

**ETAT DES LIEUX DES CADRES D'ORIENTATION
STRATEGIQUE ET PROPOSITIONS DE LIGNES
DIRECTRICES POUR L'ELABORATION DE LA
STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT
DURABLE**

RAPPORT DEFINITIF

**Bureau de Consultation :
Groupe de Recherche, de Formation
et de Conseils (GREFCO)**

Janvier 2001

1.	INTRODUCTION	5
2.	EVOLUTION DES SYSTEMES DE PLANIFICATION AU BURKINA FASO.....	5
3.	DESCRIPTION ET ANALYSE COMPARATIVE DES CADRES D'ORIENTATION STRATEGIQUE 7	
3.1	Description des documents d'orientation stratégique.....	7
3.2	Analyse comparative des documents d'orientation stratégique.....	8
3.2.1.	Contexte des processus de planification.....	8
3.2.2	Acteurs.....	9
3.2.3	Intégration des institutions et des initiatives.....	13
3.2.4.	Processus.....	16
3.2.5	Impacts.....	18
4	INNOVATIONS EN COURS POUR PROMOUVOIR LA SYNERGIE ET LA COORDINATION DES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT	19
4.1	Description des tentatives de mise en cohérence des interventions (exemple de l'appui budgétaire dans le secteur de l'éducation de base).....	19
4.2.	Analyse de l'expérience d'appui budgétaire.....	20
4.3.	Description des tentatives de mise en cohérence des interventions dans le secteur rural.....	22
4.3.1	Le PAN/LCD et la LPDRD.....	22
4.3.2	Le CSLP.....	23
5	LECONS	23
6	RECOMMANDATIONS.....	25
6.1	au niveau de l'Etat	26
6.1.1	Amélioration du fonctionnement des DEP et de l'administration publique.....	26
6.1.2	Renforcement des capacités.....	26
6.1.3	Promotion de principes de gestion transparente.....	27
6.1.4	Renforcement de l'efficacité de la coordination de l'aide et des actions de développement.....	27
6.1.5	Suivi/évaluation de la SNDD.....	27
6.2	au niveau des organisations de la société civile.....	28
6.2.1	Amélioration du fonctionnement des organisations et développement de leurs capacités.....	28
6.2.2	Dynamique de concertation entre les organisations de la société civile.....	28
6.2.3	Promotion de principes de gestion transparente.....	28
6.2.4	Amélioration de la qualité de la contribution des organisations de la société civile dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques.....	28
6.3	au niveau des partenaires au développement.....	28
6.3.1	Amélioration de la qualité de l'implication des acteurs de la société civile.....	28
6.3.2	Développement de la synergie entre les processus.....	29
6.3.3	Renforcement des capacités.....	30
6.3.4	Suivi/évaluation des processus.....	30
7	PROPOSITIONS DE LIGNES DIRECTRICES POUR L'ELABORATION DE LA SNDD.....	32

AFD : Agence française de développement

BAD : Banque africaine de développement

BID : Banque islamique de développement

CCTP : Cadre de concertation technique provinciale

CFA : Communauté financière africaine

CND : Commission nationale de la décentralisation

CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

DCPE : Document cadre de politique économique

DEP : Direction des études et de la planification

DOS : Document d'orientation stratégique

FMI : Fonds monétaire international

LIPDHD : Lettre d'intention de politique de développement humain durable

LPDRD : Lettre de politique pour le développement rural décentralisé

MEBA : Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

ONG : Organisation non gouvernementale

ONUSIDA : Institution spécialisée des Nations unies de lutte contre le Sida

OSS : Observatoire du Sahel et du Sahara

PAM : Programme alimentaire mondial

PANE : Plan d'action national pour l'environnement

PAN/LCD : Programme d'action national de lutte contre la désertification

PAS : Programme d'ajustement structurel

PASA : Programme d'ajustement du secteur agricole

PASEC/T : Programme d'ajustement du secteur des transports

PIB : Produit intérieur brut

PIP : Programme d'investissement public

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PSA : Programme spécial pour l'Afrique

PSO : Plan stratégique opérationnel

PTF : Partenaire technique financier

UERD : Unité d'enseignement et de recherche démographique

UNICEF : Institution spécialisée des Nations Unies pour l'enfance

1. INTRODUCTION

L'un des consensus les plus importants réalisés lors de la conférence de Rio de Janeiro (1992) s'articule autour de la nécessité pour tous les pays de mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable. Le plan d'action élaboré à cet effet est connu sous le nom d'Agenda 21 ou Plan Mondial d'Actions pour le 21ème siècle.

Dans le souci de définir les lignes directrices devant orienter la mise en œuvre des stratégies de développement durable, le Burkina Faso et cinq autres pays ont été retenus pour conduire un processus pilote de dialogue sur les expériences de planification du développement.

Cet exercice intervient au Burkina Faso dans un contexte global favorable compte tenu des nouvelles orientations imprimées aux politiques de développement. Outre l'existence d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, le pays a élaboré plusieurs politiques sectorielles et transversales qui prennent en compte à la fois la préoccupation de la rationalisation des interventions et celle de la durabilité des actions de développement.

L'ambition de la stratégie nationale de développement durable n'est pas de proposer un nouveau plan qui se substituerait aux cadres de planification antérieurs. Dans sa finalité, elle vise à mettre en cohérence les politiques et programmes en cours d'exécution d'une part, d'autre part, à favoriser une meilleure synergie entre les différentes politiques ou cadres de référence, en vue d'un développement durable, à une efficacité plus grande dans la mise en œuvre des programmes et à une participation accrue effective des acteurs de la société civile dans la gestion des politiques (depuis la définition jusqu'à l'évaluation).

L'élaboration du présent document fait suite à un rapport préliminaire sur l'état des lieux des cadres de planification et un guide méthodologique pour la conduite des dialogues. Sur cette base des discussions se sont déroulées au sein de différents groupes d'acteurs dans le pays : i) Directeurs des Etudes et de la Planification et responsables des différents cadres de planification, ii) ONG et mouvements de jeunes, iii) organisations paysannes, iv) collectifs d'organisations de femmes, v) syndicats, mouvements de défense des droits humains et associations de consommateurs, vi) entreprises et vii) collectivités locales.

Les conclusions et recommandations formulées à l'issue de cet exercice (les lignes directrices) seront utilisées par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) pour réévaluer sa politique de coopération lors de la session d'automne 2001 des Ministres chargés de la coopération des principaux pays donateurs. Elles contribueront à renforcer l'assistance technique que le Conseil de la terre apporte aux CNDD. En outre, elles seront exploitées par le Burkina Faso pour l'élaboration de sa stratégie nationale de développement durable.

2. EVOLUTION DES SYSTEMES DE PLANIFICATION AU BURKINA FASO

En accédant à l'indépendance en 1960, le Burkina Faso a opté pour la mise en place d'un système national de planification du développement économique et social. Trois plans quinquennaux ont été élaborés, mais le processus n'a pas impliqué suffisamment les acteurs de la société civile. Cette période il est vrai, se caractérisait par le caractère embryonnaire des organisations de la société civile, à l'exception des syndicats.

A partir de l'avènement de la révolution en 1983, **l'option est prise en faveur d'un développement participatif**. Dès lors, les autorités nationales vont mettre l'accent sur deux orientations essentielles : la mise en œuvre systématique du processus de planification dans tous les secteurs d'activités d'une part et, d'autre part, l'implication des communautés de base aux différents niveaux de ce processus de planification.

Ces nouvelles orientations vont se traduire par l'élaboration, à partir de 1986, de plans quinquennaux comportant des objectifs quantifiés et des stratégies pour les atteindre. Il est à noter que la démarche adoptée s'est appuyée sur une forte participation populaire sous forme de «débat public».

Mais, l'exécution des plans quinquennaux a été perturbée à partir de 1991 par l'adoption des programmes d'ajustement structurel (PAS) **que l'Etat et les institutions financières internationales considéraient comme une réponse à la crise (détérioration persistante des finances publiques et de la balance des paiements)**.

L'adoption des PAS a éclipsé le deuxième plan quinquennal au profit de la planification glissante et du programme triennal d'investissements publics (PIP). **Ce nouveau système de planification a été entravé par la faiblesse des ressources financières mobilisables au niveau du budget de l'Etat. De plus, il convient de mentionner que les PIP ne prennent en compte que les activités menées au niveau de l'administration centrale.**

Les effets induits par les politiques d'ajustement structurel et la dévaluation du franc CFA ont engendré **un affaiblissement de l'appareil de production** et une paupérisation généralisée qui affecte très durement les couches les plus démunies. **La prise de conscience des effets sociaux pervers induits par les PAS** et de la situation dramatique que connaît le pays a conduit le Gouvernement à identifier la lutte contre la pauvreté comme l'objectif prioritaire des politiques à mettre en œuvre au cours de la décennie 1995/2005.

Afin de favoriser une cohérence globale des politiques sectorielles, mais aussi de prendre en compte l'ensemble des préoccupations du développement, la lettre d'intention de politique de développement humain durable (LIPDHD) élaborée en 1995 met l'accent sur la nécessité de promouvoir la sécurité humaine par l'accès de chaque Burkinabé à un emploi rémunérateur, aux soins médicaux préventifs et curatifs, à la sécurité alimentaire, environnementale, individuelle et politique.

Dans le prolongement de la LIPDHD, les autorités burkinabé ont élaboré en 1999, avec l'appui des partenaires extérieurs, un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). **Cadre de référence et de coopération entre le Burkina Faso et les partenaires au développement, le CSLP constitue désormais la pierre angulaire de l'ensemble des politiques de développement. En effet, ce cadre a pour ambition d'améliorer l'accès de la frange pauvre de la population (45,3%) aux services sociaux de base, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'emploi. Un autre objectif important retenu concerne la réduction des disparités régionales et des inégalités liées à la situation socio-économique et au genre. La démarche préconisée par le CSLP vise à permettre au Gouvernement de mieux valoriser l'aide au développement.**

3. DESCRIPTION ET ANALYSE COMPARATIVE DES CADRES DE D'ORIENTATION STRATEGIQUE

3.1 Description des documents d'orientation stratégique

La LIPDHD et d'un point de vue opérationnel, le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté constituent la charpente de la nouvelle stratégie de développement économique du Burkina Faso. Dans le même temps, le pays se trouve engagé dans d'autres processus de planification à caractère sectoriel ou transversal dont les mécanismes d'articulation avec le CSLP restent encore à parfaire.

Nous appellerons cadres et plans sectoriels, ceux dont l'exécution se fait essentiellement au sein d'un département ministériel sectoriel, même si les orientations dégagées sont à prendre en considération par les autres départements. Les documents d'orientation stratégique à vocation transversale sont à considérer comme cadre référentiel et structurant pour les autres.

Documents d'orientation stratégique à caractère sectoriel

- le Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (2000/2009) ;
- le Plan Stratégique de la Recherche Scientifique ;
- la Lettre de Politique pour le Développement Agricole (LPDA)
- le Plan Stratégique Opérationnel (PSO)
- le Programme d'Investissement du Secteur Agricole
- le Document Stratégique d'Orientation, de Croissance Durable de l'Agriculture et de l'Elevage ;
- le Plan d'Action pour l'Elevage ;
- le Programme d'Action National de Lutte contre la Désertification (PAN/LCD) ;
- la Stratégie Nationale et le Programme d'Action en matière de Diversité Biologique ;
- le Document de Politique Sanitaire National ;
- le Plan d'Action pour la Survie, la Protection et le Développement de l'Enfant ;
- le Programme du Secteur des Transports et du Tourisme ;
- le Plan d'Action pour la Sécurité Alimentaire.

Documents d'orientation stratégique à caractère transversal

- les Textes d'Orientation pour la Décentralisation ;

- la Politique Nationale de Population ;
- le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ;
- le Document Cadre de Politique Economique (DCPE) ;
- le Document Cadre de Stratégie de Valorisation de l'Expertise Nationale ;
- le Plan National de la Bonne Gouvernance ;
- le Plan d'Action pour la Promotion de la Femme ;
- le Plan d'Action National pour l'Environnement.

3.2 Analyse comparative des documents d'orientation stratégique

L'analyse comparative permet d'aborder globalement les cadres d'orientation stratégique, qu'ils soient de type sectoriel ou transversal à partir d'une grille unique de lecture, avec pour objectif d'en cerner :

- le contexte ;
- les acteurs ;
- le mode d'intégration des institutions et des initiatives ;
- le processus ;
- les impacts.

Il n'était pas possible, dans le cadre de cet exercice de mener une analyse approfondie et exhaustive des documents d'orientation stratégique et des modalités de leur mise en œuvre. Une étude préliminaire a permis de décrire la plupart d'entre eux, avant d'examiner de façon plus détaillée trois cas (le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, le Plan d'Action National de Lutte contre la Pauvreté, la Politique Nationale de Population).

3.2.1. Contexte des processus de planification

L'initiative de l'élaboration des cadres de planification renvoie à des motivations diverses. Ainsi, dans le cas du plan décennal de l'éducation de base tout comme pour l'élaboration du plan stratégique de la recherche scientifique ou de la politique de décentralisation, ce sont les préoccupations nationales, en particulier la forte demande sociale et les pressions exercées par certains groupes d'acteurs qui sont à la base des processus de planification. Il convient de signaler que ces processus s'inscrivent dans un contexte marqué par des changements institutionnels profonds (remise en cause du rôle de l'Etat en tant qu'opérateur dominant du développement rural, émergence de nouvelles catégories d'acteurs qui aspirent à conquérir de nouveaux espaces de négociation, etc.).

Pour ce qui concerne les cadres de planification articulés autour des problématiques de la population, du genre, de la protection de l'enfant et de la lutte contre la pauvreté, ils sont le résultat de consensus internationaux réalisés au cours de rencontres importantes comme le

sommet mondial pour les enfants tenu à New York en 1990, celui de Rio sur l'Environnement et le développement durable (1992), du Caire sur la Population (1994), de Beijing sur les femmes (1995), de Copenhague sur le Développement social (1996) .

Dans la même logique, la ratification par le Burkina Faso de certaines conventions internationales constitue le soubassement de processus de planification comme dans le cas de l'élaboration du programme national de lutte contre la désertification et de la préparation du plan d'action en matière de diversité biologique.

Le dernier cas de figure concerne les processus de planification qui découlent des exigences formulées par certains partenaires au développement dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel à caractère global (DCPE), puis sectoriel (PASA, PASEC/T...).

Il est à noter que chaque fois que ces processus de planification ont été initiés sur la base d'une conditionnalité externe, les autorités nationales ont cherché à transformer cette contrainte en opportunité (mise en cohérence des politiques et programmes en cours d'exécution ou d'élaboration).

Du point de vue des objectifs poursuivis, les plans et les cadres sectoriels se sont surtout employés à définir des lignes d'action articulées autour de la consolidation des acquis dans le secteur concerné et/ou de la promotion de nouvelles actions pertinentes au plan institutionnel, économique, organisationnel, etc. Les plans et cadres transversaux, pour ce qui les concerne, ont cherché à privilégier des mesures qui constituent des actions intersectorielles comme le développement des ressources humaines, la lutte contre la pauvreté, l'amélioration de la gestion de l'environnement et la promotion des femmes dans le développement économique et social.

3.2.2 Acteurs

Les modalités d'implication des acteurs dans les processus de planification sont diverses et multiformes. A la limite, on pourrait dire qu'il existe autant de formules d'implication qu'il y a de processus de planification. Toutefois, ces diverses formes d'implication peuvent être regroupées pour l'essentiel en trois cas de figure.

Le premier cas de figure concerne les modes d'implication qui se fondent sur une approche technocratique et centralisée tendant à confiner les acteurs de la société civile dans une position marginale et à donner une position largement dominante aux institutions étatiques. Dans le cas de l'élaboration du plan décennal de développement de l'éducation de base, les institutions publiques directement concernées ont collaboré de façon étroite avec les agences de coopération intervenant dans le secteur. En revanche, les partenaires sociaux n'ont été associés au processus qu'au moment de la validation du plan. Il en va de même pour ce qui concerne le document cadre de politique économique qui a été élaboré par les cadres techniques du Ministère chargé de l'économie et des finances en collaboration avec les experts de la Banque Mondiale et du FMI.

Le deuxième cas de figure regroupe les modalités d'implication qui relèvent de processus de planification caractérisés par un effort d'ouverture en direction de la société civile et des

opérateurs privés. Il reste que la qualité de cette implication n'est pas toujours satisfaisante. Par exemple, dans le cas du processus d'élaboration du PSO, il n'a pas été possible d'établir des mécanismes participatifs offrant aux organisations de la société civile et aux opérateurs privés les moyens de définir leur vision propre et de formuler des propositions prenant en compte leurs préoccupations spécifiques et leur expérience acquise sur le terrain.

Cette remarque s'applique également à la politique nationale de population dont la démarche d'élaboration a mis à l'écart plusieurs groupes d'acteurs de la société civile qui sont porteurs de visions et de propositions en matière d'orientations politiques et de stratégies d'intervention (organisations syndicales, mouvements de défense des droits humains, organisations de jeunesse, groupements de femmes). De même, pour ce qui concerne le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, on constate que la participation du secteur privé est très faible, en dépit du souhait initial des responsables du Ministère chargé de l'économie et des finances. Le désintérêt de ces acteurs a été renforcé par le fait que les concertations sur les stratégies de lutte contre la pauvreté ont été dominées par des débats ayant un caractère très technique, sans que les acteurs de la société civile aient été véritablement préparés à contribuer.

Les acteurs de la société civile estiment en général que bien qu'impliqués, leurs préoccupations ne sont pas à proprement dit prises en compte. Par exemple, la réforme de l'administration, initiée par le Ministère de la Fonction Publique et du Développement institutionnel a invité les syndicats à s'impliquer dans les différents travaux et étapes d'élaboration. En dépit du désaccord des centrales syndicales sur le contenu du document, le projet a été soumis et voté à l'assemblée nationale. Ce point de vue venant des syndicats illustre le désenchantement, le sentiment qu'il n'y a pas d'enjeu véritable pour la participation. Plusieurs acteurs de la société civile estiment ainsi qu'il s'agit d'un simulacre d'implication dans la majorité des cas.

Le troisième cas de figure porte sur l'ensemble des stratégies d'implication dont la mise en œuvre s'est traduite par des progrès réels en matière de responsabilisation des différents acteurs concernés. Durant le processus de formulation de la politique de décentralisation et du PAN/LCD par exemple, on a pu observer une amélioration notable de la qualité de l'implication des acteurs à partir d'une combinaison réussie de différents mécanismes, notamment les groupes de réflexion, les comités de pilotage et les ateliers de concertation. Même s'il existe encore des insuffisances importantes, les innovations introduites indiquent la voie à suivre.

Au plan général, la stratégie d'implication des acteurs se heurte à plusieurs types de contraintes. La première concerne les modalités de mise en place et de fonctionnement des structures de concertation et de pilotage. En effet, les mécanismes de représentation des acteurs au sein de ces structures ne tiennent pas toujours compte de la capacité des mandataires désignés à apporter une contribution significative dans le processus de planification. Cette remarque fait référence surtout à la participation des acteurs aux forums et à des rencontres plus élargies. Il apparaît clairement que les représentants des services techniques tout comme ceux des organisations de la société civile ne sont pas toujours en mesure de nouer un dialogue fécond entre leurs institutions d'origine et les cadres de planification dans lesquels ils sont mandatés.

Pareille situation s'explique en partie par le fait que le choix des institutions à impliquer dans un processus de planification est généralement laissé à la discrétion de la structure qui en assure le pilotage.

Les acteurs de la société civile estiment qu'il faut laisser leurs coordinations existantes procéder à la désignation des personnes à mandater. Par exemple, le CCOF (Cadre de Concertation des Organisations faïtières) regroupant certaines organisations paysannes à l'échelle nationale, estime que les comités de pilotage doivent s'adresser exclusivement aux institutions paysannes, afin que celles-ci fassent le choix de la personne devant la représenter, au lieu de coopter une personne ou une organisation membre ayant les faveurs du principal bailleur du processus.

Les délais impartis ne permettent pas d'évaluer la capacité des différentes institutions à s'impliquer réellement dans les processus, ni d'examiner attentivement, au sein de l'institution, les profils des agents avant de désigner les mandataires.

L'absence de cahier de charge pour ces représentants fait que leurs rôles au sein des cadres de pilotage ne sont généralement pas précisés. Lorsque des termes de référence sont définis, les représentants n'ont pas de mandat clairement délimité et il n'existe pas de procédure d'évaluation de la qualité de leur implication dans les processus. En somme, l'inexistence de cahier de charge comportant des procédures de sanctions (positives ou négatives selon les cas) explique le manque de motivation des mandataires et la faible rigueur dont ils font preuve dans l'accomplissement de leurs tâches.

Cette limite est aggravée par le fait que les représentants des institutions dans les comités de pilotage changent d'une réunion à une autre ; ce qui compromet la continuité du suivi du processus de planification. Une autre contrainte concerne l'absence de mécanismes destinés à garantir une préparation préalable suffisante des différentes rencontres (forums, comités de pilotage, réunions de travail). Les acteurs qui prennent part aux réunions reçoivent les documents préparatoires, le plus souvent, la veille de la rencontre, parfois le jour même. Dans de telles conditions, ils n'ont pas la possibilité d'apporter une contribution prenant en compte toute l'expérience des groupes d'acteurs ou des institutions auxquels ils appartiennent.

Les comités de pilotage seraient formés le plus souvent, en majorité par les cadres de l'administration, ce qui ne donne pas suffisamment de poids à la présence des organisations de la société civile.

Par ailleurs, ces comités n'ont pas un pouvoir suffisant pour contrebalancer les structures administratives de décision proprement dites. Il n'est pas rare de voir des départements ministériels remettre en cause les orientations définies par les comités de pilotage.

Les organisations paysannes indiquent que les principales décisions relatives à la mise en place du Plan d'action OPA ne rencontrent pas leur assentiment et que cette opinion avait déjà été transmise aux autorités nationales. En outre, elles n'auraient pas été associées au processus de sélection de l'opérateur, alors qu'elles souhaitent que leurs avis soient pris en considération. Ce rôle consultatif auquel elles restent confinées pour des questions aussi importantes est insatisfaisant pour elles.

Certains partenaires au développement ont tendance à imposer leurs vues de façon indirecte et non visible, ce qui leur donne un rôle prépondérant (par exemple l'Union Européenne pour le dispositif de mise en œuvre du plan d'action OPA, selon l'appréciation du CCOF). Cela s'explique en partie par le fait que la partie n'assume pas véritablement sa part de responsabilité dans le leadership de la coordination de l'aide.

Sur un plan proprement pédagogique, les acteurs qui ne sont pas alphabétisés en français éprouvent de réelles difficultés à s'impliquer dans les concertations à cause de l'inexistence de dispositifs permettant d'assurer leur mise à niveau (traduction des documents de base dans les langues nationales) et de définir un canevas de travail qui leur convienne. Les acteurs de la société civile ne sont pas toujours en mesure de participer pleinement aux débats. Ils ont besoin de médiateurs qui les aident à comprendre de manière approfondie les termes des débats. Cela est indispensable pour leur permettre d'exprimer leurs préoccupations et propositions.

Tout laisse penser que si les acteurs ne s'impliquent pas avec enthousiasme dans les exercices de planification, c'est parce qu'ils sont sollicités a posteriori, lorsque les processus sont déjà conçus et leurs modalités de conduite définies. Pour ce qui concerne de façon plus spécifique les acteurs de la société civile, ils ont le sentiment que leur implication dans les processus sert simplement de faire valoir et de source de légitimité aux institutions étatiques dans la mesure où rien ne permet de garantir que leurs points de vue seront réellement pris en compte.

Mais, le constat de la faible implication des organisations de la société civile dans les processus de planification renvoie également au fonctionnement interne de ces organisations qui ne permet pas toujours de garantir une préparation satisfaisante des réunions et un choix judicieux des représentants au sein des différents cadres de concertation. En effet, on constate que ces organisations sont, la plupart du temps, portées par un noyau de responsables qui prennent seuls toutes les initiatives et les décisions sans consultation préalable avec la base. Cet état de fait pose plusieurs problèmes ayant trait au fonctionnement interne de ces organisations, à la légitimité de leurs responsables ainsi qu'à la diffusion des informations.

Les partenaires au développement affichent une motivation à appuyer la quasi-totalité des processus de planification. Toutefois, leur intervention pose de multiples problèmes. Désireux de respecter leurs propres échéances, les partenaires au développement ont imprimé aux processus de planification des rythmes de progression qui sont souvent préjudiciables à la qualité du travail effectué (collecte de données préalables, évaluation des actions en cours, concertation entre les acteurs, etc.). Le présent exercice n'échappe pas à cette exigence

Plutôt que de raisonner le rythme de progression des exercices sur la base de leur agenda propre, les acteurs nationaux ont cherché à répondre aux sollicitations des partenaires au développement, notamment en termes de calendrier ; le respect des échéances constituant un critère d'évaluation des processus et une condition pour l'obtention des tranches de financement.

Sur un autre plan, on constate que les efforts financiers consentis par les partenaires au développement pour soutenir les processus de concertation ne permettent pas toujours de faire face aux exigences. Cette pénurie de ressources financières tend à annihiler les efforts entrepris par les différents segments de la société civile en vue de développer des mécanismes internes de concertation.

3.2.3 Intégration des institutions et des initiatives

La problématique de l'intégration des institutions et des initiatives doit être abordée d'une part sous l'angle du pilotage des processus et, d'autre part du point de vue de l'articulation entre les différents cadres de planification.

Au premier niveau qui est celui des mécanismes de pilotage, deux axes majeurs se dessinent : i) le recours à la DEP ou à une Direction technique et ii) l'option de mise en place d'une structure spécialisée (secrétariat technique de coordination, secrétariat permanent ou comité national).

L'expérience révèle que l'implication des DEP dans les processus de planification ne garantit pas toujours une cohérence horizontale suffisante. La préparation de la politique nationale de population en fournit une illustration éloquent. L'implication des DEP de différents Ministères techniques dans ce processus n'a pas réellement contribué à améliorer les stratégies sectorielles dans le sens souhaité.

Dans le cas de la politique de décentralisation, on constate que la CND participe à différents comités de pilotage, ainsi qu'à la formulation de politiques. Cette situation lui permet de faire connaître les orientations et les principes retenus dans le cadre de la décentralisation. Mais, dans la mesure où il n'existe aucun dispositif spécifique pour la prise en compte de ces orientations dans les projets et programmes d'intervention, les démarches d'appui comportent encore de nombreuses limites.

Pour ce qui concerne le processus d'élaboration du PAN/LCD, les orientations dégagées sont insuffisamment prises en compte par d'autres départements ministériels impliqués dans la gestion des ressources naturelles. Au sein même du Ministère chargé de l'environnement et de l'eau, on constate que la préparation du PAN/LCD ne s'est pas effectuée en synergie suffisante avec les deux autres conventions relatives à la diversité biologique et au changement climatique ; et cela malgré le fait que le SP/CONAGESE soit le point focal de ces trois conventions.

S'agissant du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, il a été élaboré à un moment où la plupart des autres politiques sectorielles existaient déjà. Le CSLP a incorporé les orientations, les objectifs et les réformes envisagées dans certains secteurs (éducation de base et santé essentiellement) en y ajoutant de nouveaux indicateurs. Dans sa formulation actuelle, le CSLP ne constitue pas un cadre de référence pour l'ensemble des secteurs qui la méconnaissent pour la plupart. Si référence est faite par exemple à l'environnement, on n'explicite pas les modalités de prise en compte de ces questions dans les autres politiques sectorielles, les liens entre l'environnement et la pauvreté ne sont pas explicités, ni les indicateurs spécifiques qui en découlent.

Par ailleurs, il n'y a pas eu d'innovations majeures pour ce qui concerne les indicateurs définis, même pour ces secteurs. De plus, le CSLP n'a pas induit une modification des orientations des diverses politiques sectorielles. Il y a une tendance des partenaires au développement à plaquer des schémas prédéterminés, sans effectuer l'effort de les internaliser en faisant le bilan de l'existant et en examinant la mesure dans laquelle des formes de synergie pouvaient être trouvées (depuis l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre). C'est le cas du CSLP, mais aussi du PAN/LCD.

Les comités de pilotage et organes techniques d'exécution se sont heurtés à des contraintes repérables aux niveaux suivants :

- la faible qualité de la participation des institutions publiques dont les représentants ne sont pas toujours les mieux indiqués pour s'impliquer dans les processus. Dans les rares cas où l'institution procède à un choix judicieux de son représentant, elle n'accorde pas une attention suffisante à la préparation des réunions et à l'examen des résultats issus des travaux auxquels son mandataire a pris part ;
- la faiblesse ou l'absence d'une autorité conférée pour assurer le suivi et veiller à la prise en compte des orientations et des stratégies retenues. On est là en présence de l'une des limites essentielles des dispositifs mis en place pour le pilotage des processus de planification. En effet, ces dispositifs n'ont pas l'autorité suffisante pour négocier avec les institutions étatiques et, au besoin, les contraindre à traduire dans leurs politiques sectorielles les orientations et les stratégies définies par les cadres de planification ;
- l'insuffisance de la communication au sein des DEP : les personnes mandatées détiennent exclusivement l'information ; deux facteurs expliquent une telle situation : l'absence de compte rendu effectué par la personne mandatée, la non disponibilité traduisant le relatif désintérêt des responsables de service s'étant faits représentés. En tout état de cause c'est le fonctionnement même du département qui est en cause. Les DEP se trouvent confrontées à la faiblesse de leurs ressources humaines et de leurs moyens d'intervention alors qu'elles l'objet de multiples sollicitations. Certaines DEP sont plus intéressées à leurs activités de passation de marchés qu'à leur fonction de planification, de suivi et de mise en synergie avec d'autres départements ministériels.
- l'absence de mémoire effective au sein des institutions publiques. Lorsque la personne ayant accumulé les informations sur l'interaction avec un processus localisé dans un autre département ministériel s'en va, toute la connaissance accumulée disparaît et la nouvelle personne mandatée part de quasiment rien. Lorsqu'il est momentanément indisponible l'implication de tout le département se trouve fortement handicapée
- la faiblesse des capacités d'intervention des organes techniques chargés de l'opérationnalisation des différents cadres de planification (secrétariat permanent, secrétariat exécutif, ...). Ces structures n'ont pas toujours les compétences requises et elles ne disposent pas d'équipes pluridisciplinaires pouvant impulser et animer un processus de dialogue, proposer des procédures de travail susceptibles de renforcer les synergies et les complémentarités entre les cadres de planification et les différentes politiques sectorielles. Il est clair que le mode de constitution des équipes qui animent les organes techniques et les conditions de rémunération qui sont proposées ne permettent pas de mobiliser l'expertise nationale la plus appropriée (en termes de compétences professionnelles et de niveau d'autonomie). Ceux-ci ne sont pas toujours sélectionnés effectivement sur la base de la compétence, mais d'affinités autres. Cette situation serait aggravée par le fait qu'il n'y a pas de procédures fiables de mesure des performances des équipes sur le plan technique et de la gestion. En outre, des sanctions ne sont pas prises en fonction des performances et de la qualité de la gestion. Ceci constitue le facteur essentiel de la mauvaise gouvernance, et de la faible efficacité dans l'opérationnalisation des politiques à travers des programmes.

En ce qui concerne le volet décentralisé des exercices de planification, on constate que certains processus ont développé des cadres ad hoc, avant de s'ajuster par la valorisation de cadres préalablement existants, notamment les CCTP, sans toutefois parvenir à leur insuffler un réel dynamisme.

De façon générale, la faible fonctionnalité des mécanismes de pilotage (irrégularité, qualité de la participation) fait qu'ils n'ont pas pu développer une capacité suffisante pour assurer un suivi efficace des décisions arrêtées et favoriser la coordination et la mise en cohérence des processus. Ce constat pose avec acuité la question du cadre de coordination et de l'autorité politique pouvant relayer et veiller à la mise en œuvre effective des orientations dégagées. Pour qu'ils soient réellement efficaces, de tels cadres devraient regrouper les principaux représentants des différents segments de la société (institutions publiques et acteurs non gouvernementaux) et disposer d'une autorité suffisante (en termes de relais) pour superviser les exercices de planification et créer les conditions d'une mise en œuvre concertée des politiques et des plans.

Le Ministère de l'Economie et des Finances en charge de la coordination de l'aide et de la planification du développement ne parvient pas à assumer de façon satisfaisante les missions qui lui sont confiées. En effet, ce département ne dispose pas de l'autorité suffisante pour impulser de façon efficace une dynamique de coordination de l'aide et de l'intervention des autres départements ministériels. Par ailleurs, même en son sein la coordination entre les différents services et leur mise en synergie restent à parfaire.

Les ressources humaines, en quantité et en qualité font en outre défaut, comme c'est le cas patent de la Direction de la Coordination de l'Aide Publique, logée à la DGCOOP (Ministère de l'Economie et des Finances).

Dans le domaine de la coopération avec les partenaires au développement, certains processus ont cherché à développer un dialogue régulier avec les partenaires au développement en s'appuyant sur les mécanismes de concertation mis en place par ces derniers. D'autres, en revanche, ont privilégié les relations bilatérales avec les partenaires de coopération.

D'une certaine façon, les partenaires au développement (à quelques exceptions près) ont eu tendance à développer des attitudes sectaires. Chacun d'entre eux préfère privilégier les exercices répondant à ses préoccupations, sans tenir compte des dynamiques en cours sur le terrain ni chercher à encourager une mise en synergie des cadres de planification et des politiques. Le PNDSA II (Programme National de Développement des Services Agricoles) financé par la Banque Mondiale a mis en place dans six provinces des dispositifs de concertation des organisations de producteurs : plusieurs responsables de producteurs estiment que ce dispositif est redondant avec les Unions déjà existantes et qui auraient pu, progressivement jouer les mêmes rôles que le dispositif créé. En fin de compte, ils épousent la stratégie suggérée pour pouvoir capter les fonds mais estiment qu'il n'y a pas de durabilité pour un tel dispositif.

La priorité que chaque bailleur de fonds accorde à ses propres options en matière d'objectifs, de critères d'évaluation et de procédures de financement tend à enfermer les processus de planification dans une logique de fonctionnement en vase clos.

Ainsi, plusieurs processus de planification sont pilotés concomitamment par un même département ministériel, mais de façon totalement déconnectée les uns des autres. C'est le cas par exemple du programme d'action national de lutte contre la désertification et du programme d'actions en matière de diversité biologique élaborés sous l'égide du CONAGESE. On pourrait également citer l'exemple de la politique nationale de population et du CSLP dont le pilotage est assuré par le Ministère chargé de l'économie et des finances. Une telle situation semble arranger également les acteurs nationaux puisqu'elle leur permet de mobiliser des ressources financières externes. Ainsi, chaque processus est perçu comme un nouveau canal potentiel de mobilisation de l'aide.

L'évaluation des systèmes de coopération devrait prendre en compte deux questions importantes :

- l'absence ou la difficulté de concertation au sein des partenaires au développement eux-mêmes. Dans certains secteurs, il existe des exceptions notables qui méritent d'être soulignées. C'est le cas notamment de la concertation autour du processus de la décentralisation, de l'appui au secteur de l'éducation et aux plans environnementaux (spécifiquement le PAN/LCD) ;
- la faiblesse de la coordination des politiques de développement et de l'affirmation d'un véritable leadership national.

3.2.4. Processus

Du point de vue de leur déroulement, les processus de planification sont structurés en plusieurs étapes et ont fait l'objet de procédures de validation à différents niveaux : i) une validation interne au niveau des DEP des départements ministériels, ii) une validation sociale au cours de séminaires décentralisés et/ou nationaux et iii) une approbation officielle en Conseil des Ministres. Dans les cas particuliers du PANE et de la politique nationale de population, les leçons tirées de leur mise en œuvre ont conduit à envisager la révision de ces cadres de planification.

Dans la quasi-totalité des cas, les processus de planification ont été largement dépendants des financements extérieurs. L'appui du Gouvernement s'est réduit, pour l'essentiel, à la mise à disposition d'agents et de locaux. Dans les rares cas où cet appui s'est fait sous la forme d'une allocation budgétaire en faveur des structures de pilotage, les montants décaissés revêtent un caractère symbolique si on les rapporte au volume des besoins de financement identifiés.

L'appui des partenaires au développement a revêtu, selon les situations, des formes différentes. Dans le cas du processus de décentralisation, ils ont apporté leur concours de manière concertée et exemplaire dans le cadre de fonds fongibles. Cette démarche qui est unique en son genre a facilité la mise en œuvre d'un véritable programme et évité la lourdeur des procédures comptables et administratives. En revanche, dans le cadre de la préparation du PAN/LCD, les modalités de financement ont souffert principalement de l'absence de flexibilité des partenaires financiers dans l'élaboration des budgets ainsi que de l'option de ces mêmes partenaires à financer les actions au cas par cas.

Il convient de souligner que les partenaires au développement se sont toujours refusés à contribuer à la prise en charge même partielle d'une expertise nationale pour une durée

déterminée. De même, ils sont peu enclins à dégager des ressources permettant de mobiliser l'expertise appropriée au niveau national. Les rémunérations des experts locaux, très largement inférieures à celles des expatriés, sont standardisées, c'est-à-dire fixées de manière administrative, sans tenir compte de la situation réelle du marché ; ce qui ne permet pas de recruter les meilleurs experts nationaux. Les pouvoirs publics burkinabé y ont une part de responsabilité. La mise en œuvre des activités prévues dans le document cadre de valorisation de l'expertise nationale tarde à voir le jour, ainsi que la mise en place du dispositif de suivi évaluation.

Le fait que les processus de planification soient tributaires des appuis extérieurs comporte des risques de blocage des actions engagées comme en atteste l'expérience de la politique nationale de population. Dans ce cas de figure, les projets d'appui au SP/CONAPO arrivent à échéance en décembre 2000. Cette situation fait obligation aux pouvoirs publics d'accroître les montants budgétaires pour assurer un fonctionnement effectif des cellules techniques.

Le rôle prépondérant de certains partenaires au développement conduit à la prédominance de leur vision sur les options à prendre en matière de stratégie, sur les modalités de mise en œuvre (y compris quelquefois la sélection des opérateurs).

A l'avenir, l'agenda des processus de planification devra être mieux maîtrisé par les acteurs nationaux. Autrement dit, les échéances ne devront plus être fixées sur la base des sollicitations des partenaires au développement, mais plutôt en tenant compte des priorités définies par les acteurs nationaux. Cette amélioration de la maîtrise des processus suppose l'adoption de rythmes de progression adaptés aux capacités internes des institutions et des acteurs impliqués dans les exercices de planification.

Un défi important qui se pose aux différents cadres de planification concerne leur opérationnalisation. Les programmes et projets qui les constituent sont exécutés par des opérateurs sélectionnés (procédures de passation des marchés) sur une base peu crédible aux yeux de la majorité des acteurs de la société civile. Ils souhaitent en ce sens des mécanismes plus transparents que ceux existants.

Il n'existe pas toujours des indicateurs fiables permettant d'évaluer la qualité du processus, ainsi que les impacts qui en découlent. Le PAN/LCD, avec l'appui de l'OSS a fait un effort important pour mettre en place un dispositif de suivi/évaluation.

En règle générale, les acteurs en charge du suivi/évaluation ne disposent pas toujours de la marge d'autonomie nécessaire pour apprécier objectivement les impacts des processus. Les dispositifs internes aux départements ministériels (DEP) n'assument pas cette fonction du fait du faible intérêt qui y est accordé. Les agents sont intéressés aux procédures de passation des marchés et à leur implication personnelle dans des missions de consultation. D'autres facteurs liés aux moyens logistiques sont à considérer.

Cet état de fait est à l'origine des divergences constatées entre les appréciations portées sur les processus par les responsables gouvernementaux et les partenaires au développement d'une part et, d'autre part les points de vue des bénéficiaires. L'exemple du PAS en fournit une illustration éloquent.

Les partenaires au développement ne sont pas toujours enclins à permettre des évaluations véritablement autonomes pouvant remettre en cause les programmes et plans initiés par eux. Les consultants engagés sont le plus souvent des membres des bureaux centraux (sièges) ou des experts étroitement liés à certaines institutions prises individuellement et qui sont désireux de voir reconduire leurs contrats. Quel que soit le cas de figure considéré, on constate que les consultants évitent de critiquer de façon objective les présupposés des cadres et de mettre en exergue les responsabilités qui incombent aux partenaires au développement.

Les acteurs de la société civile insistent sur l'autonomie des travaux d'évaluation, leur examen par eux, parce qu'ils sont les mieux à même d'apprécier la mesure dans laquelle les programmes exécutés ont effectivement pris en compte leurs préoccupations. Ils estiment que les évaluations, la plupart du temps positives, tranchent avec leurs propres appréciations.

Les acteurs de la société civile (en particulier les syndicats et les organisations de défense des droits humains) estiment que les partenaires au développement assument une lourde responsabilité dans la mesure où ils ne cherchent pas à s'assurer que les principes ou conditionnalités qu'eux-mêmes prônent sont effectivement appliqués. Les acteurs de la société civile relèvent ainsi que le CSLP a été avalisé par les Institutions de Bretton Woods alors qu'eux n'ont pas été véritablement impliqués, et qu'ils en méconnaissent même le contenu et les modalités de mise en œuvre.

Il y a une suspicion sérieuse de certains groupes d'acteurs de la société civile sur la complicité qu'il y aurait entre certains représentants de partenaires au développement (agents de terrain comme du siège) et les responsables des services étatiques, dans la gestion de certains programmes.

3.2.5 Impacts

L'impact des processus de planification est difficile à cerner pour trois raisons, au moins :

- la mise en œuvre opérationnelle de la plupart des processus est encore en phase de démarrage ;
- certains des processus les plus anciens ne sont pas dotés de dispositifs institutionnels pour appuyer leur mise en œuvre ;
- d'autres n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation exhaustive permettant d'en délimiter toutes les incidences.

Ceci étant, les processus reliés au PAS ont induit des effets diversement appréciés par les acteurs (désengagement de l'Etat, réformes économiques, etc.). D'autres processus (recherche scientifique, décentralisation, PAN/LCD...) sont perçus comme porteurs d'éléments de progrès dans le sens notamment du renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale et de l'établissement d'un cadre stratégique de référence pour toutes les interventions.

Comme indiqué précédemment, il y a un décalage entre les appréciations positives des partenaires au développement et du gouvernement et les points de vue des bénéficiaires attestés par les données sur l'évolution des indicateurs de pauvreté.

1. INNOVATIONS EN COURS POUR PROMOUVOIR LA SYNERGIE ET LA COORDINATION DES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT

Des pratiques innovantes sont mises en œuvre ou recherchées par les partenaires techniques et financiers et l'Etat pour promouvoir la synergie entre les interventions et améliorer l'efficacité des dispositifs de coordination (atelier de Tenkodogo, avril 2000).

Afin d'éviter l'écueil d'une présentation abstraite de ces pratiques innovantes, nous proposons d'en définir les grandes lignes et de les illustrer à partir de certaines expériences intéressantes engagées dans le secteur rural et dans celui de l'éducation de base.

4.1 Description des tentatives de mise en cohérence des interventions (exemple de l'appui budgétaire dans le secteur de l'éducation de base)

Les engagements sur le principe de l'approche sectorielle

Les partenaires au développement du secteur approuvent en majorité le principe de l'approche sectorielle. Cette position a été fortement soutenue au départ par la Coopération néerlandaise et la Banque Mondiale.

En adhérant au principe de l'approche sectorielle, les partenaires au développement en acceptent les implications suivantes :

- les interventions se feront désormais à travers un cadre de référence conjointement défini ;
- en raison des travers liés à la mise en œuvre des projets, cette approche sera abandonnée au profit d'un appui aux services du MEBA pour l'exécution des activités ;
- le rôle de leader de la partie nationale dans la coordination et l'arbitrage des modes d'intervention des partenaires au développement est reconnu par toutes les parties prenantes ;
- une attention plus soutenue sera accordée à l'appui technique et financier pour le développement de la capacité du MEBA à jouer pleinement son rôle dans un tel processus.

Cela se traduit par :

- *l'acceptation du rôle de leadership de la partie nationale ;*
- *la mise en œuvre des missions conjointes ;*
- *la mise en place du cadre de concertation des partenaires techniques et financiers ;*
- *la recherche de cohérence du programme avec les autres initiatives et politiques*
- *la recherche de consensus sur les principes directeurs pour le secteur*

- *l'affirmation de la priorité à accorder au renforcement institutionnel au Ministère en charge du secteur*
- *le consensus entre la partie nationale et les PTF sur la réforme de la conditionnalité de l'aide*

En 1997, une approche expérimentale en matière d'aide au développement regroupant un large éventail de partenaires au développement a été engagée au Burkina Faso dans le cadre du Programme Spécial pour l'Afrique (PSA, ou SPA)). Cet exercice baptisé test sur la reformulation de la conditionnalité a été entrepris sous l'égide de la Communauté européenne qui en a assuré la coordination. Elle visait principalement à susciter un consensus élargi à l'ensemble des partenaires au développement sur une série d'indicateurs de performance pour les secteurs - clés de l'activité gouvernementale. Ces indicateurs devraient constituer une référence collective pour les décisions en matière de déboursement de l'aide sous forme d'appui budgétaire.

4.2. Analyse de l'expérience d'appui budgétaire

Si certaines innovations majeures sont actuellement admises par toutes les parties impliquées dans le secteur de l'éducation de base (en particulier les innovations concernant l'approche sectorielle et les nouvelles conditionnalités), il n'en demeure pas moins que leur mise en pratique se heurte à des difficultés réelles qu'il importe de cerner.

Le consensus sur les principes d'une approche sectorielle et les indicateurs de suivi dans le cadre de la réforme de la conditionnalité

Les innovations introduites concernent pour le moment l'adhésion à une nouvelle approche ainsi que les modalités de conception du plan décennal (contenu et principes). Les principes retenus s'articulent autour des priorités nationales et de la mise en synergie des interventions (intégration multisectorielle).

Il est à noter que le processus de décentralisation est pris en compte dans le plan décennal. Il en va de même pour ce qui concerne le renforcement des capacités de management du MEBA. En revanche, le plan n'a pas réussi à délimiter de façon précise la nature des liens à établir entre les décaissements et les résultats atteints par la politique gouvernementale. Cette question devra faire l'objet d'un dialogue entre la partie nationale et les PTF.

L'absence de consensus véritable sur certaines mesures à adopter

Au terme de l'évaluation conjointe menée avec la partie nationale, les partenaires au développement ont insisté sur le fait que la réalisation de l'objectif d'amélioration de la couverture scolaire dans les proportions fixées par le plan décennal suppose une extension considérable des infrastructures et une augmentation très importante du personnel. Compte tenu de la faiblesse des ressources pouvant être mobilisées sur le budget de l'Etat, les partenaires au développement ont préconisé une réduction du coût de l'enseignement en ramenant le salaire des enseignants au triple du PIB par habitant. Cette proposition visant à réduire les coûts de fonctionnement du secteur de l'éducation n'a pas été approuvée par la partie nationale qui considère qu'elle contient en germe des risques de conflits sociaux et de baisse de la qualité de l'enseignement (démotivation).

Un cadre de concertation représentatif, mais à la recherche d'une efficacité plus grande

Le cadre de concertation des partenaires au développement a réussi, grâce à la qualité de son animation, à instaurer un dialogue qui a permis de susciter un consensus élargi à la plupart des PTF. Toutefois, certains partenaires importants (BAD, BID, PNUD...) restent encore en marge du processus.

Une présence encore marginale de la société civile

Les institutions non gouvernementales (associations du secteur de l'éducation de base) ont été très faiblement impliquées dans ces concertations. Cette situation engendre des conséquences néfastes, notamment du point de la pertinence du contenu du plan sous certains aspects, mais aussi de la gouvernance du secteur. Dans ce domaine, l'approche est en déphasage avec les grandes orientations affichées tant par les partenaires financiers que par le Gouvernement burkinabé.

Les partenaires au développement n'ont pas accordé le soutien nécessaire pour garantir une réelle implication de la société civile (associations de base, syndicats d'enseignants), alors que celle-ci pourrait jouer un rôle important en matière de lobbying et de propositions. Nul doute que l'implication de ces acteurs est indispensable si l'on veut réaliser un consensus national, favoriser une appropriation réelle et une viabilité de l'ensemble du processus.

La faible effectivité du leadership du gouvernement burkinabé

L'agenda du processus de formulation du plan est déterminé en grande partie par les partenaires au développement. On peut s'interroger sur le degré d'adhésion de la partie nationale au processus et l'appropriation qu'elle en fait. Cette remarque se fonde sur les retards importants qui sont enregistrés dans le déroulement du processus. Il s'y ajoute que, pour l'essentiel, les initiatives et les propositions restent le fait des partenaires techniques et financiers. Dans ces conditions, la question suivante mérite donc d'être posée : la partie nationale adhère-t-elle sincèrement à l'approche sectorielle ou simplement parce que cela constitue une nouvelle conditionnalité pour l'intervention ?

La partie nationale n'assume pas encore pleinement ses fonctions de coordination et d'arbitrage en pilotant de façon effective les rencontres des PTF ; ce qui lui aurait permis de jouer de fait un rôle de leader. En dépit de ses prétentions, la partie nationale n'arrive pas encore à édicter les règles auxquelles les PTF devraient se conformer. Tout se passe comme si les autorités nationales évitaient soigneusement d'effaroucher des partenaires au développement encore hésitants à s'adapter aux nouvelles exigences.

La faiblesse du MEBA sur le plan institutionnel pour assumer ses rôles

Les incertitudes qui pèsent sur la poursuite du processus concernent, pour une large part, la capacité de la partie nationale à assumer certaines fonctions (gestion administrative et financière, suivi/évaluation des programmes)

Tous les audits institutionnels qui ont été effectués (en particulier les audits commandités par la Banque Mondiale et par le MEBA lui-même) révèlent de graves déficiences dans le fonctionnement du département. Pour surmonter ces difficultés, il est indispensable d'opérer des réformes en profondeur dans la gestion du secteur. D'autres réformes s'imposent qui dépassent le MEBA pris isolément.

4.3. Description des tentatives de mise en cohérence des interventions dans le secteur rural

4.3.1 Le PAN/LCD et la LPDRD

Le PAN/LCD ambitionne la recherche d'une cohérence entre les interventions dans le secteur rural, y compris de modes d'intervention pour le développement local. Il a été élaboré suite à un processus participatif ayant requis l'implication active d'un nombre important d'acteurs de la société civile qui ont pu établir leurs propres mécanismes de concertation interne. Les concertations décentralisées et par catégories d'acteurs, ainsi que les études thématiques conduites dans le cadre du PAN/LCD ont permis de retenir la gestion des ressources naturelles comme un des sept domaines prioritaires. Elle vise à relever le niveau de fertilité et/ou la productivité des terres et assurer une gestion intégrée et durable des ressources naturelles. Toutefois, ce cadre stratégique a connu des limites importantes, dues à l'autorité et aux capacités requises par le CONAGESE et à sa perception par les autres départements ministériels.

L'élaboration de la lettre de politique pour le développement rural décentralisé (LPDRD) constitue une initiative heureuse. En effet, la LPDRD se propose de promouvoir une cohérence d'ensemble et une complémentarité des activités entreprises sur le terrain en favorisant la concertation sur quelques principes directeurs pour orienter ces interventions. Dans la mesure où il implique les représentants des Ministères intervenant dans le secteur rural, qui l'acceptent comme tel, le processus d'élaboration de la LPDRD devrait permettre la réalisation d'un consensus de l'ensemble des institutions publiques concernées sur les principes d'intervention aux échelles locales.

Le renforcement de ces acquis du processus de la LPDRD nécessite que l'on accorde une attention particulière à certaines questions qui constituent des défis importants pour l'avenir du processus. Ces défis concernent :

- les compétences techniques et le niveau d'autonomie de la cellule technique chargée de préparer les dossiers qui seront soumis aux représentants des différentes institutions ;
- le poids effectif qui est accordé aux mandataires de la société civile ;
- l'autorité qui est conférée au cadre de coordination. A ce propos, il convient de souligner que l'implication d'un représentant du Premier Ministre constitue une condition sine qua non si l'on veut non seulement effectuer les choix et les arbitrages requis, mais aussi appliquer les sanctions indispensables pour la réussite du processus.

S'il est vrai que l'élaboration de la LPDRD constitue une avancée considérable (en termes d'objectifs, de formulation des principes directeurs, de structuration du dispositif institutionnel), il reste toutefois que ce processus ne couvre que le secteur rural.

4.3.2 Le CSLP

Le CSLP constitue le cadre stratégique reconnu par les autorités politiques au plus haut niveau comme cadre de référence et de mise en cohérence. L'ensemble des objectifs des politiques doivent concourir à la réduction de la pauvreté, en assurant la durabilité du développement. Les acteurs des différents départements ministériels, comme de la société civile reconnaissent cela. Toutefois, ils soulignent les limites importantes qui entachent la première version du CSLP, adoptée en Juillet par les institutions de Brettons Woods :

- insuffisante implication des acteurs de la société civile comme des autres départements ministériels dans le processus d'élaboration ;
- insuffisante prise en compte des acquis et orientations d'autres exercices (Sahel 21) ou d'autres cadres stratégiques (PAN/LCD notamment).

Toutefois, le Ministère en charge de l'Economie et des Finances a rappelé le caractère itératif du processus d'élaboration du CSLP. Cela implique qu'une révision périodique soit prévue dans les dispositifs.

5 LECONS

Il y a une multitude de cadres de planification , qui se connaissent peu et qui ont un faible degré de synergie dans la conception, l'exécution et le suivi. Chaque partenaire ou groupe de partenaires a tendance à susciter son propre cadre de politique et de stratégie pour le pays. Les autorités ont répondu jusque là à ces sollicitations afin de satisfaire aux attentes et aux exigences de chacun des bailleurs.

Le CSLP qui se positionne comme un cadre fédérateur, découlant de la LPDHD est éminemment concerné par cette critique. Toutefois, il est perçu comme un cadre de référence possible, à condition d'en faire une relecture sur la base d'une concertation accrue avec les autres départements ministériels, ainsi qu'avec les organisations de la société civile.

Les enseignements tirés des processus de planification permettent de noter que l'engagement politique au niveau national, s'il ne se traduit pas en dispositions budgétaires pour une contribution significative, va handicaper le fonctionnement des structures de pilotage. L'une des conséquences d'une telle situation est l'obligation dans laquelle se trouvent les structures de pilotage de devoir se soumettre aux conditionnalités et aux attentes des partenaires au développement, y compris en termes de calendrier de déroulement des exercices, au mépris parfois des exigences de la concertation et de la participation. Cette même contrainte explique la tendance au cloisonnement des processus, chaque partenaire financier ayant ses procédures spécifiques et ses rythmes de décaissement.

La capacité des structures de pilotage à impulser une action intersectorielle et à assumer correctement des missions de coordination est entravée par leur positionnement institutionnel, leur statut actuel, le profil de leurs agents et parfois leur propension à assurer en même temps la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des processus.

A un autre niveau, l'absence de modalités appropriées pour l'implication des acteurs de la société civile, le caractère aléatoire du fonctionnement démocratique des organisations et la faible légitimité de leurs représentants, font que les acteurs à la base restent insuffisamment impliqués et informés. Cette situation limite leur capacité à élaborer des contributions de qualité tenant compte de leurs préoccupations spécifiques et à prendre en charge l'interpellation des pouvoirs publics sur le financement des plans et programmes qui ont été définis.

Des innovations sont en cours, mais pour l'essentiel elles exigent une véritable capacité de leadership interpellant le développement institutionnel de l'administration publique.

Deux facteurs au niveau interne freinent l'avancée vers le leadership et la confiance des partenaires financiers : les ressources humaines au sein du pays, ainsi que les modalités de leur utilisation, la transparence dans la gestion de l'aide.

L'appui budgétaire est indispensable pour permettre à l'Etat de mener de manière effective la coordination de l'aide et des interventions. Toutefois, l'expérience du secteur de l'éducation de base montre tous les défis restant à être surmontés, tant du côté des partenaires au développement, que de l'Etat.

6 RECOMMANDATIONS

Compte tenu du fait que la LPDHD et le CSLP sont déjà adoptés par les acteurs nationaux et ont pour vocation de servir de cadre de référence global au processus de développement macro-économique, il s'agira de considérer la stratégie de développement durable, non pas comme un document qui définit de nouvelles orientations politiques, mais confirmant plutôt un cadre de référence déjà existant, précisant les modalités de son amélioration, définissant des codes de conduite, des principes d'intervention, et des réformes institutionnelles, avec l'approbation de l'ensemble des acteurs nationaux. L'objectif poursuivi est d'assurer une croissance soutenue qui articule de façon cohérente les différentes dimensions (économiques, sociales, politiques et environnementales) du processus de développement.

La SNDD devrait conduire à terme à :

- un développement humain durable ;
- une équité véritable dans la répartition des fruits de la croissance ;
- une transparence plus grande dans la gestion des affaires publiques et l'octroi de l'aide ;
- une efficacité et une durabilité des programmes de développement ;
- un renforcement des capacités sur le plan national.

Dans cette perspective, l'amélioration du cadre de référence des cadres stratégiques qu'est le CSLP devient la recommandation principale, pour aller vers une SNDD. Pour ce faire, les dispositions suivantes devraient être considérées :

- procéder à une relecture du CSLP en concertation étroite avec l'ensemble des départements ministériels, des principales organisations de la société civile, et du secteur privé ;
- élaborer une nouvelle version du CSLP qui s'attachera à créer les conditions d'une synergie plus grande entre les différents cadres de planification existants et à définir les modalités de mise en cohérence des mécanismes de coordination (existants ou prévus), les indicateurs de performance et les procédures de suivi/évaluation des politiques ;
- inscrire dans le budget de l'Etat une provision suffisante pour la réactualisation du CSLP ;
- amener l'ensemble des partenaires extérieurs du Burkina Faso à considérer le CSLP comme cadre unique d'intégration des différents programmes de coopération ;
- élaborer une version abrégée et simplifiée du CSLP dans la perspective d'en faire une large diffusion auprès de tous les acteurs.

Dans le cadre de l'opérationnalisation de la SNDD, les différents partenaires (Etat, société civile et partenaires au développement) sont interpellés en vue de procéder, chacun au niveau qui le concerne, à l'identification des contraintes et des actions concrètes à entreprendre.

Des recommandations spécifiques et complémentaires sont à considérer pour les principaux acteurs que sont : l'Etat, la société civile et les partenaires au développement. Elles visent à assurer l'efficacité dans l'exécution des activités, la transparence dans la gestion.

6.1 au niveau de l'Etat

6.1.1 Amélioration du fonctionnement des DEP et de l'administration publique

- procéder à un audit institutionnel approfondi permettant de réorganiser les DEP et de garantir l'effectivité de la prise en charge de leur fonction de planification et suivi/évaluation ;
- réviser le mode de fonctionnement des DEP afin de créer les conditions d'une meilleure capitalisation des données et d'une circulation plus fluide des informations ;
- mettre en application les activités prévues dans le cadre de la réforme de l'administration publique dans le sens de cerner les conditions permettant de garantir une meilleure implication et une motivation plus grande des cadres de l'administration dans l'exercice de leurs fonctions ; mettre en œuvre de manière effective un dispositif de suivi évaluation impliquant l'ensemble des acteurs concernés
- veiller à une application plus stricte du système des sanctions (positives ou négatives) ;
- renforcer la présence des organisations de la société civile au sein des comités de pilotage tout en conférant à ces structures une autorité plus grande, en particulier vis-à-vis des instances de décision ministérielle.

6.1.2 Renforcement des capacités

- élaborer et appliquer des procédures d'appel à concurrence pour la mobilisation de l'expertise la plus appropriée qui sera chargée de conduire l'exécution des programmes ;
- rendre réellement fonctionnel le dispositif d'évaluation systématique des équipes de travail et appliquer les sanctions qui s'imposent en rapport avec les résultats obtenus ;
- offrir de meilleures conditions de travail aux agents chargés de la gestion de programmes stratégiques ou de cadres de planification et de coordination ;
- recourir en priorité à l'expertise privée nationale, notamment pour l'élaboration des politiques et le pilotage des activités de concertation entre les acteurs ;
- assurer à l'expertise nationale une rétribution en rapport avec les réalités du marché ;
- garantir la prise en compte de la dimension environnementale ainsi que les liens entre l'environnement et les autres secteurs d'activités (agriculture, hydraulique, santé, mines...) dans les modules de formation ;
- aider à la mise en place d'un réseau national de suivi de l'aide sous la forme d'un groupe informel et autonome qui travaillera à faciliter les réajustements susceptibles d'améliorer

les interventions des partenaires financiers (conformément aux principes directeurs de la SNDD).

6.1.3 Promotion de principes de gestion transparente

- favoriser l'élaboration d'un code de conduite permettant de garantir, aux différents niveaux d'intervention, une gestion transparente des processus de développement (modalités de réalisation des audits, modes d'implication des institutions républicaines et de la société civile, mécanismes de diffusion de l'information portant sur les ressources financières, systèmes de sanction...).

6.1.4 Renforcement de l'efficacité de la coordination de l'aide et des actions de développement

- rendre opérationnel dans les meilleurs délais le dispositif de coordination (secteur rural) prévu dans le cadre la LPDRD ;
- garantir l'effectivité de la coordination des différents flux d'aide au développement en prenant en compte les résultats des évaluations antérieures ;
- assumer politiquement, au niveau des pouvoirs publics, les implications du leadership national dans la gestion de l'aide en refusant de cautionner les politiques ou les stratégies suscitées par des partenaires de coopération et dont les orientations ne seraient pas en harmonie avec le cadre de référence retenu ;
- mobiliser les ressources financières nécessaires pour garantir le fonctionnement régulier des dispositifs de coordination et faciliter la mobilisation de l'expertise nationale la plus appropriée ;
- assurer l'engagement politique au plus haut niveau de l'Etat (Primature et Présidence) pour donner une autorité suffisante aux cadres de coordination ;
- rendre opérationnel le système de coordination de l'aide, faciliter la tenue de tables rondes avec les partenaires au développement et mettre en place des dispositifs de suivi de ces rencontres ;
- faire une synthèse des données relatives aux cadres d'orientation stratégiques déjà exécutés ou en cours d'exécution, capitaliser les informations collectées et en faire une large diffusion ;
- mobiliser les ressources budgétaires au niveau national pour l'exécution les tâches indiquées ci-dessus.

6.1.5 Suivi/évaluation de la SNDD

- élaborer une grille d'indicateurs spécifiques de suivi/évaluation de la SNDD et recourir à une expertise indépendante (acceptée par l'ensemble des acteurs) pour la conduite de l'évaluation. ;

- définir un mécanisme institutionnel de suivi évaluation de la SNDD

6.2 au niveau des organisations de la société civile

6.2.1 Amélioration du fonctionnement des organisations et développement de leurs capacités

- inciter les organisations de la société civile à élaborer des plans stratégiques de développement comme cadre d'appui et de partenariat avec les partenaires au développement ;
- développer des programmes ambitieux de renforcement des capacités de gestion et d'exécution des activités des organisations de la société civile.

6.2.2 Dynamique de concertation entre les organisations de la société civile

- favoriser l'émergence d'un esprit de partenariat entre les différentes organisations de la société civile poursuivant les mêmes missions ;
- mettre en place des dispositifs appropriés permettant le développement d'une concertation régulière entre ces organisations.

6.2.3 Promotion de principes de gestion transparente

- édicter des règles plus strictes de transparence dans le fonctionnement, la prise de décision et la gestion des organisations de la société civile ;
- élaborer et faire adopter un code de conduite situant clairement les responsabilités des organisations de la société civile dans la gestion des fonds alloués et le respect des engagements souscrits.

6.2.4 Amélioration de la qualité de la contribution des organisations de la société civile dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques

- désigner leurs représentants dans les comités de pilotage sur la base de leurs compétences effectives ;
- mobiliser des ressources pour préparer des contributions pertinentes aux différents processus de concertation et/ou de planification dans lesquelles elles sont impliquées ;
- assurer en leur sein une circulation fluide de l'information sur les différents processus de planification dans lesquelles sont impliquées.

6.3 au niveau des partenaires au développement

6.3.1 Amélioration de la qualité de l'implication des acteurs de la société civile

- mobiliser davantage de ressources financières pour garantir une bonne implication des organisations de la société civile dans les processus (préparation des réunions, mobilisation de facilitateurs, suivi/évaluation....) ;
- inciter les associations et ONG à élaborer des plans réalistes de développement institutionnel, notamment en matière de développement des capacités et mobiliser les ressources nécessaires pour leur mise en œuvre ;
- faciliter le partenariat avec les institutions nationales ou régionales spécialisées (fondations, bureaux d'études, ONG) pour accompagner et appuyer le développement institutionnel des organisations de la société civile ;
- exiger le respect des principes participatifs dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et programmes de développement et en faire une conditionnalité pour l'approbation des différentes étapes des cadres de planification ;
- veiller à l'application des principes de la bonne gouvernance et ériger ces principes au rang de conditionnalité ;
- rester à l'écoute de la société civile et prendre en compte les avis motivés de l'opinion publique quant au respect effectif des conditionnalités liées à la bonne gouvernance et à la participation ;
- prendre en compte le besoin impérieux de développement institutionnel des organisations de la société civile en créant ou renforçant des dispositifs d'appui appropriés à cet effet.

6.3.2 Développement de la synergie entre les processus

- considérer le cadre référentiel unique adopté par le pays comme base d'élaboration des programmes de coopération ;
- adopter une démarche fondée sur l'organisation de tables rondes des partenaires au développement tout en reconnaissant le leadership de la partie nationale ;
- délimiter clairement le champ des prérogatives des partenaires au développement et inciter le pays à assumer son rôle de leadership dans la définition des modalités spécifiques d'internalisation des processus ;
- faire preuve d'esprit d'ouverture et adopter des démarches flexibles permettant de faciliter l'adaptation des mécanismes et des procédures de financement de façon à offrir à la partie nationale une marge de manœuvre effective dans l'élaboration et la mise en œuvre des processus ;
- prévoir un système de contribution dégressif aux coûts de coordination des interventions et au fonctionnement des dispositifs mis en place par la partie nationale ;

- sur la base d'évaluations périodiques et des garanties offertes par la transparence dans la gestion, progresser dans la mise en œuvre des approches sectorielles en réadaptant les procédures et mécanismes de financement.

6.3.3 Renforcement des capacités

- mobiliser des ressources financières suffisantes pour offrir des conditions de travail plus attractives pour l'expertise nationale (agents recrutés dans le cadre des processus de planification) et mettre en place un dispositif permettant à l'Etat de prendre la relève dans des délais raisonnables ;
- rétribuer l'expertise nationale sur la base des normes du marché ;
- recourir prioritairement à l'expertise nationale ;
- appliquer de façon systématique des procédures transparentes et autonomes de sélection des organes techniques ;
- adopter des démarches flexibles et pragmatiques permettant de mobiliser de manière efficace l'expertise nationale ;
- réduire autant que possible le recours à l'assistance technique extérieure et donner à la partie nationale la responsabilité de formuler le mandat et le processus de sélection de cette assistance technique chaque fois qu'il s'avère nécessaire d'y recourir ;
- aider à la formulation et à la mise en œuvre d'une réforme de l'administration allant dans le sens d'améliorer la qualité de la gestion des politiques et des stratégies ;
- délier l'aide, plus particulièrement les aspects relatifs à l'utilisation de l'assistance technique ;
- accorder une haute priorité au développement des capacités nationales en soutenant les efforts entrepris par le pays en matière d'élaboration d'une politique et d'une stratégie pour le développement des capacités des différents acteurs (ONG, secteur privé, collectivités locales, associations).

6.3.4 Suivi/évaluation des processus

- définir des indicateurs et des paramètres de suivi/évaluation prenant en compte les préoccupations de l'ensemble des acteurs de la société civile ;
- rendre obligatoire la diffusion des résultats des audits et des évaluations des processus, en particulier en direction des acteurs de la société civile ;
- procéder à une évaluation périodique des processus permettant de mesurer le niveau d'application des engagements souscrits par la partie nationale (Etat et société civile) dans le cadre de la SNDD (code de conduite, actions et réformes) en vue de mieux délimiter les actions ultérieures à entreprendre ;

- instaurer des procédures régulières et autonomes de contrôle du travail des instruments de coopération et des gestionnaires de l'aide au sein des agences de coopération (agents du siège et du terrain) ;
- s'appuyer sur des équipes techniques choisies d'accord partie par les partenaires au développement et la partie nationale (Etat et société civile) pour procéder aux évaluations destinées à mesurer le niveau d'application des engagements souscrits par l'Etat, les agences de coopération et la société civile dans la cadre de la SNDD.

7 PROPOSITIONS DE LIGNES DIRECTRICES POUR L'ELABORATION DE LA SNDD

Recommandations	Codes de conduite	Actions	Modes de mise en œuvre des actions et responsabilités
<i>7.1. État</i>			
7.1.1. Fonctionnement des DEP et de l'administration publique	<ul style="list-style-type: none"> • S'engager à appliquer de façon effective les textes réglementaires régissant le fonctionnement de l'administration • S'engager à doter les DEP de ressources humaines et matérielles suffisantes • S'engager à valoriser la fonction des DEP • Prendre l'engagement d'accroître la représentativité des organisations de la société civile dans les comités de pilotage des processus • S'engager à prendre en compte les préoccupations des représentants des travailleurs (syndicats) • Adopter un quota de participation aux comités de pilotage à concurrence de 3/5 (État et démembrements) et 2/5 (société civile) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diffuser et vulgariser les textes réglementaires régissant le fonctionnement de l'administration en vue d'en assurer une meilleure application. • Relire et adapter les textes jugés anachroniques • Réaliser une étude institutionnelle en vue de recentrer les missions des DEP (prise en compte de l'opérationnalité de la fonction de planification et de suivi/évaluation) • Prévoir des ressources suffisantes au niveau du budget de l'Etat et des projet 	<ul style="list-style-type: none"> • Étude institutionnelle (Consultants et Représentants de l'administration) • Adoption des textes instituant le quota de participation pour les différents groupes d'acteurs aux comités de pilotage des processus (État) • formuler des mesures d'accompagnement consensuelles à la Réforme globale de l'administration (Consultants et Représentants de l'administration)

Recommandations	Codes de conduite	Actions	Modes de mise en œuvre des actions et responsabilités
7.1.2. Les capacités	<ul style="list-style-type: none"> • S'engager à promouvoir et à renforcer les capacités des agents et à assurer un développement harmonieux des institutions 	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer et mettre en œuvre un plan de développement des ressources humaines au sein des départements ministériels tout en privilégiant les formations intégrées (hydraulique, santé, environnement, genre, etc.) • Exécuter les activités prévues dans le document cadre de stratégie de valorisation de l'expertise nationale • Assurer le suivi de la mise en œuvre de la réglementation relative à l'implication des agents de l'administration sur le marché de la consultation • Réviser la grille du personnel des projets et programmes en tenant compte des conditions du marché 	<ul style="list-style-type: none"> • Étude (Consultants et Agents de l'administration) • Ateliers participatifs (Etat, partenaires au développement et société civile) • Mise en place d'un comité de suivi/évaluation • Atelier de relecture de la grille
7.1.3. Transparence	<ul style="list-style-type: none"> • S'engager à réaliser de façon régulière des audits et des évaluations indépendantes des projets et programmes • S'engager à diffuser les résultats des audits et évaluations • S'engager à améliorer la représentativité des parties prenantes dans les structures de coordination des cadres de planification 	<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser et diffuser les résultats des audits et évaluations 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire appel à des cabinets/bureaux d'études ayant fait la preuve de leur indépendance • Favoriser l'implication d'experts sous-régionaux dans les cabinets/bureaux d'études nationaux chargés des audits

Recommandations	Codes de conduite	Actions	Modes de mise en œuvre des actions et responsabilités
7.1.4. Le cadre de référence des interventions	<ul style="list-style-type: none"> • S'engager à faire connaître le CSLP par l'ensemble des groupes d'acteurs • S'engager à faire du CSLP le seul cadre de référence pour l'élaboration des différents programmes de coopération 	<ul style="list-style-type: none"> • Procéder à une relecture du CSLP, en y intégrant les autres dimensions (questions environnementales notamment) et assurer une large diffusion 	<ul style="list-style-type: none"> • Concertation étroite avec les différents départements ministériels et la société civile • Appui budgétaire (État et Partenaires au développement)
7.1.5. Coordination de l'aide et des actions de développement	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer les implications politiques du leadership national dans la coordination de l'aide • Veiller à ce que les offres d'aide soient conformes aux principes définis pour la coordination de l'aide dans le pays • S'engager à accorder les ressources nécessaires à la coordination de l'aide 	<ul style="list-style-type: none"> • Finaliser, adopter et mettre en œuvre les dispositions de la LPDRD • Harmoniser les dispositifs de coordination existants et à venir • Procéder à un suivi/bévaluation des dispositifs de coordination et en diffuser les résultats • Renforcer les capacités des services en charge de la coordination de l'aide • Instaurer ou renforcer les cadres de concertation périodique au niveau national entre l'Etat et les partenaires au développement • Capitaliser et rendre les informations disponibles sur les cadres stratégiques existants 	<ul style="list-style-type: none"> • Accorder les ressources budgétaires nécessaires pour assumer la fonction de coordination de l'aide
7.1.6. Suivi/évaluation de la SNDD	<ul style="list-style-type: none"> • S'engager à assurer le suivi et l'évaluation de la SNDD 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire de l'actuel comité de pilotage une commission nationale de la SNDD • Élaborer des indicateurs de suivi/évaluation de mise en œuvre des lignes directrices de la SNDD • Assurer un suivi/évaluation annuel de la SNDD 	<ul style="list-style-type: none"> • Recrutement d'une expertise nationale indépendante de suivi/évaluation de la SNDD • Mise en œuvre d'une démarche participative pour l'élaboration des indicateurs et la mise en œuvre du suivi/évaluation

Recommandations	Codes de conduite	Actions	Modes de mise en œuvre des actions et responsabilités
<i>7.2. Organisations de la société civile</i>			
7.2.1. Fonctionnement et renforcement des capacités	<ul style="list-style-type: none"> • S’engager à respecter les textes réglementaires et statutaires • Faire du renforcement des capacités une priorité • S’engager à élaborer et à appliquer des programmes d’activités qui donnent une visibilité aux organisations 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire un diagnostic du fonctionnement et des capacités des organisations • Élaborer une proposition de textes portant régime juridique des ONG • Élaborer un plan d’actions de renforcement des capacités • Tenir régulièrement les instances statutaires • Impliquer les ONG comme opérateurs dans la mise en œuvre des programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Étude (Consultants indépendants) • Identifier les institutions spécialisées dans l’appui institutionnel et l’élaboration de programmes pour les ONG (accorder des ressources, contrats) • Utiliser et améliorer les méthodologies existantes de diagnostic institutionnel et d’élaboration de programmes de manière participative • Large concertation (Organisations et Consultants) • Large concertation (Organisations et Consultants) • Appui budgétaire (État, Bailleurs)

Recommandations	Codes de conduite	Actions	Modes de mise en œuvre des actions et responsabilités
7.2.2. Concertations entre organisations	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre l'engagement de promouvoir la concertation horizontale entre organisations (mêmes domaines d'intervention) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place et rendre fonctionnel un comité de pilotage pour le suivi des actions 	<ul style="list-style-type: none"> • Initier des opportunités d'actions obligeant les organisations à se concerter (Ex: faire de chaque ligne directrice de la SNDD une opportunité de concertation) • Organiser des rencontres périodiques (2 fois par an) entre organisations
7.2.3. Transparence dans la gestion	<ul style="list-style-type: none"> • S'engager à respecter les textes réglementaires et statutaires • S'engager à appliquer les règles de bonne gouvernance (fonctionnement démocratique, gestion transparente des fonds, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer et faire respecter un code d'éthique des organisations de la société civile • Élaborer un plan de mise en œuvre du code d'éthique 	<ul style="list-style-type: none"> • Dialogues internes, ateliers sectoriels et national (Organisations et Consultants) • Ateliers (Organisations et Consultants) • Appui budgétaire (État et Bailleurs)
7.2.4. Implication dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une disponibilité permanente pour apporter une contribution efficiente aux politiques • S'engager à privilégier la compétence dans le choix des représentants aux différents processus 	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer une stratégie nationale d'implication des organisations de la société civile dans les processus • Prévoir la tenue d'une rencontre d'échanges pour réfléchir sur la possibilité d'une contribution de la société à la prise en charge des coûts de la participation 	<ul style="list-style-type: none"> • État, Organisations et Consultants (approche participative) • Création d'un fonds d'appui à la participation des organisations de la société civile aux différents processus (État et Bailleurs) • Élargir la représentativité de la société civile

Recommandations	Codes de conduite	Actions et réformes	Mode de mise en œuvre des actions
7.3. Partenaires au développement			
7.3.1. La participation des acteurs de la société civile	<ul style="list-style-type: none"> - Considérer comme une priorité l'appui et l'écoute des organisations de la société civile, en prenant en compte les syndicats et associations impliqués dans la défense des droits de l'homme. - faire de la participation des organisations de la société civile (dans l'élaboration des politiques et stratégies) une conditionnalité effective - écouter les points de vue de la société civile pour apprécier le respect par l'Etat des engagements relatifs aux conditionnalités (bonne gouvernance et participation en particulier) 	<ul style="list-style-type: none"> - accroître les ressources financières destinées à l'appui aux organisations de la société civile en considérant le développement institutionnel comme une priorité - accroître les ressources financières devant permettre d'appuyer les organisations de la société civile dans la concertation avec l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> - identifier et s'appuyer sur les institutions les mieux à même (expérience, crédibilité) d'appuyer et d'accompagner le développement institutionnel et la participation de la société civile - s'appuyer en accord avec les ONG et associations sur les cabinets d'audits les plus fiables pour veiller sur l'utilisation des ressources
7.3.2. La synergie entre les différents processus	<ul style="list-style-type: none"> - s'engager à construire son cadre de coopération à partir du cadre de référence global élaboré par la partie nationale (CSLP révisé) organiser une concertation entre chefs de file des partenaires au développement (tous secteurs confondus) - se soumettre à l'autorité d'une table ronde entre chefs de file des coopération intervenant dans le pays (coordination de l'aide) sous le leadership de la partie nationale - s'engager à élaborer les programmes sectoriels sur la base de l'approche l'appui budgétaire de manière progressive en fonction des garanties offertes sur le plan de la transparence et des capacités 	<ul style="list-style-type: none"> - élaborer la politique d'assistance au pays à partir des orientations stratégiques et des principes contenues dans le documents de référence (LPDHD, CSLP, PAN/LCD...) - apporter une contribution, qui serait dégressive au renforcement institutionnel de la Direction de la coordination de l'aide et des autres dispositifs de coordination et de suivi (LPDRD , CSLP, PAN/LCD...) - élaborer les politiques d'assistance sectorielle, en prenant comme référence celles existant dans le pays 	<ul style="list-style-type: none"> - apporter l'appui nécessaire au pays pour une réactualisation du CSLP, en fonction des conclusions du présent document (par le biais d'une concertation plus large incluant d'autres ministères et la société civile) en vue d'une meilleure prise en compte de l'ensemble des politiques sectorielles - apporter l'appui et l'assistance au CONAGESE pour une prise en compte effective des questions environnementales (plans des trois conventions dont le PAN/LCD) dans le CSLP puis en conséquence dans les autres politiques et programmes (PASA notamment) - apporter un appui, y compris en ressources financières (dégressivité à prévoir) pour la coordination par la partie nationale

Recommandations	Codes de conduite	Actions et réformes	Mode de mise en œuvre des actions
7.3.3. Les capacités	<ul style="list-style-type: none"> • Faire du développement des capacités au niveau national une priorité de la politique de coopération • Inscrire la stratégie d'appui au développement des capacités dans la politique nationale devant être élaborée de manière participative (implication et consensus entre les différents acteurs) • Réviser la politique d'assistance technique et toute autre type d'activité en fonction des résultats de la politique nationale qui sera définie • Accorder une priorité au développement des compétences liées aux questions environnementales (dans leur dimension de transversalité) • Respecter la réglementation nationale relative aux procédures de recrutement et de rémunération du personnel des Projets et Programmes • Appuyer le pays dans l'élaboration d'une véritable politique et d'une stratégie pour le développement des capacités et de l'expertise (publique, privée) 	<ul style="list-style-type: none"> • Appuyer le pays dans l'élaboration d'une véritable politique et d'une stratégie pour le développement des capacités et de l'expertise (publique, privée) • D'ores et déjà, réviser la politique de mobilisation de l'expertise privée en prenant en compte les conclusions de la présente étude (réduction de l'assistance technique, règles du marché à appliquer à l'expertise privée plutôt que plafonnement administratif) • Accorder des ressources budgétaires qui seraient dégressives pour motiver le personnel impliqué dans l'exécution des programmes et politiques stratégiques • Accorder des ressources suffisantes pour établir un mécanisme chargé de porter la réflexion sur les réformes nationales et celles de la coopération pour aller vers une SNDD 	<ul style="list-style-type: none"> • Engager une discussion concertée (ensemble des partenaires financiers) avec la partie nationale à ce sujet • Manifester de la retenue pour les actions actuelles s'inscrivant dans l'appui au développement des capacités en attendant un tel document stratégique

Recommandations	Codes de conduite	Actions et réformes	Mode de mise en œuvre des actions
7.3.4 La transparence	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre lisible les différents flux de l'aide et leurs modalités d'utilisation • Rendre lisible les différentes procédures d'appel d'offres et d'exécution des travaux sur les budgets de l'aide • Eriger au rang de conditionnalité les pratiques de bonne gestion et l'application effective des sanctions 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre accessible à la partie nationale (Etat, institutions républicaines et organisations représentatives) les différentes lignes budgétaires composant l'assistance • Publier et rendre accessible les audits et évaluations de l'assistance et des programmes de coopération • Exiger le respect des règles ou leur révision en vue d'une transparence effective 	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser une étude sur les besoins spécifiques en matière d'information sur l'aide • Sur la base des résultats mettre au point les outils et supports en vue la diffusion de l'information
7.3.5. Suivi/évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurer un suivi évaluation de l'assistance de chacune des coopérations par une expertise indépendante ; ce suivi évaluation devrait se faire en prenant en compte les conclusions de celles concernant les programmes opérationnels, et concernera le personnel des agences d'aide • Outre les indicateurs d'impact, la politique et les principes clés de la SNDD (codes de conduite, actions, méthodologie) doit être partie intégrante du suivi évaluation • Faire des résultats du suivi évaluation (en ce qui concerne les responsabilités pour les acteurs nationaux : associations & ONG, Etat) une conditionnalité pour les engagements ultérieurs dans l'assistance au pays 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre sous le leadership de la partie nationale une évaluation régulière (une fois tous les deux ou trois ans) de l'assistance de chacun des partenaires financiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Les partenaires financiers accordent des ressources financières pour mener à bien ce travail • Aider le pays (ressources qui seraient dégressives) pour mener à bien ce type d'évaluation • La partie nationale assume la responsabilité de la conduite du travail par une expertise indépendante et crédible, choisie d'un commun accord avec le partenaire financier; • La politique de la SNDD constitue le baromètre pour cette évaluation
8. Evaluation externe de la SNDD	<ul style="list-style-type: none"> • S'engager à procéder à une évaluation externe périodique de la SNDD 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un mécanisme approprié pour faciliter l'évaluation externe de la SNDD 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire appel à des bureaux d'études choisis d'accord partie par la partie nationale et les bailleurs de fonds

9. Recommandations à caractère transversal (État, Partenaires au développement et Société civile)	Codes de conduite	Actions	Modes de mise en œuvre des actions et responsabilités
9.1. Mise en place d'un mécanisme d'appui au développement du mouvement associatif	<ul style="list-style-type: none"> • S'engager à établir et à rendre fonctionnel un mécanisme d'appui au développement du mouvement associatif 	<ul style="list-style-type: none"> • Définir les modalités d'optimisation des dispositifs existants • Evaluer les besoins en matière de développement des capacités • Identifier et fournir les types d'appui requis • Mettre les ressources à disposition 	<ul style="list-style-type: none"> • Large concertation (bailleurs, État et société civile) • Étude (expertise indépendante)