initiative PPTTE et la politique modifiée des institutions de Bretton Woods (IBW) ont agi comme un catalyseur supplémentaire. Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, le gouvernement avait décidé dès la fin des années 1990 de changer le cap de sa politique économique. Avec l'élaboration d'un CSLP, celle-ci devait être désormais plus clairement focalisée sur la réduction de la pauvreté, qui prenait des proportions alarmantes dans le pays.

La pauvreté s'aggrave malgré PPTTE et CSLP

La troisième enquête sur les ménages (2003) a révélé à nouveau une dégradation des chiffres de pauvreté au Burkina Faso et indique que les mesures jusqu'ici entreprises dans le cadre du CSLP¹ ainsi que la croissance économique des années écoulées n'avaient pas eu d'effets positifs sur la situation de la pauvreté dans le pays. Au contraire, le pourcentage des pauvres, c'est-à-dire des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, a augmenté pour passer à 46,4 %. Bien que le problème de la pauvreté continue de prédominer dans les zones rurales et soit très inégalement réparti entre les régions (l'indice de pauvreté atteint près de 70% dans certaines régions), force est de constater que les régions urbaines accusent également des taux de pauvreté croissants (19,9%). L'enquête sur les ménages a sans nul doute accru la pression sur le gouvernement afin qu'il mette en œuvre des mesures efficaces pour endiguer la pauvreté. En même temps, les aspects du suivi avec ses instruments et ses indicateurs, ainsi que la question du feed-back vers les instances de décision politiques ont pris une place plus importante dans le débat. Certes, celui-ci continue d'être mené dans une large mesure sous la pression de la communauté des bailleurs de fonds internationaux, mais au sein du

gouvernement également, les discussions sur la réalisation du CSLP 1 prennent une nouvelle direction, et le Parlement s'efforce d'exercer une fonction de contrôle plus importante dans ce processus. Les organisations de la société civile jouent encore un rôle marginal dans le cadre de la mise en œuvre du CSLP^o1 et de son suivi, mais de nouvelles possibilités d'action insuffisamment exploitées jusqu'ici s'offrent à elles, y compris en coopération avec le Parlement.

Face à la situation précaire du pays tant sur le plan macroéconomique qu'en termes de développement, situation encore aggravée par la crise en Côte d'Ivoire, par la pression liée au retour de plus de 200 000 migrants et par des conditions climatiques difficiles, la Banque mondiale a décidé d'accorder son dernier programme d'appui à la réalisation du CSLP de juillet 2003, soit un montant de 50 millions \$-US, entièrement sous forme de subvention.

1.1 Le CSLP 1

Le Burkina Faso a été l'un des premiers pays à atteindre le *point de décision* de l'Initiative PPTTE I et appartient donc au groupe dit de la première génération de CSLP.

CSLP de la première génération

Le CSLP^o1 a été élaboré sans passer par l'étape préalable d'un CSLP intérimaire. Ce document stratégique a été compilé en un temps record de seulement sept mois, entre novembre 1999 et juin 2000. En juillet 2000, les IBW ont jugé que ce CSLP^o1 était une bonne base pour la coopération au développement. Ainsi, le Burkina Faso avait rempli toutes les conditions pour atteindre le *point d'achèvement* de l'Initiative PPTTE I et s'était donc qualifié pour entamer le processus de réduction de ses dettes d'un montant de 400 millions de \$-US (soit 229 millions de \$-US en termes de *valeur actuelle nette*). En même temps, le FMI et la Banque mondiale ont constaté que le Burkina Faso avait rempli, grâce à la politique de réformes structurelles qu'elle avait menée jusque là et à la présentation du CSLP^o1, les conditions requises pour une réduction supplémentaire de sa dette dans le cadre de l'initiative PPTTE II élargie adoptée en 1999 (*point de décision*). Le gouvernement souhaitait obtenir le plus vite possible l'allègement de dette prévu par l'initiative PPTTE II et avoir ainsi accès à de nouveaux crédits (FRPC, CARP). L'objectif était d'arriver au *point d'achèvement* dès décembre 2001. Compte tenu d'un énorme recul des recettes d'exportation (coton surtout) en 2000 et 2001, le FMI et la Banque mondiale, répondant à la demande du gouvernement du Burkina Faso, ont convenu de repousser le point d'achèvement à mars 2002 et de prendre l'année 2001 comme année de base de la situation d'endettement du pays. En avril 2002, le Burkina Faso était le cinquième pays, après le Mozambique, la Tanzanie, la Bolivie et l'Ouganda, à atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTTE II. Cela signifiait une remise de dettes nominale d'un montant de 930 millions de \$-US au total. Bien que le Burkina Faso ait ainsi obtenu une réduction de près de 50% de sa dette, son taux d'endettement (*ratio endettement/exportations*) continue d'être nettement au-dessus du seuil fixé par l'initiative PPTTE II.

	<p>Le CSLP°1 a défini quatre axes stratégiques prioritaires pour combattre la pauvreté :</p>
<p>4 axes stratégiques prioritaires</p>	<ul style="list-style-type: none">a) accélérer la croissance et la fonder sur l'équité,b) garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de basec) élargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvresd) promouvoir la bonne gouvernance (essentiellement par quatre actions prioritaires : renforcement des organes constitutionnels démocratiques, renforcement de la décentralisation, gestion budgétaire transparente et lutte contre la corruption).
	<p>Le CSLP°1 s'appuie sur des documents d'orientation politique élaborés dans les années précédentes dans des domaines tels que la santé et l'éducation, ainsi que sur des projets de réformes politiques, tels que la déconcentration de l'administration publique et la décentralisation politique, qui avaient déjà défini certains piliers de l'action étatique. Le CSLP 1 reprend ces approches ou les oriente plus fortement vers la réduction de la pauvreté.</p>
<p>Élaboration rapide du CSLP 1...</p>	<p>Le processus d'élaboration du CSLP°1 a commencé en novembre 1999. Les différents services de planification des principaux ministères sectoriels (DEP – <i>Directions des études et de la planification</i>) ont formé un organe de coordination interministériel, qui était responsable d'élaborer le document. Ce comité interministériel était divisé en quatre sous-groupes, chargés de traiter les différents thèmes des niveaux d'intervention primaires du CSLP°1. A partir de février 2000, d'autres acteurs n'appartenant pas au secteur public ont été informés sur le travail accompli jusque là et intégrés au processus.</p>
<p>...au détriment de la participation...</p>	<p>Au total, trois réunions de consultation ont été organisées dans les mois de février et mars 2000. La première (le 15/2) a servi à informer sur le processus d'élaboration et le stade atteint par le DCSCR (<i>Document cadre de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté</i>), en quelque sorte un CSLP préliminaire, qui a été seulement utilisé comme base pour la discussion interne au Burkina et n'a pas été concerté avec les IBW. Dix jours (le 25/2) après cette première réunion d'information à Ouagadougou, le document provisoire a été complété par l'intégration d'autres éléments, puis adopté lors d'une deuxième réunion de consultation à Ouahigouya. Trois jours plus tard, les donateurs ainsi que des institutions de la société civile ont été informés des résultats. Lors de la troisième réunion de consultation début mars (3/3), les recommandations formulées jusqu'alors sur le DCSCR ont été réunies sous la forme d'un document de synthèse final, qui a été présenté au Parlement et au CES (Conseil économique et social) pour recueillir leurs avis.</p> <p>Ce bref résumé chronologique de l'élaboration du document CSLP°1 montre que la participation de la société civile et du secteur privé ne pouvait être que formelle. Durant cette phase, la participation s'est limitée tout au plus à assister aux réunions de consultation. En si peu de temps, il</p>

n'était pratiquement pas possible pour d'autres acteurs sociaux de faire des commentaires et encore moins des modifications. Le Parlement et la société civile n'ont presque pas été intégrés au processus d'élaboration du CSLP^o1, et la deuxième chambre, le CES (Conseil économique et social) n'a eu connaissance que du document final. En fait, il n'y a pas eu de participation dans le sens d'une **contribution** au processus décisionnel au Burkina Faso.

Le CSLP^o1 a été préparé en majeure grande partie par la DGEP (Direction générale de l'économie et de la planification) en concertation étroite avec la Banque mondiale. Même le comité interministériel pour l'élaboration du CSLP n'a été intégré que de manière rudimentaire au processus.

...et de la qualité
du document
stratégique

L'élaboration du document s'est faite rapidement, mais au détriment de sa qualité et de son opérationnalisation ainsi que de l'élément participatif. Peu d'importance a été accordée à la fonction d'un système de suivi efficace, devant accompagner le processus de mise en œuvre, éclairer les responsables en temps opportun sur les adaptations à apporter aux stratégies et contribuer à la transparence de l'utilisation des ressources. L'omission de cet aspect constitue un obstacle pour la mise en œuvre du CSLP^o1.

Malgré ces lacunes et faiblesses majeures, le FMI et la Banque mondiale ont jugé, au milieu de l'année 2000, que le CSLP^o1 présenté par le Burkina Faso constituait une base suffisante pour orienter la coopération au développement.

Absence d'un
plan de mise en
œuvre

Le document lui-même était plutôt de caractère général, des approches stratégiques concrètes pour la mise en œuvre des quatre axes d'intervention prioritaires n'étaient pas mentionnées. Le vrai motif de cette démarche était d'obtenir une réduction rapide de la dette extérieure du pays. Le CSLP^o1 accuse de graves faiblesses, tant au niveau de l'analyse de la pauvreté et de ses causes, qu'en ce qui concerne la stratégie à adopter pour l'éradiquer. Le document n'apporte pas de réponses à ces questions.

Conditions ma-
cro-économiques
difficiles

Le Burkina Faso a bénéficié jusqu'à présent de trois crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (CARP) de la Banque mondiale pour financer ses efforts dans ce domaine. Cependant, la réaffectation des ressources libérées grâce à l'initiative PPTE II a été plutôt lente. Seulement 41 % des liquidités disponibles ont été effectivement utilisés. Cela est surtout un indice de difficultés d'absorption et de faibles capacités de planification du côté de l'administration publique.

JSA : Bilan criti-
que

La première évaluation conjointe (JSA) du premier rapport d'avancement présenté par le gouvernement burkinabé en octobre 2001 a relevé plusieurs faiblesses du CSLP 1:

- des mesures concrètes pour réduire la pauvreté n'ont été appliquées que timidement,

- les objectifs sont ambitieux et nécessitent des adaptations,
- le système de suivi n'est pas fonctionnel,
- dans divers domaines du rapport d'avancement, aucune référence concrète n'est faite aux indicateurs et aux objectifs des quatre axes stratégiques prioritaires.

Cette tendance s'est poursuivie dans le deuxième rapport d'avancement. Ici aussi, la JSA de 2002 a critiqué l'écart entre les objectifs et les possibilités ainsi que l'absence des conditions requises pour un suivi efficace, fournissant suffisamment d'informations sur le processus de mise en œuvre du CSLP 1.

1.2 Le CSLP 2 – une refonte

Du CSLP 1 au CSLP 2

En février 2003, une série de consultations a commencé en vue de la révision du CSLP 1. Dans le cadre de la préparation du CSLP 2, la composante régionale s'est vue accorder une place beaucoup plus grande que dans le cadre des consultations sur le CSLP 1. Cela signifie que non seulement le CSLP 2 a fait l'objet d'une discussion plus intensive au niveau décentralisé des provinces avec tous les acteurs concernés, mais aussi que des plans concrets de mise en œuvre au niveau régional, pour ainsi dire des cadres régionaux ou CRLP, ont été élaborés.

Consultations intensives

Dans toutes les 10 régions du pays, des consultations réunissant chacune jusqu'à 250 participants ont été organisées par les DRED (*Directions régionales de l'économie et du développement*). Le nombre des fonctionnaires de l'État présents à ces séances n'était jamais supérieur à 50 % de l'assistance. La société civile était adéquatement représentée.

Ces consultations avaient pour objet :

- a) de discuter les CRLP (*cadres régionaux de lutte contre la pauvreté*) qui avaient été préparés par les DRED compétents et
- b) de dresser un bilan critique de la première phase de mise en œuvre du CSLP 1.

Les dix documents régionaux qui devaient jeter les bases pour la mise en œuvre du CSLP 2 au niveau régional ont été remaniés conjointement, mais le temps disponible pour ce travail était limité à trois jours. Il est à considérer comme positif que la société civile ait pu être adéquatement représentée à ces consultations. Mais il apparaît négatif que celle-ci n'ait pas été en mesure de fournir des contributions propres, sous forme de méthodes, d'instruments ou de conceptions aux approches régionales (CRLP) et au CSLP 2. Au contraire, à cause de son faible degré d'organisation, la société civile a été incapable d'engager une action concertée avant l'adoption du CSLP 2 en septembre 2003. Malgré une nette amélioration, par rapport à la phase 1, des marges de manœuvre pour la participation des acteurs sociaux à la révision du CSLP 1 et à la formulation du CSLP 2, ces marges n'ont pas été utilisées. Les capacités

techniques des organisations de la société civile sont insuffisantes, et le secteur privé ne se montre nullement intéressé à ce processus.

L'orientation fondamentale sur les quatre axes stratégiques prioritaires demeure inchangée dans le CSLP 2, mais les domaines d'actions sont élargis pour inclure des aspects qui n'avaient pas été pris en compte auparavant, tels que l'environnement, l'égalité des genres et la promotion des petites et moyennes entreprises. Cependant, le CSLP 2 omet lui aussi de concrétiser la mise en œuvre de la stratégie. Ainsi, on ne comprend pas pourquoi le secteur de l'artisanat n'est pas mentionné dans les axes 1 et 3, alors qu'il existe dans la promotion de la production artisanale au Burkina des potentialités inexploitées de création d'emplois et de revenus. La question délicate de l'équité de la répartition des revenus au Burkina Faso – 10 % de la population disposent de 46 % des revenus, alors que les 10 % les plus pauvres se partagent seulement 1,8 % des revenus – n'est pas non plus abordée dans le CSLP 2.

Les donateurs réclament l'opérationnalisation du CSLP

Tous les donateurs ont insisté, après la présentation du CSLP 2, pour que le gouvernement burkinabé établisse sans tarder un plan d'opérations accompagné d'indicateurs, permettant de retracer et d'analyser aussi bien les succès des mesures mises en œuvre que les échecs des approches stratégiques choisies.

1.3 Le Programme d'actions prioritaires (PAP) – un premier plan de mise en œuvre du CSLP 2 pour 2004-2006

PAP sans participation ni consultation

Le plan d'opérations PAP (Programme d'actions prioritaires) a été transmis pour avis à la communauté des bailleurs de fonds au milieu du mois de janvier. Ce plan d'opérations a été élaboré presque exclusivement par la Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP) du ministère de l'Économie et du Développement, sans la participation des autres ministères, sauf celle du ministère des Finances et du Budget (MFB). La société civile et le secteur privé n'ont même pas été informés de ce nouveau document d'application.

Incohérences ...

Le PAP a lui aussi été produit rapidement. Sa première version contient de nombreuses incohérences et cite des chiffres qui sont contredits ailleurs dans le même texte. Le PAP ne tient pas compte des effets des crises extérieures, néglige de formuler des stratégies pour les petites et moyennes entreprises (PME) et omet entièrement le secteur de l'artisanat. L'incohérence de cette première version, critiquée par les donateurs, a été corrigée dans une large mesure par la partie burkinabé dans une deuxième version, et le PAP a été présenté sous une nouvelle forme à la table ronde organisée pour les concertations entre la communauté des donateurs et la partie burkinabé en mars 2004.¹

¹ Les résultats de la table ronde n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du rapport d'étude concernant le Burkina Faso.

... et contradictions

Néanmoins, le PAP est un premier effort d'opérationnalisation de la stratégie de réduction de la pauvreté. Les rapports entre le PAP et le CSLP 2 restent toutefois équivoques, car le texte contient des indications qui portent à croire que le PAP pourrait devenir un document parallèle au CSLP 2, avec des structures de suivi séparées. Sur la question du suivi, le PAP crée également une certaine confusion dans la mesure où il ne se réfère pas explicitement aux indicateurs centraux définis dans le CSLP 2. En outre, l'ordre d'importance du PAP (annexe au CSLP ou plan d'opérations indépendant) n'est pas clarifié.

2. Suivi de la pauvreté au Burkina Faso

Le suivi de la pauvreté repose principalement sur des enquêtes effectuées régulièrement auprès des ménages, qui fournissent un profil de la pauvreté différencié par régions (Enquêtes sur la mesure des niveaux de vie de 1994, 1998, 2003). À cela s'ajoutent deux enquêtes démographiques et sanitaires, conduites en 1993 et 1998, ainsi qu'une analyse de la pauvreté réalisée par la GTZ en 1998. Enfin, une enquête qualitative et participative a été menée en avril 2003 sur la perception de la pauvreté par les personnes concernées elles-mêmes, afin de pouvoir mieux cibler la politique étatique de lutte contre la pauvreté.

Surabondance de données, manque de données et exploitation insuffisante

De nombreuses données concernant la pauvreté sont recueillies par les différents ministères sectoriels, mais il manque un regroupement et une synthèse de ces données et l'intégration de celles-ci dans un système de suivi centré sur la pauvreté. De plus, le flot d'informations en provenance des ministères sectoriels n'est pas traité et analysé et n'est pas exploité pour l'élaboration des politiques. Le processus technique de collecte des données n'est suivi d'aucune exploitation des informations recueillies, et les analyses individuelles ne débouchent pas sur des recommandations stratégiques pour les actions politiques. Une cartographie de la pauvreté n'existe que sous une forme rudimentaire et reproduit seulement des données émanant du secteur de l'éducation primaire. Malgré leurs faiblesses méthodologiques, ces cartes pourraient toutefois constituer un instrument très utile pour mobiliser l'opinion publique sur des questions relatives à la pauvreté, compte tenu du taux élevé d'analphabétisme au Burkina Faso. En outre, ces cartes sont de plus en plus demandées par le Parlement et les différents échelons administratifs. Le service de cartographie de l'INSD n'est cependant pas en mesure, avec ses moyens humains, techniques et méthodologiques actuels, de répondre positivement à cette demande.

Par ailleurs, deux analyses des effets ont été exécutées afin d'examiner comment les utilisateurs évaluent les changements opérés dans les services publics dans les domaines de la santé et de l'éducation. Malheureusement, ces deux analyses qui devaient être qualitatives rassemblent plutôt des données purement quantitatives sur les changements d'utilisation des services, sans pouvoir vraiment saisir comment leur qualité était appréciée par le public concerné.

3. Suivi de la politique de lutte contre la pauvreté

Les faiblesses conceptuelles du CSLP 1 englobent bien évidemment l'aspect du **suivi du CSLP 1**.

Dans le CSLP 1 sont énumérés en annexe des indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre du programme, qui ont été définis comme base pour l'octroi d'autres aides financières et notamment d'une aide budgétaire (cf. Annexe 8.2). Ils s'inspirent des indicateurs de performance développés sous la conduite de la Commission européenne dans le contexte de l'initiative pour une *nouvelle conditionnalité* mise en œuvre depuis 1997 dans le cadre du PSA (Programme spécial pour l'Afrique). Cette liste d'indicateurs met particulièrement l'accent sur la question de l'utilisation des ressources budgétaires et se réfère surtout à la gestion budgétaire axée sur les résultats. Ainsi, dans le secteur des dépenses sociales, on s'est efforcé de mesurer et de comparer l'exécution des budgets par rapport aux objectifs fixés par les différents ministères. Or, les parts budgétaires allouées aux administrations déconcentrées sont ici particulièrement importantes. En outre, des sondages individuels doivent éclairer sur la qualité des services publics telle que perçue par les utilisateurs. Des groupes d'indicateurs ont été définis pour les secteurs de la santé (4) et de l'éducation (5) en vue d'examiner, entre autres, les taux d'alphabétisation et d'inscription en première année d'école primaire, différenciés par sexe et par régions, les taux de couverture vaccinale, ainsi que les coûts de scolarité par élève dans le primaire et les coûts des actes médicaux dans les structures de premier niveau. Dans l'ensemble, cette liste d'indicateurs représente un mélange d'indicateurs spécifiques aux secteurs concernés, associés à des critères de transparence de l'emploi des ressources budgétaires.

Comme la mise en œuvre du CSLP 1 durant la première année a été beaucoup plus lente que prévu à l'origine, le gouvernement burkinabé s'était entendu avec les IBW pour allonger le rythme de révision et d'adaptation du CSLP 1 d'un cycle d'un an à un cycle de trois ans, afin de ne pas engager les capacités techniques de l'administration publique dans une révision du CSLP 1 sans disposer déjà d'une expérience suffisante de l'exécution du programme. On voulait d'abord pouvoir se référer aux rapports d'avancement annuels avant de porter une révision du CSLP 1 à l'ordre du jour.

Un premier bilan après 2 ans révèle des faiblesses

Le premier bilan dressé au bout de deux ans d'application a révélé d'importants déficits, qui sont cités dans les évaluations (JSA - *Joint Staff Assessment*) effectuées par la Banque mondiale et le FMI sur les rapports d'avancement : la démarche itérative du CSLP 1 a conduit a) à négliger totalement les objectifs opérationnalisables et donc à accorder trop peu d'attention à la réalisation concrète de la stratégie, b) à se baser sur des objectifs trop ambitieux, c) à ne pas tenir compte des composantes régionales de la réduction de la pauvreté ni d) de la dimension du genre, e) à ignorer entièrement l'importance d'un système de suivi et/ou de sa forme institutionnalisée et f) à omettre d'autres composantes stratégiques (telles

que l'assainissement, l'environnement et la désertification, la promotion des PME, etc.).

3.1 Structure institutionnelle de mise en œuvre et de suivi

Modèle à trois niveaux

Après la décision des IBW d'orienter la coopération avec le Burkina Faso selon le CSLP 1, un comité a été désigné pour se charger du suivi et de l'évaluation. Ce comité n'a jamais atteint un stade opérationnel. C'est pourquoi il a été décidé au début de l'année 2001 de créer une structure institutionnelle qui serait mieux à même de répondre aux exigences d'une mise en œuvre adéquate du CSLP ainsi que de son suivi. Un modèle à trois échelons a été choisi : l'organe de décision supérieur est constitué par le Comité ministériel de supervision du CSLP 1 (CMS-CSLP), présidé par le Premier ministre. Cet organe de direction supervise le processus de mise en œuvre et décide des adaptations stratégiques nécessaires. Ce comité est secondé au deuxième échelon par un Comité technique interministériel de suivi (CTIS), ayant non seulement à ses côtés un Secrétariat technique pour la coordination des programmes de développement économique et social (STC-PDES), mais s'appuyant aussi au troisième échelon sur 5 groupes sectoriels (éducation, santé, gestion budgétaire, compétitivité et bonne gouvernance). Le comité de suivi est responsable aussi bien du processus d'application du CSLP 1 que du suivi. Au niveau opérationnel, les groupes sectoriels ont pratiquement pour tâche de donner des impulsions tant pour des mesures liées au CSLP 1 que pour des approches sectorielles. Ils préparent des rapports d'avancement trimestriels couvrant leurs domaines de compétence respectifs, qui sont présentés par le biais du CTIS à l'organe de supervision du CSLP 1.

Suivi jusqu'ici très insuffisant

Deux ans déjà après un démarrage timide de sa mise en œuvre, il est apparu que ce système de suivi du CSLP 1 était très déficient. Il s'est avéré incohérent dans la mesure où, d'une part, les capacités institutionnelles de l'administration burkinabé ne suffisaient pas pour répondre aux exigences posées. D'autre part, plusieurs ministères sectoriels – et notamment ceux qui n'avaient pas été cités explicitement comme prioritaires dans le CSLP 1 – ne considéraient pas ce document de stratégie politique comme un cadre d'orientation pour les décisions politiques intéressant leurs secteurs respectifs. Aussi n'étaient-ils pas disposés à participer au suivi du CSLP 1. Ceci est la conséquence négative du tour de force pratiqué lors de l'élaboration du CSLP 1.

Les groupes sectoriels conçus pour donner des impulsions à la mise en œuvre du CSLP 1 et auxquels avaient été intégrés des représentants de la société civile, du secteur privé et des donateurs, ne sont jamais devenus vraiment opérationnels. Leurs réunions étaient irrégulières ou n'avaient pas lieu du tout. Ces groupes se sont avérés dysfonctionnels en raison de l'erreur structurelle qui avait été commise au départ en réunissant les compétences de mise en œuvre et de suivi. Le cadre institutionnel choisi rendait impossible un suivi objectif de la mise en œuvre du CSLP 1.

Échec du système

La conférence nationale sur la politique de lutte contre la pauvreté tenue en juillet 2002 a imputé l'échec de la structure institutionnelle du CSLP 1 aux causes primaires suivantes :

- la non-implication des principaux responsables des ministères sectoriels, c'est-à-dire des ministres eux-mêmes ;
- l'absence d'une procédure de travail bien définie pour les groupes sectoriels, spécifiant les contributions attendues d'eux dans ce contexte ainsi que leur composition ;
- le cloisonnement entre les groupes sectoriels et le manque de coopération entre eux ;
- l'absence d'une attribution de tâches clairement définies et de modèles de rapports ;
- l'omission de la dimension régionale dans le processus de suivi ;
- le rôle imprécis des partenaires du développement (c'est-à-dire de la société civile, du secteur privé et des donateurs) dans le processus ;
- l'internalisation insuffisante du CSLP 1 comme plan-cadre pour la politique de développement.

INSD - pas de fonction de coordination

Il n'existe pas pour le moment de mécanismes institutionnels efficaces pour la gestion des informations concernant le processus de mise en œuvre, la collecte des données et l'analyse des effets. Les données sont collectées au niveau de chaque ministère sectoriel et ne sont pas collationnées par l'Institut national de statistique (INSD). Il existe donc sur un même secteur plusieurs recueils de données qui peuvent différer fondamentalement selon leur origine. L'INSD ne remplit pas de fonction de coordination dans le cadre de la collecte de données.

3.2 Réforme des structures institutionnelles

Nouvelle approche

La structure institutionnelle dysfonctionnelle mise en place pour le suivi du CSLP (cf. graphique 1 en annexe) a dû céder la place à une nouvelle structure. La base pour la nouvelle structure a été fournie par l'analyse des faiblesses du système effectuée par la Conférence nationale en 2002. Une nouvelle organisation structurelle et fonctionnelle a été élaborée pour le cadre institutionnel de la mise en œuvre et du suivi du CSLP 1, puis approuvée par décret par le Président. Cependant, il manque encore les modalités d'application à définir par le ministre compétent de l'Économie et du Développement, lequel doit fixer la composition en personnel des différents organes. (cf. graphique 2 en annexe)

Partant de la liste dressée par la Conférence nationale de 2002 qui avait constaté l'échec de la structure institutionnelle du CSLP 1, on s'est efforcé, dès avant la révision du CSLP 1, d'établir une nouvelle structure pour le processus de mise en œuvre et de suivi. Celle-ci prévoit une Conférence nationale (CNLP) à laquelle sera subordonnée, à un second échelon, un Comité ministériel d'orientation et de suivi (CMOS), qui s'occupera à l'avenir de développer des options de solutions concrètes aux problèmes soulevés par la mise en œuvre du CSLP 1 et du CSLP 2. À ces deux échelons institutionnels est rattaché un Secrétariat exécutif (STC-PDES) en tant qu'unité de coordination, qui soutient également les travaux de 4 Commissions sectorielles et 2 Commissions thématiques au troisième échelon hiérarchique de la structure institutionnelle. Le STC-PDES est lui-

même appuyé dans le domaine du suivi par l'ONAPAD et par l'Institut national de statistique. Les commissions sectorielles et thématiques du troisième échelon hiérarchique sont chargées d'évaluer la mise en œuvre des politiques sectorielles et des thèmes transversaux (décentralisation et finances) et sont responsables d'assurer la cohérence des approches sectorielles avec les objectifs du CSLP 1 et du CSLP 2. La dimension régionale de la stratégie de lutte contre la pauvreté a été prise en compte avec la mise en place de Conseils régionaux et provinciaux responsables des approches régionales, de la collecte et de la diffusion des informations ainsi que de la systématisation du suivi au niveau décentralisé. À cet effet, une étroite concertation est prévue entre ces conseils régionaux et provinciaux et le conseil consultatif pour le développement régional qui relève du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MATD).

Nouveaux éléments

Outre l'intégration de la dimension régionale, les principales innovations introduites sont les commissions sectorielles et thématiques qui, selon la nouvelle structure, seront désormais présidées par les ministres sectoriels compétents. L'objectif poursuivi en confiant ainsi la responsabilité des commissions sectorielles et thématiques aux ministres eux-mêmes est d'assurer la fonctionnalité de la structure institutionnelle. C'est une manière de contourner le problème de la concurrence interministérielle qui, jusque là, avait affecté négativement l'application du CSLP 1.

Au CMOS en tant qu'organe compétent aussi bien pour la mise en œuvre que pour le suivi, sont rattachées d'autres instances intervenant dans le processus de suivi, à savoir l'organe consultatif des conseils régionaux de développement et les assemblées nationales. Ces dernières, dirigées par le Premier-ministre, examinent les rapports d'avancement nationaux et régionaux et adaptent, le cas échéant, la stratégie de lutte contre la pauvreté à de nouveaux contextes et émettent des directives de mise en œuvre. À cela s'ajoute l'organe de concertation, qui se réunit ad hoc et intègre dans le processus les avis et recommandations émanant de la société civile, du secteur privé et des donateurs. Cela signifie en fin de compte que la décision a été prise au niveau politique de limiter à un rôle consultatif la participation des autres acteurs dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

La concurrence interministérielle continue de gêner la mise en œuvre et le suivi du CSLP

Il faudra observer à l'avenir si la vaste gamme des composantes institutionnelles de l'organisation fonctionnelle du suivi, qui n'a pas pu corriger réellement les faiblesses originelles de l'ancienne structure, pourra répondre aux défis posés à la mise en œuvre et au suivi des CSLP1 et 2. La concurrence inter-institutionnelle entre le ministère de l'Économie et du Développement (MED) et le ministère des Finances et du Budget (MFB) dans le cadre de l'application de la stratégie de lutte contre la pauvreté continue de marquer fortement le processus. Ce conflit se retrouve également au niveau de la mise en œuvre technique et du suivi. Entre les acteurs techniques STC-PDES et SP-PPF, il n'existe plus de relations de travail efficaces depuis la division institutionnelle de l'ancien ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Leur blocage mutuel va certainement continuer à peser sur le processus de mise en œuvre et de suivi du CSLP 1.

Nouvelle structure mais le problème de fond subsiste

Le problème fondamental de la structure institutionnelle devant assurer la mise en œuvre et le suivi du CSLP 1 n'est pas non plus résolu dans le

nouvel organigramme : en effet, le fait de réunir la responsabilité pour la mise en œuvre et pour le suivi au sein du CMOS (*Comité ministériel d'orientation et de suivi*) exclut en soi un suivi objectif de la stratégie de lutte contre la pauvreté. L'hypertrophie de la structure institutionnelle recèle plutôt le risque de conduire à un processus de suivi lourd et bureaucratisé à l'excès.

3.3 Système de suivi, indicateurs, compétences

Manque de systématique

Il manque encore au Burkina Faso une réponse claire à la question de savoir ce que doit fournir un système de suivi, quand et comment :

- des formats de rapports n'ont pas été adoptés et convenus à titre obligatoire ;
- les mesures de renforcement des capacités ne sont pas définies par ordre de priorité et ne sont pas suffisamment spécifiées ;
- il n'y a pas de plan d'application concret, ni d'indications claires sur la quantité de moyens effectivement disponibles pour le suivi ;
- la décentralisation du mécanisme de suivi jusqu'au niveau régional comporte des risques importants, compte tenu de la situation rencontrée au Burkina Faso, où cette tâche n'a pas pu être remplie adéquatement jusqu'à présent, pas même au niveau national.

La base du suivi du CSLP 1 est constituée par les 14 indicateurs définis en 1997 dans le cadre de la nouvelle conditionnalité pour les secteurs de l'éducation primaire, de la santé et de la gestion budgétaire. Cette liste devait être complétée en y ajoutant d'autres indicateurs au fur et à mesure du processus, mais cela n'a pas été fait.

Ce n'est qu'avec la création de l'ONAPAD sous l'égide de l'INSD que le débat sur les indicateurs s'est intensifié au Burkina Faso. En juin 2002, une liste de 191 indicateurs devant couvrir sept secteurs a été adoptée lors d'un séminaire de l'ONAPAD. En avril 2003, le STC-PDES a réuni les indicateurs pertinents dans une liste de 85 indicateurs qui doit être annexée à la version révisée du CSLP 2.

De l'ambition de tout mesurer ...

En juin 2003, une conférence réunissant toutes les institutions s'occupant du suivi ainsi que la société civile, organisée à Tenkodogo sous la responsabilité de l'ONAPAD, a élaboré sur la base d'une liste commune de 181 indicateurs compilés à partir des listes de l'ONAPAD et du STC-PDES, une liste comprimée, plus facile à manier, composée de 33 indicateurs couvrant au total 12 domaines sectoriels.

Simultanément, un groupe d'experts canadiens a été chargé de revoir une nouvelle fois cette liste et de préparer une proposition pour les indicateurs clés, qui figurent entre-temps en annexe du très controversé CSLP 2. La mission canadienne a procédé à une nouvelle révision de ces listes et examiné dans quelle mesure elles peuvent caractériser les 10 dimensions primaires de la pauvreté. Ils en ont déduit une liste de 28 indicateurs minimaux, dont 13 correspondent aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et 8 couvrent implicitement des aspects liés au genre.

**... à la sélection
d'indicateurs clés**

Ces 28 indicateurs minimaux (cf. annexe 8.3) sont complétés par 19 autres indicateurs de performance sectorielle, de sorte que le système actuel de suivi du CSLP 2, même s'il n'est pas encore opérationnel, englobe 47 indicateurs qui sont joints en annexe à la version provisoire du document non encore concerté avec les IBW. Cette liste constitue pour le moment la base commune pour le suivi du CSLP 2.

La liste des indicateurs clés est différenciée selon le lieu de collecte des données (zone rurale/urbaine) et selon le genre. Les compétences administratives sont indiquées, de même que la date de disponibilité des données et la fréquence de leur production.

Un pas décisif dans la bonne direction a donc été franchi. Cependant, l'application de cette liste minimale dans le cadre du suivi du CSLP 2 n'est pas encore effective, puisque la nouvelle structure institutionnelle n'est pas encore opérationnelle. Les indicateurs ont été raisonnablement réduits à un petit nombre, mais le problème du « missing middle », c'est-à-dire du suivi en temps utile des mesures de mise en œuvre, n'est toujours pas résolu.

Liste minimale

La liste minimale englobe 28 indicateurs, subdivisés en deux catégories : a) les indicateurs de pauvreté (23) et b) les indicateurs de performance sectorielle (5). Les indicateurs de pauvreté se subdivisent en 10 domaines : revenus avec prise en compte particulière des ménages ruraux (2), éducation différenciée selon le genre (4), santé (3), alimentation (2); eau/assainissement (2), emploi (2) cadre de vie/habitat (2), accès à des moyens de production (3) accès au marché (1), participation – inclusion sociale (1). Les indicateurs de la performance sectorielle sont subdivisés en trois catégories : a) macro-économie et budget (3) b) secteur privé et compétitivité (1) et c) bonne gouvernance (1).

**Rôle central de
l'INSD**

Au fil de la discussion sur la liste minimale d'indicateurs au Burkina Faso, un débat s'est engagé sur la question de savoir à quel niveau doivent être collectées les données statistiques pour les 10 dimensions de la pauvreté et les trois indicateurs sectoriels transversaux. À cause, entre autres, du manque de capacités à tous les échelons de l'administration, le choix s'est porté sur une collecte centralisée des données au niveau de l'Institut national de Statistique INSD, car les structures régionales et communales auraient été dépassées par cette tâche. Dans ce domaine, il y aura tout au plus des mesures d'appui à la collecte des données de la part des administrations déconcentrées. Ainsi, les DEP (Directions des études et de la planification) des différents ministères avancent au deuxième échelon. L'expérience de suivi faite jusque là avait montré, en effet, combien le processus avait été perturbé par le manque de coopération entre les ministères sectoriels, qui bloquaient le flux d'informations et ne fournissaient pas les données en temps voulu. Les DEP sont désormais appelées à jouer un rôle plus important dans l'analyse des données.

**CWIQ comme
approche métho-
dologique**

Il est prévu d'effectuer des enquêtes régulières, en général tous les ans, et d'actualiser les données. Cela permettra de remplir une des conditions fondamentales pour un système de suivi efficace. Pour 19 indicateurs au moins, un sondage auprès des ménages basé sur le questionnaire CWIQ (Questionnaire sur les indicateurs essentiels de bien-être) apparaît approprié, car il permet de recueillir à un coût raisonnable suffisamment

d'informations sur les bénéficiaires ou non bénéficiaires des activités d'amélioration du cadre économique et social. Le questionnaire CWIQ fournit des données sur les conditions de vie des ménages privés et renseigne sur l'accès aux services publics de base offerts par les communes ou d'autres prestataires, sur l'utilisation de ces services et sur la satisfaction des usagers.

Cet instrument sera davantage utilisé dans le cadre du suivi des CSLP 1 et 2 au Burkina Faso. Les premiers résultats des sondages sont attendus pour le premier trimestre 2004.

La méthodologie du CWIQ est conçue pour combler les lacunes observées dans le système de collecte d'informations statistiques au niveau de la désagrégation géographique des données et de l'estimation de la croissance démographique. À la différence des enquêtes statistiques standardisées, les sondages auprès des ménages permettent en outre d'inclure des variables socio-économiques particulièrement utiles pour l'analyse des causes de la pauvreté. De plus, ces analyses permettent de dégager des enseignements rapides concernant certaines stratégies de lutte contre la pauvreté. La collecte simultanée des données et la centralisation des compétences à l'INSD pour au moins 20 des 28 indicateurs garantit mieux qu'auparavant l'application d'une approche cohérente, des définitions validées et une démarche méthodologique fiable.

**Action pilote :
système de suivi
participatif**

Cette nouvelle approche est complétée par un projet pilote dans le département de Yako, dans lequel le CEDRES (*Centre d'études, de documentation et de recherches économiques et sociales*) de l'Université de Ouagadougou s'efforce en liaison avec le CECI (*Centre d'études et de coopération internationale*) d'établir un système de suivi participatif au niveau communal.

Le système de suivi est cependant incomplet jusqu'à présent à cause du manque d'indicateurs intermédiaires ainsi que de l'absence totale d'un suivi budgétaire. Seule une surveillance rigoureuse des flux de dépenses peut permettre d'estimer dans quelle mesure les ressources budgétaires allouées dans le cadre du CSLP 1 sont utilisées de manière ciblée, efficace et efficiente.

Importance cruciale d'une consolidation du système

Une consolidation du système de suivi s'avère nécessaire. Avec la création de l'ONAPAD (*Observatoire national de la pauvreté et du développement durable*) et de l'OEPF (*Observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle*), la partie burkinabé a pris des décisions favorables à un renforcement du système de suivi. Cependant, la fonction que doit remplir l'ONAPAD sous la supervision du CNCS (*Conseil national de la coordination statistique*) dans le cadre du suivi des CSLP 1 et 2 ou de la réflexion critique sur leur application demeure problématique. Les compétences institutionnelles dans le processus de suivi ne sont pas clairement délimitées. De plus, la responsabilité institutionnelle pour le suivi des OMD n'est pas évidente non plus. Puisque la DGEP a pris la responsabilité de la production du rapport d'avancement sur les OMD et du plan d'opérations (PAP) du CSLP 2, cela peut indiquer que, même au sein du ministère de l'Économie et du Développement, la délimitation des compétences et responsabilités entre la DGEP et le STC-PDES n'est toujours pas claire. Le blocage institutionnel de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie de

lutte contre la pauvreté par suite d'intérêts concurrents du ministère des Finances et du ministère de l'Économie et du Développement acquiert ainsi une autre dimension.

Ici se dessinent de nouveaux conflits de compétences, intra-ministériels cette fois, entre la DGEP et le STC-PDES au sein du MED, imputables entre autres au fait que le STC-PDES ne peut pas concilier à la longue les missions qui lui sont attribuées en tant qu'instance de coordination dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Le PAP mentionne dans sa dernière version que le programme élaboré représente le plan d'opérationnalisation du CSLP 2, mais ajoute aussi que le suivi du PAP sera effectué conjointement avec celui du CSLP 2 et que la structure institutionnelle de suivi du PAP s'appuiera sur celle du CSLP 2. Même si dans un autre paragraphe, il est fait mention d'une identité des structures de suivi pour le PAP et le CSLP 2, il semble qu'il existe au sein du gouvernement des différences d'appréciation graduelles de la fonction de l'organe de coordination, qui ne sont certainement pas négligeables au regard des lenteurs observées jusqu'à présent dans l'application du CSLP 1. Théoriquement, le STC-PDES détient une fonction centrale pour ce qui a trait au feed-back des résultats du suivi au niveau des décisions politiques, mais en réalité il n'a jamais pu remplir cette fonction.

OMD

En plus des rapports d'avancement sur le CSLP qu'il a soumis jusqu'à présent, le Burkina Faso a présenté en décembre 2003 un premier rapport d'avancement relatif au suivi des *objectifs du millénaire pour le développement* (OMD), couvrant la période de 1990 à 2003. Le Burkina Faso fait partie des pays pilotes qui ont établi, en coopération étroite avec l'UNDAF (Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement), un premier rapport d'avancement sur les OMD.

Les indicateurs du développement humain montrent que depuis 1990, le pays est resté à la traîne des autres pays les moins avancés (PMA) en termes de développement général. Même si les conditions naturelles du pays sont les causes primaires de ce retard, cela ne dispense pas le gouvernement de faire tout son possible dans le cadre de la mise en œuvre du CSLP 1 pour redresser la situation de la pauvreté. Dans le résumé du rapport d'avancement, il est constaté, non sans autocritique, que les efforts déployés durant les quatre dernières années d'application du CSLP 1 n'ont pas été suffisants, et le rapport réclame des mesures plus énergiques de la part du gouvernement en vue de réduire la pauvreté. Une série de décisions stratégiques ont déjà été mises en application, mais il est apparu que les mesures de réforme entreprises n'ont pas eu d'incidence sur la réduction de la pauvreté. Les indicateurs de la pauvreté issus des dernières enquêtes auprès des ménages sont inquiétants, ce qui compromet aussi la réalisation des OMD. Sur les 12 OMD, 2 sont considérés comme possibles, 6 comme probables et 4 comme invraisemblables, et il y a même des réserves à faire au niveau des objectifs classés comme *possibles* (p. ex. en ce qui concerne la réduction de la pauvreté de 50 % d'ici 2015). Si la tendance actuelle d'évolution de la pauvreté dans le pays se maintient, et si l'on tient compte du fait qu'il est illusoire, vu les conditions actuelles, que le pays atteigne les taux de croissance économique de 8 à 10 % qui seraient indispensables pour parvenir à une réduction sensible de la pauvreté d'ici 2015, il faudra compter avec une incidence de la pauvreté de l'ordre de 49 % en 2015, c'est-à-dire un taux dépassant de 19 % l'objectif national et de 25,8 % l'objectif fixé pour les OMD à l'horizon 2015. Les objectifs du millénaire restent donc dans beaucoup de domaines des cibles irréalistes pour le Burkina.

4. Rôle des donateurs dans l'appui au suivi

Les donateurs ont sous-estimé dès le départ le problème du suivi du CSLP 1. C'est seulement lorsque des doutes sont apparus, durant la mise en œuvre du CSLP 1, au sujet du ciblage des mesures et de l'orientation exclusive sur des indicateurs d'intrants et de produits que les donateurs ont commencé à accorder davantage d'attention à cette question.

Points communs
et différences

La politique de la communauté des donateurs est largement concertée en ce qui concerne l'appui au processus du CSLP 1 de même que pour les commentaires émis sur le CSLP 2, mais les positions sur le suivi présentent des nuances différentes. Il n'est pas possible d'identifier clairement ces nuances de par la distinction formelle parmi les donateurs entre a) les pays membres de l'UE, b) le groupe des pays donateurs d'aide budgée-

taire (UE et autres donateurs bilatéraux), c'est-à-dire le groupe SBC-CSLP (*Soutien budgétaire conjoint au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*) dont la République fédérale d'Allemagne, par exemple, ne fait pas partie et c) le *groupe dit élargi*, qui englobe tous les donateurs bilatéraux et multilatéraux.

Des canaux d'information réguliers et une concertation sur des points de vue différents existent entre les différents groupes, mais durant la mise en œuvre du CSLP 1, il est apparu que le SBC-CSLP était devenu le principal organe de discussion et de préparation des décisions tant au sein du groupe qu'entre les donateurs et le gouvernement burkinabé. Cependant, la participation aux décisions au sein de cet organe de coordination est conditionnée par l'octroi d'une aide budgétaire. La République fédérale d'Allemagne avait choisi jusqu'à présent, pour diverses raisons tout à fait compréhensibles, de passer d'une approche d'intervention par projets à une approche par programmes. Elle s'était ainsi privée de la possibilité d'influer directement sur les discussions et processus de décision à l'intérieur de cet organe et de participer au dialogue direct entre le groupe SBC et le gouvernement burkinabé. C'est pourquoi de nombreux indices portent à croire que l'Allemagne serait disposée à accorder une aide budgétaire au moins symbolique au Burkina Faso, d'autant que la France, la Banque mondiale et la BAD ont décidé d'adhérer au SBC-CSLP. Les donateurs sont tous d'avis que la mise en œuvre du CSLP 1 tout comme le processus de suivi nécessitent des améliorations majeures. Les nuances entre les positions des différents donateurs concernent surtout la nature et l'ampleur de l'appui à apporter à ce processus.

Tous les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont adopté une démarche concertée dans le cadre du soutien au *PRGB (Programme de renforcement de la gestion budgétaire)*, qu'ils considèrent comme un des champs d'intervention prioritaires du volet de la bonne gouvernance. La contribution allemande se caractérise, en comparaison de la plupart des autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, par la présence permanente d'un expert allemand sur place, qui conseille les deux ministères clés de l'Économie et du Développement ainsi que des Finances et du Budget.

Les acteurs principaux

Les contributions les plus importantes dans le cadre du débat sur le suivi au Burkina Faso sont fournies par les acteurs suivants :

- La **Banque mondiale** s'est surtout intéressée à des questions méthodologiques et a mis l'accent sur la distinction nécessaire entre indicateurs de la pauvreté et indicateurs de processus. De plus, la Banque mondiale s'est particulièrement investie dans de nombreuses mesures de formation initiale et continue visant à faire comprendre le rôle et la fonction d'un système de suivi. La représentation locale de la Banque mondiale dresse un bilan critique de toutes les mesures de formation qu'elle a réalisées jusqu'à présent sur place dans le domaine du suivi et les considère comme un échec total. Un impact durable de ces mesures n'est pas assuré. Récemment, la Banque mondiale a décidé de se consacrer uniquement au renforcement des capacités institutionnelles pour la saisie et de l'analyse des données, via l'octroi d'un crédit. En 2003, une Initiative a été lancée en vue de renforcer les capa-

cités institutionnelles dans le secteur des statistiques. Un crédit de 11 millions de USD, basé sur une analyse des besoins effectuée en coopération avec le PNUD, a été signé à cet effet en février 2004. Ce crédit, auquel participeront d'autres bailleurs de fonds, représentera au total un volume maximum de 26 millions de USD. Dans le cadre du suivi, la Banque mondiale s'est limitée jusqu'à présent au financement des enquêtes menées auprès des ménages en 2003 et aux questions relatives aux méthodes et instruments du suivi. Elle s'est de plus en plus retirée du processus de discussion autour des indicateurs requis pour un système de suivi efficace, qu'elle considère comme factice. Compte tenu de l'échec manifeste de ses efforts dans le domaine des activités de formation initiale et continue, la Banque mondiale a conclu qu'elle devait pour le moment privilégier la définition de priorités dans la lutte contre la pauvreté avant de poursuivre la discussion sur les instruments de suivi. Cela ne signifie nullement que la Banque mondiale ne s'intéresse pas au suivi, mais elle craint plutôt que le débat intensif sur le choix des indicateurs clés au Burkina Faso n'ait pour seul but que de détourner l'attention du manque de concrétisation et d'application du CSLP 1.

- Le **PNUD** s'est employé dès le début à soutenir la mise en place d'un *Observatoire* pour le suivi de la pauvreté. Dans le cadre du programme PRGE assisté par le PNUD, une structure parallèle légère a été créée, sous forme d'une unité de travail quasi autonome, au sein de l'Institut national de statistique INSD. Cet Observatoire (ONAPAD) est actuellement financé en majeure partie par des fonds du PNUD liés au programme. Il n'est pas possible de dire pour le moment si la viabilité institutionnelle de l'*Observatoire* pourra être assurée après l'achèvement du programme en cours, mais cet aspect devrait sans doute être posé comme condition pour un engagement futur d'autres donateurs également dans le cadre de l'appui au processus de suivi.
- **L'Allemagne** diffère d'une certaine façon des autres donateurs par le fait qu'elle a depuis plusieurs années un expert détaché sur place comme conseiller auprès des ministères clés de l'Économie et des Finances. La contribution allemande au cours des années passées a servi surtout au renforcement des capacités institutionnelles dans le domaine de la comptabilité nationale, au développement de nouveaux instruments de simulation de modèles économiques ainsi qu'au renforcement des capacités exécutives au sein des ministères MED et MFB désormais dissociés. Dans le cadre du suivi du CSLP 1, il y a lieu de citer entre autres les premières mesures entreprises en vue de l'établissement d'une cartographie de la pauvreté comme base pour la préparation de décisions politiques, l'appui fourni à la gestion budgétaire axée sur les résultats et l'assistance technique apportée dans le cadre de la planification des dépenses à moyen terme (*CDMT- Cadre des dépenses à moyen terme*). Le soutien à la cartographie de la pauvreté a dû toutefois être suspendu parce qu'il n'avait pas été possible de s'accorder sur l'ancrage institutionnel ni sur la base de données nécessaire pour ce projet. Durant les derniers mois, ce projet d'assistance technique s'est particulièrement occupé de l'introduction du PAMS (*Poverty Analysis Macroeconomic Simulator*), un instrument

de simulation macro-économique mis au point par la Banque mondiale. Le Burkina Faso a été choisi comme pays pilote pour l'application de cet instrument au niveau national. Comme la Banque mondiale ne peut assurer sur place ni le processus d'introduction de l'instrument ni un accompagnement durable de sa mise en œuvre sous forme d'assistance technique, un nouveau mode de coopération a été choisi sous la forme du projet allemand d'assistance-conseil aux ministères de l'Économie et des Finances afin d'accompagner ce processus et d'en assurer la durabilité. Avec les instruments du PAMS, il est possible d'évaluer les effets de différentes décisions de politique économique sur la situation de la pauvreté dans le pays. Le PAMS constitue donc un élément important dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. En outre, le projet allemand de conseil s'est distingué par plusieurs rapports examinant dans le cadre de *micro-simulations* les effets sur la pauvreté des variations des prix du coton sur le marché mondial, les problèmes migratoires ainsi que les conséquences du retour des migrants par suite de la crise en Côte d'Ivoire. Ce projet a pu combler au moins en partie le déficit dans les analyses sur la pauvreté au Burkina Faso et procuré d'importantes bases de décision aux instances politiques.

- Le **Danemark**, donateur bilatéral d'importance relativement modeste, s'est contenté jusqu'ici de participer au financement de plusieurs séminaires dans le cadre du débat sur les indicateurs nécessaires pour la mise en œuvre du CSLP 1, et s'est occupé principalement des aspects de la participation dans le cadre de l'élaboration du CSLP1. Le Danemark n'a pas fait d'apports thématiques au système de suivi, bien qu'il assume la responsabilité dans le cadre du SBC-CSLP pour la surveillance des indicateurs et du système de suivi.
- Le **Canada** a développé, sur la base d'une analyse approfondie des forces et faiblesses des systèmes de suivi dans cinq États d'Afrique de l'Ouest, un projet de développement régional destiné à renforcer les capacités dans les pays concernés. L'enveloppe financière prévue pour une période de quatre ans est de 4 millions de \$CAN, ce qui est plutôt modeste pour renforcer les capacités extrêmement limitées des pays ouest-africains en la matière. Le Canada est sans nul doute le donateur bilatéral qui s'est le plus fortement impliqué jusqu'à présent dans le débat sur la définition d'une liste définitive d'indicateurs. Le Canada a développé des liens de coopération étroits avec le STC-PDES.
- La **France** a réalisé une série d'études sur des indicateurs pour un système de suivi, mais a cédé l'essentiel de ce secteur d'activités au groupe du SBC-CSLP, auquel elle n'appartenait pas jusqu'à présent.
- La **Suisse** fournit une aide budgétaire essentiellement centrée sur deux axes : l'appui au CSLP 1 et la promotion du PRGB. Dans ce cadre, la coopération suisse s'efforce en particulier d'encourager l'intégration d'éléments participatifs, et mise surtout à cet égard sur le renforcement des capacités de la société civile, y compris notamment dans le domaine du suivi du CSLP 1.

- Les **Pays-Bas** sont responsables de la coordination du SBC-CSLP et perçoivent les faiblesses évidentes relevées jusqu'à présent dans le suivi comme normales dans le processus d'application du CSLP 1.
- La **Commission européenne** reste très réservée sur la question du système de suivi. La Délégation y voit une tâche essentiellement nationale et refuse les approches de projets pour le renforcement des capacités institutionnelles. Elle met nettement l'accent sur le soutien du processus du PRGB, car le renforcement des capacités locales dans le domaine de la planification et du contrôle budgétaire revêt aussi au Burkina Faso un caractère prioritaire dans la coopération. L'UE estime qu'avec la réforme de la fonction publique, le Burkina a entrepris depuis 1998 des mesures importantes dans le domaine de la planification, de l'exécution et de la transparence budgétaires. Pour l'avenir également, la Délégation de l'UE voit sa principale contribution dans la promotion de ce processus. Elle considère que le Burkina commence seulement à développer un sentiment d'appropriation (*Ownership*) pour le CSLP 1. Dans ce processus progressif d'*appropriation*, le Parlement joue un rôle éminent aux yeux de la Délégation de l'UE, et devrait remplir une fonction centrale dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du CSLP 1, ce qu'il n'a pas encore fait jusqu'à présent.

5. Valeur informative du système de suivi pour les donateurs

Dans les avis qu'ils ont émis à ce jour sur les rapports d'avancement, la Banque mondiale et le FMI parlent avec prudence et diplomatie du manque d'informations concrètes concernant les progrès accomplis dans l'application du CSLP 1 comme constituant le problème central.

Demande des donateurs

Sur place, les pressions exercées sont nettement plus fortes, car il faut des informations fiables pour servir de base à d'autres engagements d'aide budgétaire. Les donateurs d'aide budgétaire sont eux-mêmes l'objet de pressions de leurs pays respectifs qui demandent des preuves irréfutables sur l'utilisation des fonds. D'une façon générale, la valeur informative des données fournies est considérée comme très insuffisante. Les données sont sans cesse révisées et adaptées à la demande des pays donateurs. Une base de données fiable n'existe pas et la procédure d'information obligatoire (rapports) est insuffisamment respectée. Les donateurs déplorent assez ouvertement une absence de volonté politique à rendre les données accessibles. Un suivi fiable des progrès accomplis dans l'application du CSLP 1 n'est guère possible à cause de l'état actuel des données.

Certes, le gouvernement fait de grands efforts pour fournir des données sur les intrants et produits (en particulier dans les domaines prioritaires de l'éducation et de la santé), mais il n'y a toujours pas de coordination entre le suivi du CSLP1, le suivi des programmes sectoriels et le suivi de l'aide budgétaire venant des donateurs, car ces travaux ne sont pas exécutés

simultanément et sont en outre basés sur des indicateurs différents. Les estimations du Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) concernant les recettes et les dépenses s'appuient pour la plupart sur des données initiales basées sur des taux de croissance irréalistes, ce qui doit être assez démotivant notamment pour les ministères qui doivent préparer des budgets de programmes étroitement liés à des indicateurs de réalisation d'objectifs, car généralement, ils se voient contraints en cours d'année de procéder à des réductions importantes des dépenses prévues. La répartition des allocations budgétaires entre les ministères ne reflète pas suffisamment les priorités politiques du CSLP 1 et continue de se baser essentiellement sur les estimations de l'année précédente. De plus, les dotations budgétaires ne sont pas ventilées par provinces et par régions.

Du côté des donateurs, on continue de privilégier trop fortement les objectifs et indicateurs quantitatifs et de ne pas mettre suffisamment l'accent sur les indicateurs de processus.

6. Bilan du système de suivi au Burkina Faso

**Manque
d'appropriation
comme problème
central**

Pour le moment, on ne peut guère parler d'un système de suivi cohérent au Burkina Faso. Au contraire : les instruments de suivi et d'évaluation sont considérés par les donateurs comme faisant partie de leur politique de conditionnalités et non comme un ensemble d'outils de planification et d'accompagnement des politiques permettant, grâce à des boucles de rétroaction rapides, une adaptation flexible des activités aux changements affectant les conditions d'ensemble et les situations de départ. Le suivi du CSLP 1 n'a pas fonctionné, les données nécessaires n'ont pas été produites dans la forme requise et demandée, parce qu'aucun cadre de référence n'a été défini pour les indicateurs et que dès le départ, on s'est concentré principalement sur les indicateurs d'intrants. Le document stratégique n'a pas été compris et accepté par tous les ministères sectoriels comme un cadre de référence pour l'orientation des politiques. Chaque ministère applique son propre système de suivi et aucun lien n'est établi avec le suivi du CSLP 1. Dans la collecte et la validation des données, il y a des goulots d'étranglement et des problèmes de capacités majeurs, surtout au niveau du personnel. Le problème n'est pas à proprement parler le manque de données, mais plutôt l'absence de volonté politique de rendre ces données disponibles et de les intégrer dans un système cohérent.

En outre, on constate du côté burkinabé un malentendu fondamental sur les concepts de « suivi » et « évaluation ». Le processus de suivi est ressenti comme une mesure astreignante imposée par les donateurs, et il est traité comme une contingence d'importance secondaire. Les rapports d'avancement ne reflètent pas la réalité du processus de mise en œuvre. Le suivi perd de plus en plus la fonction qu'il était supposé remplir (il devient un moyen de sanction au lieu d'être une aide à la décision).

La concurrence interministérielle entre le MED et le MFB n'a pas seulement perturbé la mise en œuvre du CSLP 1, elle a aussi gêné le développement d'un système de suivi approprié. Actuellement, ce blocage bu-

reaucraticque interne empêche aussi la mise en place de la nouvelle structure institutionnelle qui a été conçue dès le début de 2003 et confirmée par décret en octobre, mais dont les modalités d'application n'ont toujours pas été signées par le ministre de l'Économie et du Développement.

Dans le CSLP 2, on s'est pour le moins entendu sur une liste d'indicateurs pour le système de suivi, mais le suivi des processus continue d'être négligé. Le progrès accompli avec les indicateurs clés risque cependant d'être en partie remis en question par le programme d'actions prioritaires PAP. Le PAP est certes un pas dans la bonne direction puisqu'il s'agit d'un premier effort d'opérationnalisation du CSLP 2. Mais contrairement à la première version vivement critiquée du CSLP 2, le PAP a été élaboré dans l'isolement des services de planification du MED et n'a pas été concerté avec les principaux acteurs sociaux, ni avec les ministères sectoriels. Le PAP n'a pas non plus pris de dispositions pour assurer la participation des acteurs sociaux au processus de suivi.

La structure institutionnelle prévue pour le système de suivi du CSLP 2 présente quelques différences par rapport à la structure du CSLP 1, entre autres du fait de son ancrage politique à un niveau supérieur et de la création d'un Conseil national de lutte contre la pauvreté, mais cette structure n'est toujours pas opérationnelle, et l'intégration des échelons régionaux dans le système de suivi n'est toujours pas réglée. En outre, une décentralisation du suivi semble être une entreprise incertaine au regard des faibles capacités institutionnelles du pays, vu que ni les capacités techniques ni les ressources en personnel ne suffisent pour assurer le suivi au niveau national.

Comparé au CSLP 1, le nouvel organigramme affiche des changements qualitatifs dans la mesure où les groupes sectoriels et thématiques n'incluent plus comme auparavant des représentants de la société civile et des donateurs, mais seulement des représentants des différents ministères sectoriels. Mis à part le groupe sectoriel et thématique pour l'agriculture qui doit comprendre au moins 5 représentants des associations d'agriculteurs, les donateurs, le secteur privé et la société civile sont relégués dans un Forum de dialogue. Ce dernier est seulement consulté et peut émettre des commentaires sur les activités et mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie. Une participation directe de la société civile comme du secteur privé dans le système de suivi n'est pas prévue. Il convient de remarquer toutefois que les groupes thématiques à caractère plus participatif qui étaient prévus dans le cadre du CSLP 1 n'ont jamais été vraiment opérationnels, ce qui est aussi imputable au manque d'initiative et de compétence technique des organisations de la société civile.

Le rôle que doit jouer l'*Observatoire* ONAPAD en liaison avec l'Institut de statistique INSD et le Conseil de coordination STC-PDES n'est pas clarifié. Certes, de nouveaux réseaux de coopération se sont établis entre les services de statistique des ministères sectoriels et l'ONAPAD d'une part, et entre l'ONAPAD et l'Université de Ouagadougou d'autre part, mais il est indéniable qu'une certaine duplication des tâches existe entre l'ONAPAD et le STC-PDES au niveau du suivi. Lors de la constitution de

l'Observatoire, on a omis de faire de l'ONAPAD un instrument d'observation et de suivi en y intégrant des représentants non seulement de la société civile, mais aussi des administrations déconcentrées que sont les DREP, afin d'organiser un flux rapide d'informations entre la mise en œuvre du CSLP 1 au niveau communal, au niveau intermédiaire des régions (méso) et au niveau supérieur de la formulation des politiques (macro). Le rôle diffus de l'ONAPAD rend *l'Observatoire* unilatéralement dépendant des subventions des donateurs. Dans le même temps, le rattachement – même lâche – de l'ONAPAD à l'INSD permet l'intervention réglementaire directe du ministère de tutelle, c'est-à-dire du ministère de l'Économie et du Développement. L'ONAPAD essaie d'étendre ses marges de manœuvre en se plaçant à la tête de la régionalisation du suivi et est en train de mettre en place ses premières antennes dans les provinces. Le pilotage d'un réseau régional de *l'Observatoire* n'apparaît toutefois pas réalisable compte tenu de la faible dotation en personnel de l'ONAPAD, comptant quatre cadres techniques.

Dans la configuration de la nouvelle structure institutionnelle, les rôles, fonctions et compétences dans le processus de suivi ne sont toujours pas clairement définis. Le rattachement plus étroit des fonctions régulatrices aux différents ministères sectoriels ne suffit pas à lui seul pour garantir une meilleure coordination des tâches. L'appropriation insuffisante - (*Ownership*) du CSLP 1 est en fait le problème central expliquant le manque de suivi, et cela ne concerne pas seulement le secteur étatique, mais aussi les membres de la société civile. Ce problème central est aggravé par l'insuffisance de personnel, le manque d'équipement technique et l'absence d'un budget adéquat pour le suivi du CSLP 1. La diversité des tâches incombant aux différentes DEP (*Directions des études et de la planification*) a augmenté avec le CSLP 1, alors que leurs budgets et leurs dotations en personnel n'ont pas été adaptés en conséquence. En outre, les différentes DEP n'ont rien entrepris pour systématiser et coordonner le suivi au niveau des ministères sectoriels, ni pour standardiser l'application du suivi. Les différents ministères gardent jalousement leurs répertoires de données, d'où une certaine confusion sur les données devant faire foi.

Pas de suivi objectif possible

La nouvelle structure ne fait pas de distinction entre les compétences pour la mise en œuvre de la stratégie et celles concernant le suivi de la mise en œuvre. Ce mélange de rôles, fonctions et compétences, en particulier au niveau de la formulation des politiques mais aussi à celui du contrôle des processus fait qu'un suivi objectif de la mise en œuvre n'est pas assuré, ni par le Comité d'orientation ni même par le Conseil de coordination STC-PDES.

Manque de coordination avec d'autres instruments

Il n'y a pas de coordination étroite du suivi du CSLP 1 avec le CDMT (cadre des dépenses à moyen terme), ni avec le programme d'investissement public (PIP), ni avec les PER (revues des dépenses publiques). Les PER, qui ont été effectuées entre 1999 et 2002 dans quatre secteurs, mais qui rétrospectivement ont été plutôt épisodiques et n'ont pas intégré complètement les ministères concernés dans le processus, n'ont pas pu se développer pour devenir un instrument de gestion de la politique des dépenses publiques. Tous ces instruments, y compris les outils de gestion des dépenses axés sur les résultats, ont en commun de ne pas avoir été intégrés dans le système existant de gestion budgétaire. Même les

dans le système existant de gestion budgétaire. Même les nombreuses actions de formation initiale et continue ne peuvent pas faire oublier le fait qu'il y a un manque d'*appropriation* au niveau national et que par conséquent, ces instruments sont ressentis comme des corps étrangers implantés de l'extérieur. Les donateurs ont sans nul doute commis l'erreur de focaliser trop fortement leur attention sur des questions classiques de gestion macroéconomique et budgétaire (surtout à cause de la forte augmentation de l'aide budgétaire) et d'avoir négligé l'ensemble du domaine de la planification et du suivi de la mise en œuvre ainsi que de l'analyse des effets.

Renforcement de la Cour des comptes et du Parlement

Dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du CSLP 2, il s'agira de mettre en place un système de production de rapports réguliers se référant à des critères de performance, de renforcer le contrôle par la Cour des comptes et de mettre le Parlement en situation d'exercer réellement sa fonction de contrôle dans le cadre du suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

7. Conclusions pour la comparaison entre les pays

Domaine nouveau

Le suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté est un domaine tout à fait nouveau pour le Burkina Faso, où on ne comprend pas vraiment très bien quelle doit être la fonction d'un système de suivi et quelles tâches lui incombent.

Approche stratégique et axée sur les processus

Le suivi est perçu comme un contrôle externe, et par conséquent la mise en place d'un système cohérent n'est pas vraiment considérée comme un objectif dans le cadre du CSLP 1, mais seulement comme une obligation vis-à-vis des donateurs pour s'assurer l'attribution de fonds. Si on considère la discussion sur le suivi et en particulier le débat intensif autour du choix des indicateurs au Burkina, on constate que le suivi est perçu tout au plus comme un problème technique de collecte et d'analyse des données et non comme un processus d'apprentissage politique.

missing middle

Le maillon intermédiaire manquant (« missing middle ») continue d'être l'un des principaux problèmes du suivi au Burkina Faso.

Les instruments qualitatifs n'ont pratiquement joué aucun rôle jusqu'à présent. Bien que la participation dans le cadre du débat sur les indicateurs ait été organisé sur une très large base et qu'en comparaison avec le CSLP 1, la société civile ait été vraiment intégrée (malgré de sérieux doutes sur la représentativité des participants), on ne peut guère parler d'une participation institutionnalisée dans le cadre du processus du suivi. *Who counts reality and whose reality counts?* Cette question reste sans réponse dans un processus de suivi qui privilégie essentiellement la collecte de données quantitatives. Même la mise en place de l'*Observatoire ONAPAD* n'a pas réellement fait évoluer la situation vers une organisation plus participative du suivi, puisque l'ONAPAD fait toujours partie de la structure administrative et ne prévoit pas l'intégration de membres de la société civile dans le contrôle des processus et dans l'observation des effets. L'élément participatif se limite à la participation au Forum de dialogue du CNLP.

**Pas de présence
du Parlement
jusqu'à présent**

Le Parlement – notamment sa commission de contrôle budgétaire – joue un faible rôle dans le cadre du suivi. Il n'existe aucune pression de l'opinion publique, pas même par le biais des médias.

Il n'existe pas de liens étroits entre le CDMT, la gestion budgétaire axée sur les résultats et le suivi du CSLP 1. Pourtant, l'intégration du SP-PPF à deux groupes sectoriels ou thématiques pourrait à l'avenir permettre une étroite coordination.

**Pas de réelle
demande**

À cela s'ajoute le problème de la demande : les donateurs sont intéressés par l'obtention d'informations détaillées, notamment les donateurs d'aide budgétaire qui doivent rendre des comptes sur l'utilisation des fonds alloués, et le gouvernement qui doit fournir ces données afin de s'assurer un afflux continu de capitaux. Cependant, du côté burkinabé, il n'y a pas de réelle demande pour les résultats du suivi en vue de leur intégration dans le processus de planification politique et d'une adaptation rapide de décisions stratégiques à l'évolution des conditions d'ensemble. Les organisations de la société civile ne réclament pas non plus suffisamment ces informations que l'État serait en devoir de leur fournir, car les différents acteurs de la société civile ne sont pas parvenus à se concerter au niveau national pour dégager et présenter une position commune. L'esprit de concurrence continue de dominer et de faire obstacle, dans le cadre de la mise en œuvre du CSLP 1, à l'émergence d'un contre-pouvoir de la société civile capable de remplir une fonction de surveillance (*watchdog*). Le gouvernement national au Burkina Faso est appelé, pour sa part, à faire de la stratégie de lutte contre la pauvreté un cadre de référence obligatoire pour l'ensemble de la politique de développement du pays et pas seulement pour les ministères qui sont sensés en bénéficier.

Les bases pour un système de suivi efficace et efficient doivent être établies, en faisant en sorte que celui-ci soit reconnu comme un précieux instrument d'aide aux décisions au niveau politique et que son *appropriation* soit réelle. La communauté des donateurs est appelée, quant à elle, à concevoir des mesures appropriées d'appui au suivi de la SRP, qui ne répondent pas seulement à des besoins d'information à court terme pour l'octroi d'une aide budgétaire, mais s'intègrent de façon positive dans les efforts conjoints de toutes les parties concernées par le processus de mise en œuvre.

ANNEXE

Liste d'indicateurs CSLP 1

indicateurs de suivi du CSLP pour 2001-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gestion budgétaire						
1. Taux d'exécution des budgets des ministères sociaux et analyse des réalisations par rapport aux objectifs fixés par les ministères *						
2. Part du budget revenant effectivement aux structures les plus déconcentrées- Enquête annuelle auprès des services déconcentrés sur la situation d'exécution du budget alloué	Enquêtes					
3. Sondages d'opinion semestriels : auprès des utilisateurs des services publics (Santé/Education) ; auprès des opérateurs économiques sur les marchés de l'Etat (procédures de passations, délais de règlements)	Enquêtes					
4. Ecart entre les prix unitaires d'un certain nombre de produits obtenus par les marchés publics et ceux obtenus par le secteur privé	Enquêtes					
Santé						
1. Taux de couverture vaccinale (en %)						
BCG	52	60	70	80	83	85
DTCP3	31	42	50	60	65	70
Rougeole	38	53	55	60	65	70
Fièvre jaune	33	50	55	60	65	70
2. Nnombre de nouveaux contacts par personne et par an dans les structures de premier niveau (CSPS, CMA)	0,21	0,23	0,24	0,25	0,26	0,27
CSPS remplissant les normes en matière de personnel			60	65	80	90
3. Taux de rupture des MEG (en % à la CAMEG pour le panier des 45 éléments prioritaires)	4,44	2,13	<10	<10	<10	<10
4. Coûts des actes médicaux (structures de premier niveau)	Enquêtes					
Education						
1. Taux brut de scolarisation des filles	33,4	33,6			44,08	
2. Taux brut de scolarisation dans les zones rurales les plus défavorisées				16		
3. Taux d'inscription en première année (CP1)						
Filles *	27,6	30,2				
Zones rurales *	40,4	41,8				
20 provinces les plus pauvres	34	36,1				48
4. Taux d'alphabétisation *	26,4				31,11	
Femmes *						
Proportion des femmes alphabétisées dans les 20 provinces les plus pauvres *						
5. Coût moyen de scolarité d'un enfant dans le primaire	Enquêtes					

* : les objectifs pour ces indicateurs sont en cours d'estimation

Liste d'indicateurs CSLP 2

Liste des 23 indicateurs couvrant les différentes dimensions de la pauvreté humaine

Dimension	Libellés des indicateurs	Niveau de désagrégation	Résultats 2002	Niveau attendu 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Objectif 2006
Revenus	Incidence de l'autosuffisance céréalière des ménages agricoles	Région, Province					
	Production céréalière / tête des ménages agricoles	Région, Province					
Education	Taux brut de scolarisation	Région, Province, Sexe, Niveau de scolarisation					
	Taux brut d'admission au CP1	"					
	Taux d'achèvement au primaire	"					
	Taux d'alphabétisation des adultes	"					
Santé	Taux de couverture vaccinale par antigène	Région, District sanitaire					
	Taux d'accouchements assistés	"					
	Taux de mortalité infanto-juvénile	"					
Nutrition	Taux de faible poids à la naissance des nouveau-nés	"					
	Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans	"					
Eau et assainissement	Taux de couverture en Eau potable	Région, Province					
	Pourcentage des ménages ayant accès à des latrines fonctionnelles	Région, Province					
Emploi / travail	Taux de chômage						
	Pourcentage d'occupés exerçant un travail à la journée ou à la tâche – emploi précaire						
Cadre de vie	Taux d'électrification	Région, Province					
	Pourcentage des ménages utilisant un foyer amélioré	Région, Province					
	Pourcentage des ménages selon la nature des matériaux du toit et du plancher	Région, Province					
Accès aux actifs productifs	Pourcentage de ménages pratiquant la culture attelée	Région, Province					
	Taux d'équipement agricole des ménages	Région, Province					
	Taux d'accès au crédit	Région, Province, Sexe					
Accès aux marchés	Temps d'accès (en minutes) aux infrastructures de marché les plus proches (Production alimentaire, transport public)	Région, Province					
Paix et inclusion sociale	Taux de participation selon le genre	Région, Province					

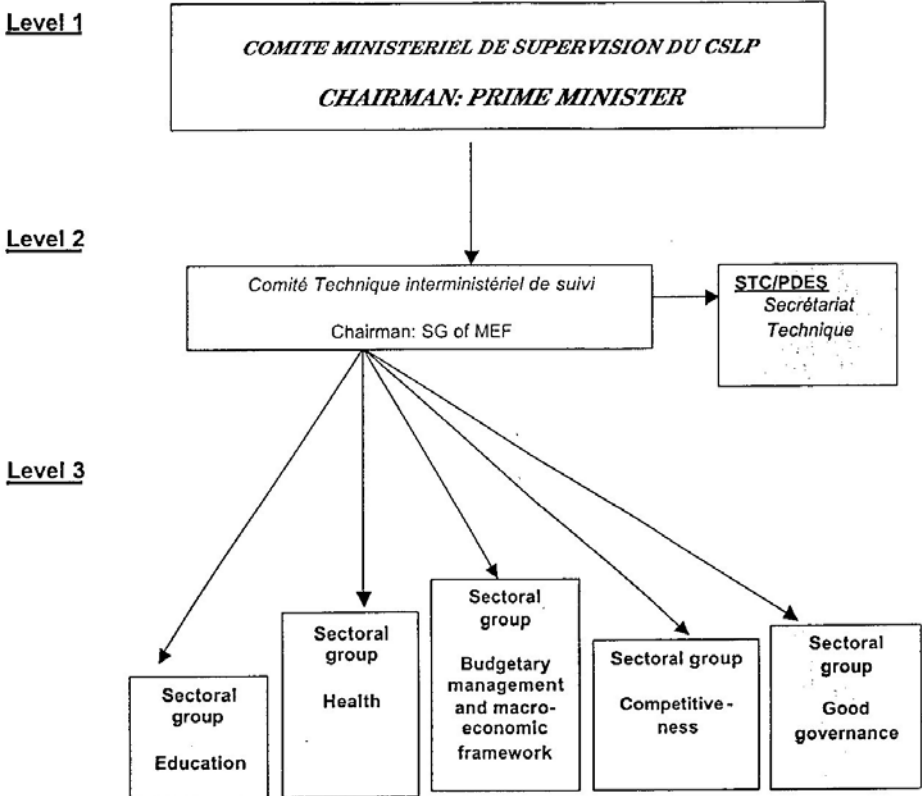
Liste des 5 indicateurs performances sectorielles

Secteur	Libellés des indicateurs	Niveau de désagrégation	Résultats 2002	Niveau attendu 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Objectif 2006
Macroéconomie et budget	Taux de croissance du PIB réel	--					
	Taux d'inflation annuel moyen	--					
	Solde budgétaire de base en pourcentage du PIB	--					
Secteur privé et compétitivité	Contribution des exportations au Produit Intérieur Brut	--					
Bonne gouvernance	Part des dépenses des collectivités locales par rapport aux dépenses de l'Etat	--					

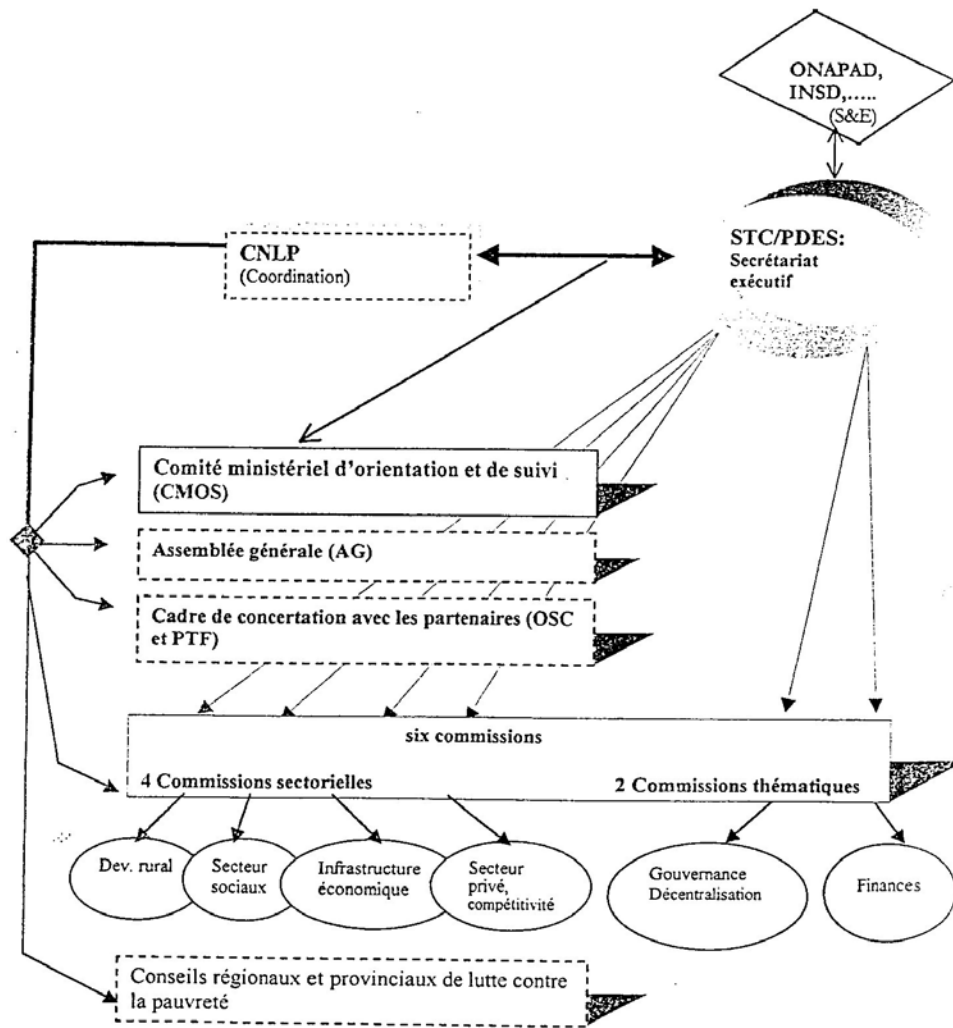
Liste des 19 indicateurs issus de la démarche sectorielle et ne couvrant pas les dix dimensions de la pauvreté humaine

Secteur	Libellés des indicateurs	Niveau de désagrégation	Résultats 2002	Niveau attendu 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Objectif 2006
Santé, nutrition et démographie	Pourcentage de CSPS conformes aux normes en matière de personnel	Région, District sanitaire					
	Rupture en Médicaments essentiels et génériques	Région, District sanitaire					
	Proportion de personnes atteintes du Sida sous ARV	Région, District sanitaire					
Emploi et formation professionnelle	Nombre d'emplois créés à partir de projets financés par les fonds d'appui	Région, Province					
	Nombres de bénéficiaires des formations professionnelles et de l'apprentissage y compris l'enseignement technique	Région, Province					
Agriculture, élevage et pêche	Taux de couverture céréalière apparent	Région, Province					
	Taux d'accroissement de la production agricole	"					
	Taux de couverture vaccinale contre la maladie de Newcastle,	"					
	Le taux de couverture contre la péri-pneumonie contagieuse bovine	"					
Environnement, eau potable, assainissement et énergie	Taux de Desserte par point d'eau en milieu rural	"					
	Stock disponible des ressources forestières	"					
Secteur privé et compétitivité de l'économie	Taux Effectif marginal d'imposition (TEMI)	--					
	Taux de ponction fiscale	--					
	Indice de la production industrielle (IPI)	--					
Macroéconomie, budget, condition de vie et DHD	Arriérés de paiements intérieurs et extérieurs	--					
Bonne gouvernance (économique, démocratique et locale).	Ratio des dépenses auditées par le contrôle administratif a posteriori	--					
	Taux d'exécution des budgets des ministères prioritaires	--					
	Ratio de participation des femmes au parlement et dans les instances délibérantes	--					
	Augmentation du nombre de décisions motivées	--					

Grafique 1



Grafique 2



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Les publications sur le thème des CSLP sont nombreuses et variées, et il peut être difficile aux non-initiés de s'y retrouver. Les références bibliographiques suivantes, en partie commentées, sont une sélection englobant des documents fondamentaux et de la littérature secondaire.

Les CSLP, les JSA, les rapports d'avancement de tous les pays sont entre-temps disponibles sur les sites Internet du FMI et de la Banque mondiale. L'utilisateur peut accéder rapidement aux documents souhaités avec l'aide du moteur de recherche du site en indiquant le sigle « PRSP » et le nom du pays concerné. Cependant, les durées de téléchargement peuvent être relativement longues parfois, parce que certains documents ont été scannés et la taille des fichiers peut atteindre plusieurs MB.

- Asche, Helmut 2003. Einige Fragen zur gesellschaftlichen Kontrolle von Armutsstrategien – Hintergrundpapier zum GTZ-Konzept PRSP-Monitoring, (*Quelques questions sur le contrôle social des stratégies de lutte contre la pauvreté – Document d'information sur l'approche GTZ de suivi des CSLP*), Eschborn 2003.

- Banque mondiale 1990. Rapport sur le développement dans le monde. Oxford, etc.: OUP.

C'est le premier rapport sur le développement dans le monde qui met explicitement l'accent sur le thème de la pauvreté.

- Banque mondiale 1993. Poverty Reduction Handbook. Washington: IBRD.

C'est le premier manuel qui a été réalisé par la Banque mondiale sur le thème de la réduction de la pauvreté.

- Banque mondiale 1998. Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Oxford: Oxford University Press.

- Banque mondiale 2001. Monitoring and Evaluation Technical Notes and Case Studies. Worldbank PRSP Sourcebook, Draft for Comments, 30 avril 2001.

Contient quatre remarques techniques sur différents thèmes ainsi que 12 études de cas dans différents pays, dont deux se concentrent davantage sur le suivi des CSLP tandis que les autres traitent plutôt de mesures spéciales.

- Banque mondiale 2003. Targets and Indicators for MDGs and PRSPs: What Countries Have Chosen to Monitor. Groupe de données sur le développement de la Banque mondiale.

Compare les indicateurs de suivi pour 27 pays dotés d'un CSLP et se livre à des considérations sur une démarche réaliste dans la définition des indicateurs d'objectifs.

- Banque mondiale & CAD 2002. Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices: Second Progress Report.

Présente différents efforts en vue de parvenir à une harmonisation des méthodes, y compris pour le suivi et l'évaluation, et de décharger ainsi les pays bénéficiaires.

- Banque mondiale & FMI 2001. Guidelines for Joint Staff Assessment of a Poverty Reduction Strategy Paper.

Brèves indications pour la mise en œuvre et questions clés à traiter dans le cadre des JSA. Des indications analogues existent pour les JSA dans le cadre des CSLP intérimaires.

- Banque mondiale & FMI 2002. Guidelines for Joint Staff Assessments of PRSP Annual Progress Reports on Implementation.

Les IBW se basent sur ces lignes directrices pour évaluer les rapports d'avancement sur les CSLP.

- Banque mondiale/FMI. Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings and Issues for Discussion. World Bank, Washington 2002
- BMZ, Ref. 120, Evaluierung – Wirkungsmonitoring in der EZ – Synthesebericht, (*Évaluation et suivi des effets dans la CD – Rapport de synthèse*) Bonn, novembre 2002.
- BMZ/GTZ 2002 (Hrsg.). Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP – Conference Report – Berlin, mai 2002. Eschborn, 2002.
- Booth, David & Henry Lucas 2002. Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems. ODI Working Paper 172. London: ODI.

Première étude complète expliquant les indicateurs à utiliser dans le suivi des CSLP, précisant les différents types d'indicateurs et abordant la question du « missing middle ».

- CAD 2001. Glossary of Evaluation and Results Based Management Terms. Draft. Juin, 2001.
- CAD 2002. Good Practice Reference Paper: Reporting and Monitoring.
- CAD 2002. Report: Meeting of Experts on Reporting and Monitoring.
- Christiansen, Karin & Ingie Hovland 2003. The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research. ODI Working Paper 216. Londres: ODI.

Bref exposé chronologique de l'histoire des CSLP au regard de l'évolution institutionnelle et politique dans les pays donateurs et les IBW.

- Commission européenne (DG Développement) 2002, PRSP Review: Key Issues, Bruxelles 2002.
- Coudouel, A., J. Hentschel, and Q. Wodon 2001. PRSP Sourcebook – Chapter on Well-being Measurement and Analysis – Draft for Comments.

Ces auteurs ont publié d'autres travaux et documents de synthèse sur le thème de la mesure de la pauvreté qui peuvent aider à approfondir la question.

- Department for International Development (DFID) 1997. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development. Londres: DFID.
- Department for International Development (DFID) 2001. Meeting DFID's Fiduciary Requirement When Providing Direct Budget Support. Londres: DFID.

Examine comment, en l'absence de normes et de procédures internationales, l'aide budgétaire répond aux critères fiduciaires du système budgétaire britannique et avec quels moyens le DFID peut satisfaire aux exigences de surveillance que cela implique pour pouvoir soutenir des politiques de réduction de la pauvreté dans les pays bénéficiaire.

- FMI & IDA 1999, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26. août

Traite de propositions d'ONG pour l'aménagement de l'initiative PPTTE.

- FMI & IDA 2002, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs. Washington, 26 mars.
- IMF & IDA 2002, Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Washington, 22 mars.
- FMI & IDA 2003, Poverty Reduction Strategy Papers – Detailed Analysis of Progress in Implementation, Washington, septembre 2003.
- FMI & Banque mondiale 1999. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26 août
- FMI & Banque mondiale (Comité du développement) 1999. Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries (DC/99-29), Washington, sept. 1999
- FMI & Banque mondiale (Comité du développement) 1998, The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Review and Outlook. (DC/98-15), Washington, 22 sept. 1998
- GTZ 2000 (édit.). Impact Assessment with a Poverty Focus in Policy Advisory Projects: Concepts, Questions and Cases, Alison Lobb-Rabe, Eschborn, septembre 2000.
- Heimans, Jeremy 2002. Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders. OECD Development Centre Policy Brief 22.

Décrit les avantages et les risques de la participation des citoyens au suivi des dépenses publiques dans le cadre des CSLP.

- Laderchi, Caterina Ruggeri & Ruhi Saith and Frances Stewart 2003. Everyone agrees we need poverty reduction, but not what this means: Does this matter? Helsinki: WIDER.

Exposé des difficultés typiques de la mesure de la pauvreté et remarques sur différentes méthodes, p. ex. EPP.

- Northover, Henry 2000. PRS – Poverty Reduction or Public Relations Strategies? Catholic Fund for Overseas Development (CAFOD).

Une importante contribution technique au débat vu sous l'angle des ONG et qui a été très bien accueillie. Il est proposé ici de décharger le FMI de la réception des CSLP, parce qu'il n'a pas de compétence dans ce domaine, de confier à la Banque mondiale la tâche de faire identifier en amont les effets des politiques sur la pauvreté par des analyses d'impact ex ante et de dissocier l'initiative PPTTE des CSLP afin d'obtenir des effets plus rapides pour les pays endettés

- Pain C. & Renate Kirch 2002. Document Review on the challenges in monitoring the PRSP – An input paper to the working group on poverty assessment, prioritisation of political steps and monitoring in the PRSP, Draft for Comments, Berlin, 8 mai 2002
- Prenzushi G., G. Rubio & K. Subharao 2001. Monitoring and Evaluation, Worldbank PRSP Sourcebook, (Draft for Comments, April 2001).

C'est une contribution fondamentale de la Banque mondiale traitant de la mise en place des systèmes de suivi et évaluation des CSLP et donnant une introduction sur l'organisation des systèmes et la mesure des effets.

- ONU 2002. The UN and the MDGs: A Core Strategy.

- United Nations Statistics Division 2004. Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use. <http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty>
« Travail en progression », mais à un bon niveau. Une lecture recommandée à toutes les personnes désireuses de se procurer un vue d'ensemble des statistiques sur la pauvreté.
- United States General Accounting Office 2001. IMF – Few Changes Evident in Design of New Lending Program for Poor Countries. GAO-01-581.
Un rapport qui montre à l'aide d'exemples que le passage de la FASR à la FRPC n'a entraîné aucun changement sensible dans la conception des programmes du FMI.