

# I. Le plan d'action national de lutte contre la désertification

## 1. CONTEXTE

Les processus de planification environnementale entrepris dans la période actuelle au Burkina Faso constituent d'une certaine manière une réponse à la grave crise du développement qui affecte ce pays dont l'économie reste largement tributaire du secteur agricole. Ces exercices qui s'inscrivent dans le cadre de la dynamique impulsée par la Conférence sur l'Environnement et le Développement tenu à Rio de Janeiro en 1992 ont pour enjeu essentiel de promouvoir une articulation efficiente de la variable environnementale aux autres paramètres de développement économique et social<sup>1</sup>.

S'agissant de façon plus spécifique du programme d'action national de lutte contre la désertification (PAN), il est à noter que ses fondements sont liés à la Convention de lutte contre la désertification (CCD) qui a été adoptée par la communauté internationale à Paris en juin 1994. L'objectif du PAN est d'établir un cadre commun d'actions susceptible de favoriser une mobilisation durable des acteurs et une convergence des projets et programmes vers des axes stratégiques d'intervention articulés autour de la lutte contre la désertification et la pauvreté.

## 2. ACTEURS

La préparation du PAN a été pilotée par le Secrétariat Permanent du Conseil National pour la Gestion de l'Environnement, organe de coordination et d'animation de la mise en œuvre de la politique environnementale. S'inspirant de principes directeurs de la CCD, le SP/CONAGESE a défini une démarche itérative et participative qui a conduit à la mobilisation de tous les segments de la société burkinabè .

Un mécanisme de pilotage collectif regroupant les représentants des différents départements ministériels, des collectifs d'ONG, de la CND, des Maires, des conseils municipaux , des organisations de la société civile et des partenaires de coopération a permis l'implication des différents groupes d'acteurs dans le pays dans la supervision des activités d'élaboration du PAN.

Le comité de pilotage réunissait les représentants des principaux départements ministériels, ayant du reste en charge la définition et l'exécution des différentes politiques sectorielles. Les mécanismes de la représentation ont connu des limites importantes :

- les représentants n'ont pas toujours été choisis en fonction de leur importance et capacité de nouer le dialogue entre leur institution d'origine et le S/P du CONAGESE<sup>2</sup>
- les représentants ne disposaient pas de cahiers de charge

Mettant à profit la d'ouverture en direction de la société civile au cours de la seconde phase du

---

<sup>1</sup> *La mise en œuvre des recommandations de la conférence de Rio passe nécessairement par la promotion de systèmes de gestion durable des ressources naturelles ainsi que par l'adoption de mesures hardies en matière de prévision, d'évaluation et de suivi des impacts environnementaux des différentes politiques sectorielles.*

<sup>2</sup> Leur désignation , ainsi que les rôles à assumer n'ont pas été adéquatement discutés au sein des institutions présentes dans le comité de pilotage.

processus, plusieurs groupes d'acteurs ont établi leurs propres mécanismes de concertation interne au cours de la deuxième phase du processus.

Pour ce qui concerne les partenaires de coopération, leur implication dans le processus s'est faite au travers d'un mécanisme de concertation regroupant les différentes institutions multilatérales et bilatérales qui interviennent dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.

### **3. INTEGRATION DES INSTITUTIONS ET DES INITIATIVES**

En s'appuyant sur plusieurs différents leviers complémentaires (pilotage collectif de l'exercice, dialogue sectoriel et concertations décentralisées), le processus d'élaboration du PAN a facilité la mobilisation des principales institutions publiques et privées dans un processus de dialogue, de partage de l'information, de réflexion concertée sur les orientations et le contenu du programme d'action, ainsi que sur les conditions et les normes permettant d'améliorer l'efficacité de la coordination intersectorielle.

Il convient de souligner que les mécanismes de pilotage mis en place ont montré une certaine capacité à s'ajuster progressivement pour prendre en compte les leçons tirées de l'expérience (élargissement du CNP aux représentants des organisations paysannes, effort d'amélioration de l'implication des acteurs de la société civile dans le processus, optimisation des dispositifs existants à l'échelle décentralisée, etc.).

Les options méthodologiques retenues dans le cadre du processus PAN / LCD ont contribué pour une large part à décroiser les exercices de préparation de politiques sectorielles et transversales, tout au moins celles qui touchent certaines composantes importantes du secteur rural.

Toutefois, le PAN/LCD ne formule pas une analyse circonstanciée, ainsi que les implications qui en découlent, de l'ensemble des enjeux environnementaux inscrites au sein de chacune des politiques sectorielles. Elle n'analyse pas de façon approfondie les freins (politiques et institutionnelles) à l'application effective des codes de l'environnement, pour en tirer des enseignements pour la mise en œuvre du PAN/LCD. Le processus d'élaboration du PAN /LCD ne s'est pas effectué en synergie suffisante avec les deux autres conventions (convention sur la biodiversité, convention sur les changements climatiques) . On a assisté à des processus parallèles, en termes d'organisation, de pilotage et de financement. Pourtant les trois conventions sont logés dans la même institution, le CONAGESE. Cela n'a pas permis d'atteindre l'efficience. On peut se demander jusqu'à quel point les responsabilités respectives des bailleurs de fonds et du S/P sont engagés face à ce constat lors de l'élaboration des PAN en lien avec l'environnement.

En matière de suivi/évaluation, le PAN propose un dispositif spécifique structuré à trois niveaux (suivi de la mise en œuvre du PAN et des programmes locaux de développement, suivi des impacts des actions et initiatives engagées et suivi de la dynamique de la désertification). Ce dispositif est complété par plusieurs séries d'indicateurs à prendre en compte aux différentes échelles d'intervention.

## 4 PROCESSUS

L'exercice de préparation du PAN entamé officiellement en septembre 1996 a été structuré en deux grandes phases d'une durée de trente six mois marquées par une combinaison de plusieurs séries d'activités.

La première phase couvrant une année a été consacrée principalement à des activités d'information et de sensibilisation ainsi qu'à l'établissement d'un mécanisme de concertation et de partenariat devant permettre aux différents acteurs de s'impliquer de façon effective dans le processus de mise en œuvre de la convention. La deuxième phase, étalée sur deux années, a été consacrée à l'élaboration et à l'adoption participative du PAN.

L'avant-projet du PAN a été validé au cours d'un forum national tenu en juillet 1999 avant d'être soumis au Conseil des Ministres, pour approbation, le 14 avril 2000. La cérémonie officielle de lancement de la mise en œuvre du PAN s'est déroulée le 30 juin 2000 sous le patronage du Président du Faso.

La préparation du PAN a bénéficié du concours financier d'un groupe de partenaires de coopération bi et multilatérale (FIDA, , GTZ, Pays-Bas, ACIDI, CRDI, PNUD, France, Danemark, CILSS) . Les bailleurs de fonds ont initié un cadre de concertation ayant réuni ceux qui apportaient un soutien financier au processus CCD, avec comme chef de file l'Ambassade des Pays Bas. Un dialogue régulier et appréciable s'est déroulé avec le S/P du CONAGESE. Les partenaires financiers ont apporté l'essentiel des ressources ayant permis la conduite du processus. Le personnel de l'administration mis à disposition a constitué la partie la plus importante de la contribution nationale. Celle-ci a fait défaut jusqu'à présent pour faire fonctionner les organes statutaires du CONAGESE. Les modalités de financement ont souffert des contraintes suivantes :

- les budgets ne prévoyaient des niveaux suffisants pour l'implication d'une expertise appropriée, tout au moins pour ceux résidant dans le pays. Cela a fortement handicapée la qualité du travail mise en œuvre par l'expertise nationale
- la faible flexibilité des partenaires financiers dans la révision des budgets ; dans un processus de ce type, il est difficile de prévoir des niveaux budgétaires avec précision
- le financement par actions (choisis selon les préférences de chaque bailleur) a joué un tort considérable ; il a entraîné des difficultés de tenue des compte, des surcoûts financiers et exigé un temps d'implication très longs du S/P dans la gestion administrative et financière au détriment des aspects techniques proprements dits.

L'engagement politique du Burkina Faso s'est manifesté à travers les mesures suivantes :

- la création du CONAGESE , les missions qui lui ont été attribués et la présidence assumée par le premier ministre
- le rattachement du S/P au cabinet du Ministère de l ' Eau et de l'Environnement, puis le statut de service rattaché qui lui a été accordé récemment.

Plusieurs signes (notamment le lancement du PAN/LCD par le président du Faso) indiquent l'attention accordé à ce processus au plus haut niveau. Toutefois, la manifestation de cette volonté n'est pas traduite par les engagements budgétaires adéquats.

Le chronogramme des activités a été largement déterminé par les agendas au niveau régional

puis international. Ceci conditionnait aux yeux des autorités politiques une bonne visibilité du processus en cours au Burkina Faso . Ceci a conduit à imprimer un rythme inapproprié , au cours de la première phase du processus tout particulièrement.

Les représentants des départements ministériels ont été impliqués dans le processus d'élaboration ; toutefois la traduction des orientations et des principes définis par le PAN/LCD dans les politiques sectorielles existantes ou en cours d'élaboration reste incertaine.

Les organisations de producteurs agricoles ont eu une présence irrégulière au sein du comité national de pilotage comme au sein des cadres de pilotage au niveau décentralisé. Lors des différentes rencontres ils n'ont pas pu contribuer à améliorer le processus, ni dans sa forme, ni dans son contenu, du fait d'une insuffisante préparation interne et préalable des différentes rencontres. Et la présence importante des producteurs agricoles ne doit pas dissiper cette appréciation.

Les ONG ont amélioré la qualité de leur structuration et de leur contribution tout au long du processus. Toutefois, la transparence dans le choix des représentants et le niveau de préparation de leur implication pourrait être améliorée. Le poids faible de la société civile, en dépit du nombre important de leurs représentants ayant été impliqués traduit la difficulté d'entendre et de traduire les préoccupations de la population dans le PAN .

## **5 PERSPECTIVES POUR LA MISE EN OEUVRE**

Le S/P du CONAGESE trouve sa justification à travers les Missions qui lui sont confiées. Celles-ci sont d'actualité pour les raisons déjà exposées dans d'autres études et textes. La question de base aujourd'hui est celle-ci : par quel mécanisme le S/P peut-il réussir à faire prendre en compte le PAN/LCD (donc le mettre en œuvre) et plus généralement la question environnementale (les deux autres conventions) par les autres départements ministériels en charge des programmes d'investissements sectoriels ? Répondre à cette question suppose d'aborder deux points spécifiques : la capacité technique et l'autorité.

### **La capacité technique**

Chacune des politiques sectorielles présente des enjeux environnementaux. Les cadres qui animent ces politiques ne sont pas véritablement préparés et outillés pour les appréhender et les traduire dans le cadre de leurs objectifs stratégiques et leurs activités. C'est donc de la responsabilité du S/P :

- de préciser les enjeux et les défis pour chacun des secteurs (agriculture, élevage, transport, éducation, santé...), en tenant compte des spécificités régionales (études de base et implications)
- de proposer les mesures techniques et les dispositions à considérer pour la prise en compte de la question environnementale, du PAN/LCD notamment,
- de développer des indicateurs de suivi et d'évaluation, afin de permettre aux départements concernés de comprendre et suivre l'efficacité de leurs interventions en considération de la question environnementale,
- de former et appuyer régulièrement les membres des équipes ministérielles (principalement agriculture, élevage), mais aussi des autres Départements ministériels à la prise en compte de la question environnementale,

- de veiller au respect des engagements, de l'application des codes de l'environnement,
- d'appuyer les recours en justice et favoriser l'application de la législation relative à la protection de l'environnement.

La raison de base tient à l'autonomie et à la flexibilité (problème de statut) dont dispose le S/P pour attirer et retenir un personnel de haut niveau (avec les exigences financières) au profil pluridisciplinaire.

### **L'autorité**

L'expérience indique que le S/P n'a pas disposé de l'autorité nécessaire pour faire prendre en considération l'ensemble des vues et propositions qui sont les siennes ; quoi que, il faut le dire, celles-ci n'ont pas été véritablement explicitées et discutées avec les équipes techniques des différents Ministères. Le comité de pilotage, en place provisoirement, en attendant le fonctionnement des instances (conférence) n'a pas ses prérogatives. La conférence peut en principe le lui donner, puisqu'elle est présidée par le premier ministre. Il est difficile d'épiloguer sur l'efficacité d'une structure qui n'a pas vu le jour, et pour lequel un enthousiasme dans la mise en route n'a pas été manifesté du côté de l'Etat (MEE et Primature) ; on peut émettre l'hypothèse que la volonté politique fait défaut à ce niveau.

A notre sens, seul un cadre interministériel, réunissant les principaux intervenants dans le secteur rural (et accepté par eux comme tel) est à même de donner autorité à la prise en compte des orientations tracées par le S/P ou tout autre département sectoriel ayant des préoccupations de type transversal (Ministère de la Promotion de la Femme pour la question du Genre). Toutefois, ce cadre doit remplir les conditions suivantes :

- Ne dépendre directement, dans les modalités de son fonctionnement d'aucun Ministère sectoriel, mais de la primature ;
- Réunir en son sein, les responsables techniques gérant directement les politiques sectorielles concernées ;
- Disposer d'une équipe restreinte mais hautement qualifiée en charge du suivi des recommandations (difficultés de synergie, arbitrages ou compromis indispensables entre politiques sectorielles, formulation des principes communs d'intervention en vue d'une harmonisation des approches). Les membres de cette équipe seraient des permanents (secrétariat).

Les évolutions récentes (Lettre de Politique Rurale Décentralisée) indiquent qu'il y a la proposition de mise en place d'un comité interministériel chargé de la coordination des interventions dans le secteur rural. Ce comité réunit, à travers ses lignes préliminaires les conditions ci dessus explicitées ; il doit servir de relais au S/P ( dont le secrétaire permanent du CONAGESE serait l'un des membres ) pour faire prendre en compte ses préoccupations et s'articuler efficacement aux autres départements ministériels, en particulier avec le CSLP.

Son opérationnalité dépend de plusieurs facteurs :

- une autorité politique, placée sous l'autorité du premier ministre
- un secrétariat restreint mais compétent (ce qui implique des ressources financières adéquates) en place
- des organisations de la société civile ayant une place pas seulement formelle et dotées de

capacités de participation

Etant donné qu'un tel cadre fait consensus (pour la plupart des Ministères et les bailleurs de fonds) , elle pourrait être en mesure de jouer ce rôle. Toutefois , il faut observer que les attributions pressenties pour ce cadre et les missions attribuées au CONAGESE ne sont pas claires (chevauchement des fonctions d'harmonisation des interventions dans le secteur rural). Une clarification, un arbitrage au plus haut niveau demande à être effectué.

### **Le financement des activités du PAN/LCD**

La plupart des ressources attendues pour la mise en œuvre du PAN sont déjà réunies au sein des Programmes et Projets de développement local. Il n'est pas justifié de chercher à créer un nouveau Fonds d'autant plus qu'il en existe une multitude, par ailleurs non fonctionnelles . Ne faut-il pas réactiver les mécanismes de financement de l'un des fonds existants, à travers des mécanismes locaux (impôts et taxes diverses sur les personnes physiques et morales exploitant les ressources naturelles ou dégradant l'Environnement par leurs activités). Ces ressources devraient contribuer à financer les activités en lien avec les trois conventions, et non prises en compte par les Projets et Programmes existants.

## **II Le CSLP**

### ***I/ Contexte***

Le CSLP Burkina a connu des cadres de coopération internationale comme le Document Cadre de Politique Economique (DCPE) et la Lettre de Développement Humain Durable de 1997 où il avait marqué sa volonté d'assurer cinq (5) sécurités humaines à la population Burkinabè. Les motivations de l'adoption du deuxième document (qui existait parallèlement au premier et à bien d'autres au niveau sectoriel) sont essentiellement les effets sociaux du Programme d'ajustement Structurel. En effet s'il est vrai que le Burkina a obtenu des résultats positifs tant en matière de taux de croissance économique et de finances publiques, ces résultats n'ont pas été suffisants pour améliorer de manière significative les indicateurs sociaux. Le gouvernement entend œuvrer à assurer une croissance durable avec la participation accrue des populations. Le contexte de la mondialisation et de la globalisation sur le plan économique et de la démocratie sur le plan politique est exigeant en terme de recherche de compétitivité pour le Burkina. Or, la structure de l'Economie réserve peu de possibilités pour le Burkina dont le déficit social révélé par les enquêtes prioritaires INSD de 1996 et de 1998 est assez large. C'est pourquoi, le Gouvernement a commandité l'étude prospective 2025 pour impliquer les différentes couches sociales à la définition des aspirations et priorités de développement. A travers le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qu'il entend y parvenir en s'appuyant sur un renforcement intensif des ressources humaines, ce qui constitue une condition nécessaire pour permettre une amélioration de la qualité de vie pour la masse de la population. En sus des deux enquêtes INSD, il faut dire que la cinquième évaluation du Test sur la Reformulation de la nouvelle conditionnalité dont l'atelier de juillet 2000 placé sous l'égide de l'Union Européenne a permis aux partenaires au développement et au Burkina de tirer des leçons qui seront généralisées à d'autres pays, a été primordial dans le processus d'élaboration du CSLP .

Le CSLP est un document qui intègre les résultats des concertations au plan international dont la plus importante est l'initiative PPTE qu'elle soit de base ou renforcée, et au plan national avec comme points forts l'étude prospective 2025, les enquêtes prioritaires de l'INSD, les ateliers d'information et de discussion de Ouagadougou, Ouahigouya et Bobo-Dioulasso, le Test sur la reformulation de la nouvelle conditionnalité, la revue des Dépenses

Publiques et le Cadre de Dépenses à Moyen Terme. Le CSLP qui remplace désormais le DCPE avec sa matrice de mesures, est un document récent dont les modalités pratiques de mise en œuvre seront définies par une mission conjointe FMI/Banque Mondiale en septembre 2000. Vraisemblablement, l'horizon temporel serait de trois ans pour être cohérent avec le CDMT.

A travers le CSLP, il s'agit pour le gouvernement de relever le déficit social en améliorant l'accès de la frange pauvre de la population (40,5%) aux services sociaux de base notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'emploi avec une prise en compte des disparités régionales et entre filles et garçons. Cette nouvelle démarche permettra de mieux valoriser l'aide au développement dans les pays en développement d'une manière générale et plus particulièrement au Burkina. La prise en compte des spécificités nationales devraient permettre de mieux lutter contre la pauvreté. C'est la raison pour laquelle le processus participatif doit guider l'élaboration, l'exécution et le contrôle des mesures du CSLP.

D'une manière générale, les partenaires au développement, les représentants de la société civile et les ONG ont salué l'initiative du gouvernement pour les avoir associés au début du processus de formulation et ont exprimé leur disponibilité pour la suite des travaux.

Le CSLP est un cadre de contrôle de l'action gouvernementale à travers les instruments de politique budgétaire, d'emploi, de monnaie et crédit...Il est un outil de vérification de la volonté des autorités d'introduire la transparence dans la gestion des ressources dans un contexte de rareté et de baisse de l'aide publique au développement .

## **II/Acteurs**

Les groupes qui ont été dominants sont essentiellement l'administration et les partenaires au développement . L'exercice était accapant en temps, ce qui n' a pas permis à l'ensemble de la société civile présente au départ de continuer jusqu'au bout. Il y a surtout le fait que cette couche de la société n'est généralement pas rompue aux termes techniques utilisés pendant les débats. En effet, s'il est aisé pour les représentants des bailleurs de fonds de comprendre et de discuter les tenants et les aboutissants d'un programme de stabilisant, ou des résultats de l'enquête prioritaire ; il n'est pas le cas pour la COAFEB ou la FENOP, encore moins pour l'association des retraités. Cette inaccessibilité aux techniques économiques et statistiques a été une contrainte de participation réelle et active à l'exercice.

## **III/ Intégration des institutions et des initiatives**

L'élaboration du CSLP a connu la participation d'institutions publiques, para publiques et privées. Ces institutions ont été conviées à la rencontre d'information et de discussion de Ouagadougou ( atelier d'échanges sur les éléments de stratégie et les actions prioritaires du CSLP), aux ateliers d'approfondissement et de validation du CSLP de Ouagadougou et de Bobo par courrier signé du ministre de l'économie et des finances .

Si la plupart des institutions publiques étaient représentées, il faut noter l'absence des ministères de la santé, de l'environnement et de l'eau, de l'emploi qui sont considérés comme des secteurs sociaux et jouant un rôle de premier plan dans la définition des axes de lutte contre la pauvreté. A cette liste, il faut ajouter le ministère de la communication dont la présence aurait permis d'adopter une stratégie de diffusion des axes de lutte contre la pauvreté retenu par le gouvernement au sein de la population.

Les départements ministériels qui ont pris part aux rencontres d'échanges, d'information et de validation du CSLP n'ont pas assuré une représentativité continue du fait de la mobilité de leurs représentants . On peut dire que les autres ministères participaient au processus sans être impliqués par l'apport d'une contribution homogène et cohérente avec la politique ou les stratégies en cours d'élaboration ou d'exécution dans leur département.

Le CSLP a été élaboré à un moment où les autres politiques sectorielles existaient déjà pour la plupart. Il a incorporé les orientations, les objectifs, et les réformes envisagées déjà dans quelques secteurs (éducation de base et santé essentiellement), et ajouté de nouveaux indicateurs.

Le CSLP affirme prendre en compte le principe de la gestion durable des ressources naturelles, mais il n'y a pas d'objectifs spécifiques mentionnés à cet effet.

Même en ce qui concerne les indicateurs, il n'y a pas eu d'innovations majeures ; en outre pour le secteur de la santé, on ne voit pas apparaître les indicateurs d'impact, ni ceux prenant en compte de manière spécifique les questions environnementales pour les secteurs prioritaires ayant été retenus dans la version préliminaire du CSLP . L'insuffisance de la concertation étroite avec les responsables des politiques sectorielles et ceux assumant directement le pilotage des plans transversaux, n'a pas permis d'élaborer les axes pour la synergie avec le CSLP ou d'envisager le processus et les modalités pour y parvenir.

Généralement c'est la DEP et la DAF qui représentent le Ministère au sein du comité interministériel mis en place. Au sein des départements ministériels, il n'y a pas de courroie de transmission entre les personnes impliquées dans le comité inter ministériel d'élaboration et de suivi du CSLP et celles en charge des politiques sectorielles ou plans en vigueur. Ce qui explique les difficultés d'articulation. C'est ainsi par exemple qu'au Ministère de l'Environnement et de l' Eau , les responsables des programmes liés aux trois conventions (CCD, Biodiversité et changement climatique) ou même le S/P du CONAGESE ne sont pas impliqués à part entière dans le processus d'élaboration du CSLP ou son suivi).

Par conséquent la plupart d'entre eux sont sceptiques sur ce que le CSLP leur apporte, sur le plan stratégique et budgétaire. Sur le plan du contenu, le CSLP semble se présenter aux yeux de certains départements ministériels, comme une opportunité d'apport de ressources additionnelles et accessoirement d'indicateurs. Du point de vue qualitatif (amélioration du plan préexistant sur le plan des orientations ou des dispositions de mise en oeuvre, synergie avec les autres cadres) la valeur ajoutée n'est pas perceptible.

#### **IV/ Processus**

L'élaboration du CSLP a été possible grâce aux enquêtes et sondages menées dans le cadre de l'étude prospective 2025, aux enquêtes prioritaires de l'INSD, à la situation d'exécution du PAS au Burkina et à la situation d'exécution du budget de l'Etat. D'une manière générale, les informations utilisées pour diagnostiquer la situation de pauvreté sont d'une fiabilité limitée par le choix de l'échantillon statistique. La méthode a été exposée lors d'un atelier de validation regroupant des experts nationaux et internationaux.

A l'issue des trois ateliers qui ont marqué le processus d'élaboration, un comité



interministériel a été créé pour finaliser le document en prenant en compte les aspirations sectorielles contenues dans les plans et programmes existants ou en cours d'élaboration. Après ces ateliers, les rapports ont été envoyés, mais il n'y a pas eu de discussion interne, ni au sein des organisations de la société civile (la plupart des participants aux ateliers ne l'ayant même pas vu) ni même au sein des autres départements ministériels.

La dernière version a été discutée au cabinet du ministre et a regroupé surtout les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, le STC/PDES et la DGEP. On a noté l'absence de la société civile qui avait pourtant marqué sa disponibilité lors de l'atelier d'information et de discussion de Ouagadougou pour poursuivre le processus d'élaboration et de mise en œuvre du CSLP. Le ministre de l'économie et des finances a présenté le CSLP aux députés à l'assemblée nationale, de même le CES en a discuté lors de sa session ordinaire. C'est suite à ces discussions que le document qui n'a pas subi de profondes modifications de la part des députés et des conseillers du CES que le document a été transmis aux institutions de Bretton Woods pour examen. In fine, c'est le 30 juin 2000 que le conseil d'administration a adopté en « full » le CSLP et 10 juillet que le celui du FMI l'a adopté. De manière concomitante, la Communauté Européenne l'a adopté comme cadre de coopération suite à la cinquième et dernière évaluation du test sur la nouvelle conditionnalité tenue du 10 au 14 juillet 2000. Cette adoption par les instances internationales et nationales est la marque de l'attachement de la communauté internationale à accompagner le Burkina dans la lutte contre la pauvreté.

Lors de la préparation du document de la CSLP, de larges secteurs de la population ont été ainsi consultés. Lors de la diffusion et de la discussion des documents préparatoires d'enquête ils ont été conviés. Toutefois, les constats suivants peuvent être faits :

- ce sont les sections locales qui ont pris part aux rencontres. L'institution dans son ensemble, ou à travers ses cadres dirigeants ne sont pas impliqués dans la préparation et la contribution à apporter, et il n'y a pas eu de restitution aux représentations nationales
- Les organisations invitées ont reçu les documents de l'atelier très tardivement, parfois même le jour de la dite rencontre, ce qui ne rendait pas possible un travail de réflexion préalable afin d'apporter une contribution originale
- Le temps imparti pour les rencontres : il a été bref ; les présentations effectuées par les experts du Ministère ont occupé la majorité du temps. De ce fait les participants de la société civile gardent l'impression que cela a été une affaire de « techniciens »
- les ONG, organisations professionnelles et les syndicats ont été très largement sous représentés comparativement aux techniciens des ministères et aux bailleurs de fonds. A leur avis ils ont joué un rôle de figurant, de faire valoir.

L'insuffisance de la concertation avec les acteurs de la société civile autour du document préliminaire n'a pas permis de prendre en compte leurs préoccupations particulière sur la stratégie de mise en œuvre du CSLP et les dispositions de renforcement de leur secteur (en termes d'organisation, d'information...) que cela impliquerait selon leurs avis. Elle n'a pas permis de prendre en compte les critiques habituelles concernant le manque d'efficience de la mise en œuvre des politiques sectorielles sur le plan opérationnel : cette observation concerne en particulier les questions de bonne gouvernance .

Pourtant, le CES a critiqué les insuffisances de la stratégie du PAS (la faible prise en compte des contraintes à la compétitivité,) de celle des actions en matière d'éducation de base ; elle a

regretté l'absence de bilan des différentes actions entreprises pour réduire la pauvreté et accroître l'emploi . Cette critique s'adresse également à la politique nationale en matière de population, dont aucun bilan n'est explicitement présenté dans le CSLP, alors que cette question a une importance primordiale dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. On peut conclure qu'en fait, c'est l'absence d'une évaluation systématique de l'ensemble des politiques liées à la lutte contre la pauvreté qui manquent comme préalable pour l'élaboration du CSLP<sup>3</sup> .

Le processus d'élaboration du CSLP n'a pas pris en compte les acquis de divers exercices qui l'ont précédé (Sahel 21 piloté par le Ministère de l'Agriculture, PAN/LCD piloté par le CONAGESE du Ministère de l'Environnement et de l'Eau).

A l'heure actuelle, le processus suit son cours au sein du ministère de l' Economie et des Finances. Parallèlement, une réflexion est entrain d'être menée au sein de cette structure en collaboration avec les partenaires au développement et les autres départements ministériels pour asseoir les bases d'un suivi évaluation de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté définies dans le CSLP et ce, à la lumière des discussions ayant eu lieu au cours de l'atelier sur la reformulation de la conditionnalité. La grande question qui se pose est comment intégrer les politiques sectorielles existant à cette nouvelle initiative ? Comment assurer l'implication de la société civile ?

L'intention d'une démarche participative a existé au départ mais la mobilité dans la représentation des structures qu'elles soient publiques ou privées n'a pas permis de la réaliser une pleine appropriation du processus par les acteurs concernés. Le temps imparti pour la rédaction du document ne permettait pas également une discussion préalable au sein des départements ministériels ( notamment avec leurs structures déconcentrées ) pour une prise en compte de toutes les stratégies sectorielles. En matière de suivi du processus, les préoccupations fondamentales figurant dans le rapport de synthèse des trois ateliers émanent beaucoup plus des structures du ministère de l'économie et des finances et des partenaires que des représentants de la société civile. Les limites de capacité d'analyse de cette société civile est un des facteurs essentiels explicatifs de cette participation. En somme, l'appropriation du processus d'élaboration et même de suivi connaît des limites objectives dans un tel contexte.

Considérant le dispositif de suivi du CSLP, on note l'importance que va requérir les fonctions de collecte des informations, leur traitement, ainsi que l'analyse. Le document du CSLP a insisté sur le renforcement des capacités nationales en matière de système de suivi. Il faut relever que cet objectif a depuis plusieurs décennies fait l'objet de la préoccupation des différents départements ministériels . Des appuis en matière institutionnelle ont même été apportés, à travers les DEP. Force est de constater qu'après la fin des appuis, les dispositions prises n'ont pas connu de pérennité pour deux raisons au moins (l'indétermination des rôles des DEP, la faiblesse des moyens budgétaires mis à la disposition par l' Etat, la mobilité et la faible motivation des agents). Ces facteurs sont toujours présents et hypothéqueront sans doute sur le terme les ambitions affichées.

L'INSD est appelé à jouer un rôle crucial dans la collecte des données et le suivi des indicateurs. Toutefois les ressources humaines et financières dont elle est dotée ne lui permettront pas d'assumer de manière adéquate cette tâche. Le statut actuel (Etablissement Public Administratif ) ne favorise pas cela..

---

<sup>3</sup> Comme c'est l'avis exprimé par le CES (Conseil Economique et Social)

### III Leçons et recommandations

L'engagement politique au niveau national, si elle ne se traduit pas en dispositions budgétaires pour une contribution accrue handicape le fonctionnement des organes et expose le processus à des influences plus grandes de l'extérieur.

Une des conséquences d'une telle situation de dépendance est d'inciter à satisfaire aux conditionnalités et attentes des bailleurs de fonds, y compris en termes de chronogramme de déroulement du processus, au mépris parfois des exigences de la concertation et de la participation .

Les secrétariat permanent du CONAGESE, bien que placée sous la présidence du premier ministre n ' a pas disposé d'autorité effective, du fait du non fonctionnement des organes (la conférence du CONAGESE). Sur ce point la manifestation de l'autorité politique est indispensable.

Le dispositif de pilotage et de suivi du CSLP n'implique pas efficacement les autres départements ministériels autre que celui de l'Economie et des Finances.

Cette concertation est difficile à construire sans une capacité de mise en évidence des liens entre le PAN/ LCD et le CSLP à travers les politiques sectorielles.

Le tissage des liens inter sectoriels repose sur une capacité technique et de dialogue, des profils professionnels variés et adéquats.

La coordination des différents exercices de dimension nationale, leur mise en synergie sous l'autorité de la partie nationale n'existe pas. Cela se traduit par une faible synergie, des redondance et une faible efficacité (dispositifs multiples de concertation sur des sujets identiques ou pouvant être regroupés). Cela provient du fait que ce sont les bailleurs pris isolément qui impulsent les processus et en déterminent les modalités de mise en œuvre en grande partie. L'absence de la Banque Mondiale dans le processus PAN/LCD n'a pas favorisé cette mise en synergie.

La partie nationale, au plus haut niveau (premier ministre) n'a pas imprimé la volonté politique ; elle n'a pas dégagé les ressources financières qu'impliquent une telle capacité de coordination. La LPDRD peut dans une première étape jouer un rôle majeur dans la coordination et la mise en synergie entre les interventions dans le secteur rural, posant là les bases d'une articulation entre CSLP et PAN/LCD. Il convient donc de réexaminer la possible harmonisation entre les dispositifs suivants :

- celui du suivi évaluation du PAN/LCD
- celui du CSLP
- celui envisagé pour la LPDRD (coordination nationale envisagée)

Les mécanismes de financement au niveau international incitent à un cloisonnement des processus ; chaque mécanismes ayant ses procédures , son rythme, ses termes de référence, ses conditionnalités et ses mécanismes de financement propres. Dans le souci de mobiliser les ressources financières, la partie nationale est souvent conduite à s'adapter, aux dépend de l'exigence de mise en synergie et de l'utilisation efficace des ressources financières. Cette stratégie d'adaptation permet de mobiliser et diversifier les ressources financières disponibles au niveau international.

Les organisations de la société civile ne peuvent s'impliquer de manière efficace, sans

modalités plus appropriées de sélection, de préparation. L'attention accordée à cela n'a pas été efficace. Il convient de définir avec attention et avec les organisations de la société civile, les conditions et les mécanismes de leur participation.

### **Recommandations (A l'attention des bailleurs de fonds)**

#### La participation des acteurs de la société civile

- accorder davantage de ressources financières pour faciliter l'implication des organisations de la société civile (préparation, mobilisation de facilitateurs, suivi & évaluation...)
- être attentif au respect des principes participatifs et en faire une conditionnalité pour l'approbation des différentes étapes des cadres de planification
- être attentif aux principes de bonne gouvernance et en faire de manière effective une conditionnalité
- être à l'écoute de la société civile et d'avis autonome et crédibles sur le respect effectif des principes de conditionnalité liés à la bonne gouvernance et à la participation
- considérer le besoin impérieux de développement institutionnel des organisations de la société civile, en créant ou renforçant des dispositifs d'appui appropriés à cet effet

#### La synergie entre les processus

- Chercher à internaliser les nouveaux cadres de planification en faisant le bilan de l'existant ;
- Organiser une concertation véritable dans le pays afin de soutenir le processus d'élaboration de nouveaux cadres de planification, ceci permettant de mieux comprendre et prendre en compte l'existant
- Manifester de la retenue et inciter le pays à assumer son rôle de leadership en proposant les modalités spécifiques d'internalisation
- Manifester flexibilité et ouverture sur l'adaptation des mécanismes et procédures de financement, afin de donner une marge de manœuvre effective à la partie nationale
- Contribuer aux coûts de coordination des interventions par les dispositifs initiés par la partie nationale

#### L'efficacité dans l'opérationnalisation des programmes liés aux cadres de planification

- accorder une contribution en ressources financières afin de créer des conditions de travail plus attractives pour l'expertise nationale (agents contractés dans les cadres de planification)
- soutenir des processus transparents et autonomes de sélection des organes techniques
- introduire plus de flexibilité et de pragmatisme afin de mobiliser de manière efficace l'expertise nationale

#### Le suivi et l'évaluation

- promouvoir et soutenir des modalités de suivi évaluation impliquant et/ou prenant en compte les opinions des acteurs de la société civile
- soutenir les efforts de diffusion des audits et des évaluation auprès des acteurs de la société civile