

CIVIL SOCIETY  
PARTICIPATION IN  
THE PRSP PROCESS:

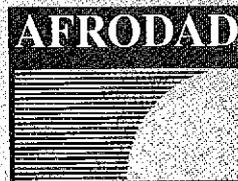
A CASE FOR  
BURKINA FASO  
(FRENCH VERSION)

2002

(//) AFRICAN FORUM AND NETWORK  
ON DEBT AND DEVELOPMENT

(A) Civil society participation

Burkina Faso



## **Table des matières**

Introduction	1
I. Contexte & justification	3
II. Présentation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté	6
III. Caractéristique de la pauvreté au Burkina	8
1.definition et différents perceptions de la pauvreté	9
1.1 perception de la définition et approches	9
1.2 perception de la pauvreté par les pauvres eux- même	9
1.3 Seuil et niveau de pauvreté	9
1.4 Consommation des ménages	10
1.5 Analyse régionales de la pauvreté	11
1.6 Analyse par région de planification	13
IV- Processus d'élaboration du cadre stratégique	15
1 .au niveau de l'administration	15
2.Avec les institutions de représentative du peuples	16
3.Avec les partenaires au développement	16
4.Avec les la société civile et les autres acteurs de terrain	16
V-Mise en œuvre du CSLP	17
1.Un cadre institutionnel de suivi de la mise en œuvre du CSLP	17
2. Performances réalisées dans la mise en œuvre et les	

difficultés rencontrées	17
2.1 Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité	17
2.1.1. la situation de la pauvreté	17
2.1.2. la gestion budgétaire	18
2.2. garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base	20
2.2.1 éducation	20
2.2.2. santé	22
2. l'élargissement des opportunités en matière d'emploi et d'activité génératrices	23
2.3.1. la diminution de la vulnérabilité de l'activité agricole	23
2.3.2. l'intensification et la modernisation de l'activité agricole	24
2.4 le soutien aux organisations de producteurs et aux infrastructures collectives	26
2.5. La bonne gouvernance	26
2.5.1. La bonne gouvernance démocratique	26
2.5.2. La bonne gouvernance économique	26
2.5.3. La gouvernance locale	27
VI. Philosophie des CSLP	27
1. Réussite & limites des programmes d'ajustement structurels	27
2. Endettement et lutte contre la pauvreté	28
3. Incohérence de l'APD et priorité nationale	29
4. Le CSLP : une série d'objectifs sans procédures fixées ex-ante	31
1. Définition & différentes perceptions de la pauvreté	32
VII. La société civile, comme un partenaire privilégié	32

VIII. Analyse des niveaux de participations de la société civile.	36
1. Dispositif organisationnel pour la participation de la société civile	36
2. L'étendu de la participation de la société civile .	44
3. La qualité de la participation	52
IX. Force et faiblesse	60
1. Au niveau du schéma organisationnel	60
2. Au niveau de l'étendu de la participation	62
X. Conclusion.	
1. Perception des acteurs	63
2. Finalités du DRSP / Politique concertée ou support budgétaire	64
3. Ambiguïté de la participation	66

## **ABREVIATIONS**

<b>APD :</b>	Aide Public Du développement
<b>BM :</b>	Banque Mondiale
<b>CSPS :</b>	Centre de Santé Primaire et Social
<b>CSLP :</b>	Cadre Stratégique de Lutte contre la pauvreté.
<b>CMS/CSLP :</b>	Comité Ministériel de Suivi
<b>DRSP /</b>	Document Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
<b>FES :</b>	Fonds Economique pour le développement
<b>FMI :</b>	Fond Monétaire International
<b>OHADA :</b>	Organisation pour l'Harmonisation des Droits des Affaires.
<b>OSC :</b>	Organisation de la Santé Civile
<b>ONG :</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PAPNG :</b>	Programme d'Appui au Plan National de bonne Gouvernance.
<b>PPTTE :</b>	Pays Pauvres Très Endettés
<b>PAS :</b>	Programme d'Ajustement Structurel
<b>PNUD :</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PIB :</b>	Produit Intérieur Brut
<b>RECIF/ONG :</b>	Réseau pour la Communication et l'Information /ONG

## **Le Remerciement**

AFRODAD voudrais présenter son sincère remerciement a tout les amis et collègues qui ont contribue à ces travaux. Nous remercions particulièrement ces qui ont prépare et valider l'atelier régional CSLP d'Avril 2001 au Zimbabwe, a l'instant le Cordinateur d'ECONDAD-Burkina Faso Monsieur Ido Alitou et Monsieur Lamine Sanogo de l'Institut des Science des Sociétés.

AFRODAD aimerais sincèrement remercier Christian Aid-dont leur contribution morale et financiers étai honnêtement apprécier.

## **Preface**

Si la stratégie de réduction de la pauvreté va réellement traiter des dimensions de la pauvreté: -inclusion, Insécurité, la vulnérabilité dans le but de l'inégalité des sexes de l'opportunités d'accès au travail, capitaux, développement, réelle et effective participation de la société civile dans la prise des décisions doit être institutionnalisée. Il est acceptable que la participation de la processus est due concertée et dirigée par le peuple seul à travers leur gouvernement.

La participation de la société civile au processus de la stratégie de réduction de la pauvreté en Ouganda, Burkina Faso, Tanzanie, Mauritanie, et Mozambique, les cinq pays Africains, qui ont jusqu'à l'achèvement du CSLP, indique que la Banque Mondiale et FMI ont offert à la société civile la participation comme condition de CSLP, tant que le gouvernement établit un document valable pour exiger le Cadre stratégique de la réduction de la pauvreté avec une contribution de toutes les autres sociétés. Ceci soulève la question de comment bien réelle, et légitime a été la participation de la processus.

Dans le cas d'Ouganda comme on constatera dans cette brochure, la participation de la société civile dans le processus de CSLP était nécessaire et significatif mais pas suffisant pour garantir le changement réel, politique qui pouvait garantir les milieux des gens pauvres.

Nous encourageons la société civile de continuer à demander le droit de participation et de s'assurer que la contribution est valable et résulte dans le changement de peuple Ougandais. Nous encourageons également le gouvernement de consolider le pouvoir de la société civile et de lui fournir un moyen légitime pour une participation réelle.

**Opa Kapijimpanga**

**AFRODAD Coordinateur.**

## **Introduction**

Depuis la mise en place des premiers plans d'ajustement structurel (PAS), le monde en développement est devenu plus hétérogène. Alors que la crise de la dette avait frappé quasi uniformément la majeure partie du Tiers Monde, vingt ans après, les différentiels de performance entre les pays se sont accrus. Si la situation macro-économique s'est stabilisée dans de nombreux pays, marquant la disparition du phénomène de stagflation, les résultats obtenus en matière de croissance et de lutte contre la pauvreté varient considérablement d'un pays à l'autre. L'Afrique subsaharienne, en particulier, a vu ses indicateurs de développement humain baisser significativement depuis une vingtaine d'années. Parallèlement, les pays qui ont conservé un niveau d'endettement élevé, même si l'encours de leur dette publique est stabilisé, paraissent éprouver davantage de difficultés que les autres à lutter contre la pauvreté. *Mutatis mutandis*, il semble normal qu'une majorité de pays africains figurent parmi les bénéficiaires potentiels de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE), laquelle vise à réduire le montant de la dette de certains pays et à améliorer leurs performances dans les secteurs sociaux grâce, notamment, au recyclage des fonds économisés dans les budgets sociaux.

Cependant, l'endettement n'est pas tout et n'explique surtout pas à lui seul l'échec de politiques publiques qui ont disposé de certaines possibilités offertes par l'aide internationale pour faire reculer la pauvreté. Ce constat a conduit à pointer du doigt la responsabilité de l'économie du développement, qui aurait juxtaposé une multitude de projets caractérisés

par un relatif cloisonnement non seulement entre eux, mais vis à vis des dispositifs publics d'encadrement. L'intervention concurrente de nombreuses agences sur le thème de l'efficacité du dollar marginal d'aide publique au développement (APD) a fait l'objet de nombreuses critiques. Au même moment, les contributions pionnières mettant en valeur le rôle joué par le capital humain dans l'accroissement du taux de croissance potentiel étaient redécouvertes. Ironiquement, plus l'Etat paraissait dépossédé de nombreuses prérogatives et plus, en creux, se construisait l'argumentaire de sa réhabilitation. Celui-ci fut notamment consigné dans le rapport sur le développement dans le monde 1996/1997 de la Banque Mondiale.

Or, cette étape du cheminement théorique de la Banque ne précède pas par hasard la mise en place par celle-ci, avec le Fonds Monétaire International (FMI), du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Le CSLP a notamment pour vocation d'instaurer une cohérence entre les flux d'aide destinés à un pays et d'en accroître l'efficacité, spécialement en matière de lutte contre la pauvreté. L'instrument de cette stratégie est la substitution du budget support aux projets de développement. L'Etat se situe donc au cœur du dispositif.

Il était normal que ce renforcement des prérogatives publiques se double d'obligations accrues en termes de concertation et de suivi-évaluation. La coordination des pouvoirs publics, des bailleurs et de la société civile est en effet requise, dès lors qu'il s'agit de rétablir la cohérence des cadres nationaux d'intervention. C'est aussi un moyen de faciliter l'application des réformes : « une large participation de la société civile, de toutes les

parties prenantes du pays et des élus devrait contribuer à améliorer la conception et à appuyer la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté ». La société civile se voit assigner la fonction de représenter le point de vue des pauvres : « l'inclusion d'un éventail de participants de la société civile et d'autres parties prenantes aussi larges que possible, de manière à représenter les points de vue des pauvres ». Bien que ce ne soit pas dit clairement, « l'implication d'un échantillon des pouvoirs publics aussi larges que possible » répond à la nécessité d'engager l'Etat (et non seulement le gouvernement) dans une stratégie cohérente. La « participation des principaux donateurs et institutions multilatérales » fixe bien l'ambition du CSLP : représenter le cadre de référence pour l'allocation de l'aide au développement. La société civile doit également être associée au suivi-évaluation du processus, sans doute dans le but d'en garantir la transparence.

## **I. Contexte et justifications**

Le Burkina Faso à l'instar des autres pays de l'Afrique subsaharienne, s'est engagé depuis 1991, dans un programme d'ajustement structurel. Quand bien même on note les performances au niveau macro-économique (croissance du PIB 5% en 1994 contre 3% entre 1980 et 1993), le déficit social s'est aggravé avec une augmentation de la pauvreté qui passe de 44,5% en 1994 contre 45,3% en 1998.

En 1992, la Banque Mondiale stipulait que « la forme particulière de régime politique », que comprend aussi la notion de Gouvernance, « clearly falls of (its) mandate » (sort clairement de son mandat), assignant ainsi des

limites précises aux réformes institutionnelles. Progressivement, pourtant, il apparaît que les réformes institutionnelles conditionnant l'accès à des financements multilatéraux dans le domaine de la lutte contre la pauvreté devenaient de plus en plus précises. Son rapport sur le développement dans le monde en 1997, « l'Etat dans un monde en mutation », recense certaines mesures destinées à améliorer la gouvernance : décentralisation, contrôle de l'égalité, accountability dans un premier temps, société civile et participation par la suite. En particulier, la participation des pauvres institutions était décrite comme une condition de leur accès aux services de base. Ainsi, sans se prononcer explicitement sur le caractère démocratiques ou non du régime, les réformes proposées comprennent des prescriptions normatives constitutives d'un « style » de gouvernement.

En 1996, l'initiative PPTTE subordonnait déjà l'octroi de remises de dettes à des réformes dans le domaine économique, institutionnel et à la lutte contre la pauvreté. Mais les liens entre bonne gouvernance et lutte contre la Pauvreté ont été davantage précisés par l'Exécutif Board de la Banque Mondiale à travers le cadre de développement intégré (CDI). Parmi les réformes conseillées figurent notamment :

- La libération des marchés, des prix, des échanges,
- Les réformes du secteur public : privatisation, des entreprises publiques
- La décentralisation des services publics et la réforme des infrastructures
- La réforme du système judiciaire

- Celle de la régularisation

Ces mesures, destinées à conduire les Etats concernés vers des économies de marché, sont jugées indispensables à la réussite des programmes de lutte contre la pauvreté. Le rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 précise que « l'aide devrait être allouée aux pays ayant mis en place les bonnes politiques et le cadre institutionnel approprié pour permettre le succès de la lutte contre la pauvreté ». Mais le CDI rappelle l'intérêt de consulter le plus grand nombre d'acteurs possible afin d'élaborer les réformes institutionnelles nécessaires.

Les conditionnalités demeurent et le consensus recherché de l'ensemble des composantes nationales se présente comme une conditionnalité supplémentaire en vue d'accéder aux ressources disponibles. Il s'agit d'appui budgétaire conditionné, dans la ligne habituelle des programmes des institutions financières multilatérales (FMI), mais sur la base de critères élargis.

Toutes ces démarches vont concourir à la mise en place, à partir de septembre 1999, du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Le comité de développement de la Banque Mondiale et un comité intérimaire du FMI adoptaient alors une version renforcée de l'initiative PPTE, exigeant que le pays signataire dispose d'une stratégie de réduction de la pauvreté au moment de la décision et qu'il ait fait des progrès dans sa mise en œuvre à la fin de l'accord.

Leur vocation à promouvoir la participation de l'ensemble des groupes sociaux à la planification doit permettre d'organiser le plus de cohésion

possible autour des objectifs nationaux afin que la mise en œuvre de programmes sectoriels ne soit pas compromise par l'affrontement d'intérêts catégoriels. C'est clairement la recherche d'un consensus autour des objectifs de développement stratégiques qui est poursuivie à travers ce type de planification participative.

## **II. Présentation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)**

Cadre stratégique de réduction de la pauvreté : une démarche alternative.

Le CSLP est un document cadre qui vise à énoncer les objectifs prioritaires de développement fixé par le gouvernement. Ce cadre ne se substitue pas aux stratégies sectorielles existant déjà ou en cours de finalisation dans chaque ministère au Burkina. Il a donc vocation d'influencer ces objectifs sectoriels de chaque ministère et le choix des indicateurs de suivi des programmes et plan d'action financés. Il est donc considéré comme le reflet des choix prioritaires menés au niveau des secteurs prioritaires.

### Programmes et axes stratégiques du CSLP

Le grand défi auquel fait face le Burkina Faso est de réduire le niveau de pauvreté de ses populations les plus vulnérables. La stratégie de réduction de la pauvreté a pour ambition dualiste de faire coïncider les nécessités des réformes structurelles et le redressement de l'économie aux objectifs d'accroissement des revenus des pauvres. Conscient de la limitation

des ressources disponibles de l'Etat, le gouvernement a centré ses priorités de développement en matière de lutte contre la pauvreté sur la résorption du déficit social, la sécurité alimentaire, et à l'accès des pauvres à l'eau potable.

Le financement pour réduire de façon significative l'incidence de la pauvreté, s'appuie sur la croissance économique qui devra :

- créer les conditions de l'amélioration des conditions de vie des populations, notamment celles démunies,
- améliorer l'impact et l'efficacité des politiques publiques avec une focalisation dans un premier temps sur les secteurs sociaux,
- s'appuyer sur une gestion rationnelle des ressources naturelles,
- s'appuyer sur l'instauration d'une meilleure gouvernance et d'une meilleure coordination de l'aide publique au développement.

Aussi la réalisation des objectifs du cadre stratégique s'articulera autour de quelques programmes organisés en quatre (4) axes stratégiques qui sont :

**Axe 1 :**

- Maintenir un cadre macroéconomique stable
- Accroître la compétitivité de l'économie et réduire les coûts de facteurs
- Accélérer le développement du mode rural
- Appuyer les secteurs productifs

**Axe 2 :**

- Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base
- Promouvoir l'accès des pauvres au service d'éducation
- Promouvoir l'accès des pauvres à l'eau potable
- Améliorer le cadre de vie des pauvres : l'habitat.

**Axe 3 :**

- Elargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenu pour les pauvres
- Diminution de la vulnérabilité de l'activité agricole
- Intensification et modernisation de l'activité agricole
- Accroissement et diversification des revenus des ruraux.
- Désenclavement

**Axe 4 :**

- Promouvoir la bonne gouvernance
- Bonne gouvernance démocratique
- Gouvernance économique
- Lutter contre la corruption

**III. CARACTERISTIQUE DE LA PAUVRETE AU BURKINA FASO :  
évolution et déterminants**

**1. Définition et différentes perceptions de la pauvreté**

**1.1. Perception de la définition et approches**

L'équité et la pauvreté sont des concepts polysémiques et multidimensionnels. Ils recouvrent de nombreux éléments autres que le

revenu monétaire d'un individu, tels que son aptitude à jouer un rôle actif au sein de la communauté ou sa capacité à prendre lui-même en main les rênes de sa vie. Selon les indicateurs suivant : santé, nutrition, eau potable, logement, accès à la terre. Ces facteurs ont un effet direct sur l'appauvrissement des Burkinabé.

### **1.2. Perception de la pauvreté par les pauvres eux-mêmes.**

Selon les résultats des enquêtes participatives sur les perceptions des dimensions du bien être, de la pauvreté et de l'accessibilité des services sociaux de base en milieu rural, réalisées en 1998, la pauvreté notamment économique se traduit au niveau individuel par la non satisfaction des besoins essentiels tels que l'alimentation, l'habillement et le logement. Au niveau collectif, la pauvreté économique se traduit par l'absence des facteurs naturels favorables, la famine et les situations d'épidémies. L'absence d'un environnement sécurisant (sécurité publique), le manque d'infrastructures sociales (écoles, marchés, dispensaires, etc) et l'enclavement des zones.

### **1.3. Seuil et niveau de pauvreté monétaire**

Les résultats de la dernière enquête sur les conditions de vie des ménages réalisée en 1998 permettent d'estimer le seuil absolu de pauvreté à 72 690 par adulte et par an contre 41 099 FCFA en 1994.

La proportion de la population burkinabé vivant en dessous du seuil de la pauvreté s'établit à 45,3% soit une légère hausse par rapport à 1994 (44,5%).

**Tableau 1 : Indices de pauvreté selon le milieu de résidence**

		1994	1998	Evolution
Incidence				
	Urbain	10,4	16,5	+5
	Rural	51,0	51,0	-
National		44,5	45,3	+0,8
Profondeur				
	Urbain	2,5	4,0	+1,5
	Rural	16,1	15,7	-0,4
National		13,9	13,7	-0,2
Sévérité				
	Urbain	0,9	1,5	
	Rural	7,0	6,8	
National		6,0	5,9	
Contribution				
	Urbain	3,8	6,1	+2,3
	Rural	96,2	93,9	-2,3
National		100	100	-

**Source** : Analyse de la pauvreté au Burkina Faso, INSD, 1999

#### **1.4. Consommation des ménages**

Les résultats de l'Enquête Prioritaire II indiquent le niveau moyen annuel de dépenses par ménage burkinabé à 751 361 FCFA soit une dépense mensuelle de 62 613 FCFA. La structure de cette dépense montre que celle-ci est consacrée à l'acquisition des produits alimentaires (52,2%). En seconde position se trouvent les dépenses de logement, d'eau,

d'électricité et autres combustibles avec 20,2% des dépenses totales en milieu urbain et 12,1% en milieu rural. En comparaison avec la situation de 1994, les dépenses alimentaires et celles relatives aux produits céréaliers restent prédominantes avec une importance plus grande. En effet, en 1994 les produits céréaliers constituaient le poste le plus important des dépenses. Dans les ménages pauvres, 40,6% des dépenses alimentaires allaient à l'achat des céréales. Dans les ménages urbains, les postes de dépenses non alimentaires les plus importants étaient respectivement le loyer (19,5%), la santé (14,3%), l'essence et lubrifiant (11,6%) et les transferts versés (9,7%). Hormis le loyer, le bois constituait le poste de dépenses le plus importants (15,1%) dans les ménages pauvres. Elles étaient plus importantes que les dépenses de santé (14,1%) et d'éducation (6,3%). Par ailleurs, les dépenses individuelles des ménages pauvres étaient deux fois moins importantes que celles des ménages non pauvres.

### **1.5. Analyse régionale de la pauvreté : Analyse par régions agro-climatiques**

L'analyse des données de l'enquête prioritaire s'est basée sur les régions agro-climatiques comme entité de représentativité des données. Ces mêmes régions ont été retenues dans le but d'assurer une harmonie méthodologique dans l'analyse de l'évolution de la pauvreté au Burkina Faso.

Sur le plan spatial, on assiste à une modification de la cartographie de la pauvreté en raison d'une régression importante de l'incidence de la pauvreté dans les régions agro-climatiques du Sud, du Sud-est et du Nord de près de 8 points et à son aggravation de façon significative dans le Centre-sud et de façon moins importante à l'Ouest. Ces disparités régionales s'expliquent par les fortes différences qui prévalent dans la disponibilité des ressources naturelles (eau, terres fertiles, environnement) qui détermine souvent les types de spéculation. En outre, la forte pression démographique conjuguée à un écosystème très défavorable rendent cruciale la question de la pauvreté dans certaines zones notamment les régions du Centre-nord, du Centre-Sud et du Sud-est.

Tableau 2 : Incidence et contribution par régions agro-climatiques

Régions	Incidence (en%)			Contribution(en%)		
	1994	1998	Evolution	1994	1998	
Evolution						
Ouest	40,1	40,8	+0,7	16,4	16,1	-0,3
Sud	45,1	37,3	-6,8	9,0	6,8	-2,2
Centre-Sud	51,4	55,5	+4,1	27,8	28,3	+0,5
Centre-Nord	61,2	61,2	-	31,6	30,6	-1,0
Nord	50,1	42,3	-8,5	6,1	5,9	-0,2
Sud-Est	54,4	47,8	-6,6	5,3	6,8	+1,5
Ouaga-Bobo	7,8	11,2	+3,4	1,8	2,7	+0,9
Autres villes	18,1	24,7	+6,6	2,0	2,8	+0,8

**Source** : Analyse de la pauvreté au Burkina Faso, INSD, 1999

## **1.6. Analyse par régions de planification**

L'enquête prioritaire II en 1998 s'est appuyée sur les dix (10) régions de planification du Ministère de l'Economie et des Finances pour la production et la représentativité des données. Chaque région regroupe un certain nombre de provinces ayant des caractéristiques communes.

L'analyse des résultats indique que les régions les plus pauvres par ordre d'importance décroissante sont le Nord, le Centre-nord, le Centre-est, le Centre-ouest et l'Est. Les régions les moins pauvres sont le centre et l'ouest.

D'une manière générale, on constate que les régions les plus pauvres ont une forte probabilité d'être pauvres. Cependant, on peut noter que des régions économiques à incidence relativement faible peuvent avoir une forte probabilité à être pauvres (cas de l'Est).

## **1.7. Groupes socio-économiques et pauvreté**

Par rapport aux groupes socio-économiques c'est-à-dire par rapport aux sources principales de revenus des ménages, l'incidence de la pauvreté en 1994 était plus accentuée chez les agriculteurs viviers (51,5%), les agriculteurs de rente (50,1%) et les inactifs ou chômeurs (41,5%). En 1998, l'incidence de la pauvreté est en légère hausse pour tous les groupes, à l'exception des agriculteurs de rente et des inactifs pour lesquels on observe une baisse peu significative.

La contribution des agriculteurs vivriers à la pauvreté totale a légèrement diminué mais reste la caractéristique fondamentale de la pauvreté au Burkina Faso : plus de trois (3) pauvres sur quatre (4) sont des agriculteurs vivriers. La réduction de la pauvreté au Burkina Faso passe obligatoirement par l'amélioration des conditions de vie et des revenus des agriculteurs vivriers. Les agriculteurs de rente voient leur incidence de pauvreté diminuer sensiblement de 50,1% à 42,4% mais leur contribution augmenter en raison de l'expansion du nombre de ménages pratiquant ce type d'agriculture pendant la période.

**Tableau 3 : Evolution de la pauvreté selon les groupes socio-économiques**

Groupes socio-économiques	Incidence		Contribution	
	1994	1998	1994	1998
Salaires secteurs publics	2,2	5,9	0,2	0,5
Salariés secteurs privé	6,7	11,1	0,4	0,7
Artisans, commerçants	9,8	12,7	1,4	1,6
Autres actifs	19,5	29,3	0,3	0,4
Agriculteurs de rentes	50,1	42,4	11,8	15,7
Agriculteurs vivriers	51,5	53,4	78,9	77,1
Inactifs	41,5	38,7	7,1	4,0
Total	44,5	45,3	100	100

**Source** : Analyse de la Pauvreté au Burkina Faso, INSD, 1999

#### **IV. PROCESSUS D'ELABORATION DU CADRE STRATEGIQUE (CSLP)**

S'agissant du Burkina Faso, il convient donc de distinguer la phase d'élaboration et celle de la mise en œuvre du CSLP. Le processus a démarré fin 1999, après l'établissement d'une première série d'indicateurs, en janvier 1998, quand le Burkina a été admis au sein de l'initiative PPTE. Un séminaire a alors été tenu afin d'envisager comment mesurer l'évolution de la situation des secteurs ciblés, notamment la santé et l'éducation (le suivi des performances des secteurs sociaux était alors effectué avec le FMI). Le document stratégique pays a été approuvé par les IFM en juillet 2000. Il est réputé être le cadre référentiel unique pour la décennie et demie à venir.

La stratégie en matière de participation a établi des distinctions entre catégories d'acteurs.

##### **1. Au niveau de l'administration**

Il a été procédé par une information de gouvernement sur l'ensemble du processus, tous les ministères ont été sensibilisés sur l'importance de cette nouvelle démarche. La focalisation de toute stratégie de développement sur l'objectif de réduction de la pauvreté.

Ensuite un comité interministériel composé des directeurs des études et de la planification (DEP) a posé les bases de l'élaboration du document qui a fait l'objet de réunions techniques au sein de l'administration publique.

## **2. Avec les institutions représentatives du peuple**

Avant sa transmission aux institutions financières internationales, le CSLP préparé par le gouvernement est passé devant les deux (2) chambres (assemblée nationale et chambre des représentants) et au CES (conseil économique et social) comme cité plus haut.

## **3. Avec les partenaires au développement**

Deux (2) réunions ont été organisées, une première le 15 février 2000 élargie aux membres du gouvernement ont permis d'échanger sur le processus de préparation du CSLP. La deuxième tenue le 20 février 2000 a permis à certains partenaires de poser des questions sur une première esquisse du document cadre.

## **4. Avec la société civile et les autres acteurs de terrains.**

Deux (2) réunions ont été organisées à Ouahigouya ( nord du pays) et Bobo-dioulasso ( ouest du pays ) respectivement le 23 février et 3 mars 2000 ont permis d'informer les représentants de la société civile des administrations déconcentrées, du secteur privé, et des groupements des producteurs.

Ces ateliers ont permis au membre du comité inter ministériel de prendre note et préparé ensuite des documents de synthèse qui ont servi à la rédaction du document.

C'est dire pour le gouvernement que le CSLP est une synthèse de l'ensemble des idées et avis recueillis à travers le pays.

Après avoir présenté le cadre stratégique et ses principaux objectifs, il est intéressant de voir sa mise en œuvre . Bilan de juillet 2000 à juin 2001.

## **V. MISE EN ŒUVRE DU CSLP : Progrès et difficultés rencontrées**

### **1. Cadre institutionnel de suivi de la mise en œuvre de la CSLP**

En vue donc d'assurer une bonne exécution du CSLP, le conseil des ministres lors de sa séance du 23 mars 2001, a décidé de la mise en place d'un mécanisme de suivi à trois paliers comportant les organes suivants :

- . Le comité ministériel de supervision du CSLP (CMS/CSLP) c'est l'instance décisionnelle, il est présidé par le 1<sup>er</sup> Ministre.
- . Le comité technique inter ministériel. (CTS/CSLP) qui regroupe les secrétaires généraux des départements ministériels.
- . Les groupes sectoriels de suivi du CSLP (GS/CSLP) qui regroupe les structures opérationnelles des départements ministériels.

### **2. Performances réalisées dans la mise en œuvre**

#### **2.1. Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité**

Conscient du fait que la réduction de la pauvreté doit reposer sur une croissance forte, le gouvernement s'est fixé sur la période 2000 – 2004, un objectif de taux de croissance moyen en termes réels de 5% inférieurs aux ambitions affichées sans le CSLP (7 à 8% pour tenir compte des effets de l'évolution de la conjoncture internationale).

##### **2.1.1. La situation de la pauvreté**

Le ralentissement de la croissance en 2000 essentiellement du secteur primaire dont la croissance a été négative (-3,8%). La campagne agricole

2000 s'est soldée par une chute de 15,3% de production céréalière. Un plan d'urgence d'un coût global de 7,5 milliard de FCFA dont 1,5 milliard destiné à couvrir fraternellement un besoin alimentaire des groupes sociaux dans la situation d'extrême pauvreté.

En raison des chocs externes, le déficit du compte courant de la balance des produits s'est aggravé en passant de 12,7% du PIB en 1999 à 14,5% en 2000. La mauvaise récolte de la campagne 2000 a entraîné des pressions inflationniste qui a augmenté l'indice de prix à la consommation de +7% par rapport en 1999 (-0,3%).

### **2.1.2. La gestion budgétaire**

La gestion budgétaire a subi en 2000 le contre coup d'une baisse des recettes budgétaires, imputable à l'environnement économique défavorable de sorte à accroître le déficit budgétaire à 2,1% du PIB. Ainsi, le budget alloué aux secteurs sociaux (santé et éducation) ont connu un niveau d'exécution satisfaisante du fait d'une allocation conséquente de ressource consacrée à ce secteur.

Au plan de l'amélioration de mécanisme de préparation du budget, les efforts ont été poursuivis dans le sens d'une plus grande intégration des stratégies et programmes sectoriels et du budget de l'Etat. En matière d'analyse d'incidence de la dépense publique, le gouvernement a décidé en 1999, de relancer le processus de revue des dépenses publiques (RDP).

Conformément à ces recommandations, le gouvernement a décidé d'accélérer la mise en place des crédits délégués au niveau des structures décentralisées du ministère de la Santé et du MEBA. Deux revues des dépenses publiques sont actuellement en cours plus ou moins avancé, respectivement dans les secteurs du développement rural et des infrastructures.

L'amélioration de la compétitivité et la réduction du coût des facteurs. La stratégie retenue pour rendre l'économie du Burkina Faso compétitive, s'appuie sur une politique rigoureuse de renforcement des ressources humaines.

Dans le cadre de l'assouplissement des conditions de création d'entreprises, et d'investissement au Burkina, des efforts sont déployés depuis 1998 pour la mise en conformité des textes nationaux avec les dispositions de l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) et des actes uniformes.

Le processus de désengagement de l'Etat des secteurs concurrentiels s'est poursuivi au cours des douze derniers mois. Ainsi, dans le cadre de la réforme du secteur des télécommunications, l'ouverture du segment de la téléphonie mobile à deux opérateurs privés (Télécel, Celtel) avec la création de 168 emplois depuis le dernier semestre 2000.

En ce qui concerne le secteur de l'énergie, le fait majeur est l'adoption par le gouvernement en décembre 2000 d'une lettre de politique de développement assorti d'un calendrier opérationnel de mise en œuvre.

La fiscalité également est mise à contribution pour améliorer la compétitivité des entreprises. C'est dans ce sens que s'inscrivent les réaménagements opérés dans la loi de finance 2001 visant à assouplir les modalités et les taux des prélèvements sur les acquisitions de biens et la retenue à la source à titre d'acompte sur le BIC ( Bénéfice industriel et Commercial).

## 2.2. Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base.

### 2.2.1. Education

Au niveau des services sociaux de bases, des résultats mitigés ont été enregistrés. Si en matière de taux brut de scolarisation des filles aux primaires dans les zones rurales ont été atteints, il n'est pas de même dans les zones les plus défavorisées.

**Tableau 1 : indicateurs de suivi éducation**

Education	1999	Obj. 2000	Réal. 2000	Obj. 2001	Obj. 2002	Obj. 2003
1. Taux brut de scolarisation des filles	33,6	34	36,2	37,2	44,08	45
2. Taux brut de scolarisation dans les zones rurales défavorisées				16		
3. Taux d'inscription en 1 <sup>ère</sup> année (CP1)	36,1	37	38,6	39	39,8	40
Filles	30,2	32	32,9	34	35	37
Zones rurales : 20 provinces les plus pauvres	41,6	43,6	-	-	-	-
4. Taux d'alphabétisation	27,5	28,7	28,95	29,9	31,11	32,4
Femmes	16	17	16,5	16,6	16,83	17
Proportions des femmes alphabétisées dans les 20 provinces les plus pauvres						
5. Coût moyen de scolarité dans le primaire	4 003		4 695			

\*coût moyen par classe supporté par les ménages

**Source :** Ministère des Finances

Les contre performances observés dans le sous secteur ne reflètent pas les efforts fournis en matière d'allocation budgétaire au secteur de l'enseignement de base. En effet la dotation budgétaire (hors ressources extérieures et dépenses ministérielles) du ministère est passée de 26,5 milliards en 1999 (15,% du budget de l'Etat ) à 29,9 milliards en 2000 (18,3% du budget de l'Etat).

**Tableau 2 : Réalisations physiques d'infrastructures éducatives au titre de l'année 2000.**

Désignation	Budget de l'Etat	Ressources PTE	Financement extérieurs	Total
Inspection primaires	7	-	-	7
Ecoles	25	33	101	159
Logements	84	102	104	290
Forages	35	55	-	90
Latrines	55	130	157	342

**Source :** Ministère de l'Economie et des Finances

En 2000, l'effort de réalisation d'infrastructures scolaires s'est poursuivi avec les constructions d'infrastructures scolaires et de logements et la mise à la disposition du système éducatif de 225 écoles satellites et 40 centres d'éducation de base.

### 2.2.2. La santé

En vue d'améliorer l'accès des plus pauvres aux services de santé et de limiter l'impact des soins sur les revenus des ménages, la priorité a été accordée à la mise en place d'une politique de développement de ressources humaines et de dotation budgétaires pour un meilleur suivi. Ainsi grâce à un effort de ressources dégagées de l'initiative PPTE, qui a permis notamment de renforcer les CSPS et de porter la proportion de ces structures remplissant les normes exigées à 70% en l'an 2000 pour un objectif fixé de 65%.

**Tableau 3 : Réalisation physique d'infrastructures sanitaires de l'année 2000.**

Désignation	Budget de l'Etat	Financement extérieur	Total
CMA	-	15	15
CSPS	-	56	56
CRM	-	5	5
Dispensaires	9	14	23
Maternités	7	11	18
CTA		1	1
Dépôt MEG	8	8	16
Logements	47	57	104

**Source :** Ministère de l'économie et des Finances

Au plan budgétaire, on note un fléchissement de 24,12 milliards en 1999 à 23,26 milliards en 2000 des dépenses de santé liées à l'arrivée à terme de certains projets dans le secteur.

Aussi l'affectation des 3,59 milliards au titre de l'initiative PPTE a engendré une hausse de 11,3% du budget de la santé situant l'exercice 2000 à 26,85 milliards par rapport à l'exercice précédent.

## **2.3. L'élargissement des opportunités en matières d'emploi et d'activités génératrices de revenus.**

### **2.3.1. La diminution de la vulnérabilité de l'activité agricole**

. En matière de conservation des eau et des sols au cours des 12 derniers, on relève la réalisation de quelques 23 378 sites anti-érosifs, 18 826 hectares de « Zaï », 7 124 hectare de paillage et de la récupération de 1 638 hectares de glacis.

. En matière d'hydraulique, 1 034 nouveaux points d'eau ont été créés pour un objectif de 600 dont 5 mini adduction d'eau et 774 forages sur une prévision de 500 et 35 puits à grand diamètre ont pu être réhabilités .

En ce qui concerne les régions agricoles, 1 331 hectares de bas fonds ont été aménagés et 181 hectares de petits périmètres irrigués et 60 hectares de champs d'école à titres de démonstration et de sensibilisation.

Au niveau pastoral, on note la réalisation de 22 forages dont 15 dans le cadre du plan de sauvetage du cheptel, 23 puits etc.

Tableau 5 : Objectifs de desserte en matière d'eau potable.

Indicateurs	Base 1999	Obj. 2000	Situation 2000	2001	2002	2003	2010
1 Réduction de disparités entre provinces en matière d'AEP par accroissement du taux de couverture . Nombre de provinces (NP) < 50% 50% < NP < 75% 75% < NP < 85 85% < NP < 90 90 < NP							
	3	0	6	-	-	-	0
	9	4	11	2	2		0
	10	3	3	2	2		0
	6	3	1	3	1		0
	17	35	24	37	37		45
2. Accroissement de l'équipement des centres secondaires	200	215	205	245	305	365	800
3. Réduction du taux de pannes des pompes à motricité humaine	20%	20%	20%	20%	18%	18%	5%
4. Amélioration de l'accès à l'eau potable par la création de nouveaux points d'eau	30 000	30 600	31 034	32 400	32 000	33 000	

### 2.3.2. L'intensification et la modernisation de l'activité agricole.

. L'action la plus visible est celle menée par la filière coton dont la gestion associée désormais les producteurs , organisées dans le cadre d'une fédération bien structurée détenant 30% du capital de la SOFITEX.

. Aussi dans le domaine agricole, environ 551 000 exportant agricoles ont bénéficié au cours de l'année 2000 d'appui conseil en vue d'accroître leurs performances en matière de production.

. L'accroissement et la diversification des revenus des ruraux.

. En vue d'assurer un accroissement et une diversification des revenus des ruraux, plus de 100 projets d'embauche ont été financés par le programme d'appui aux initiatives communautaires de base / lutte contre la pauvre ( PAISB) dans les cinq régions de sa zone d'intervention.

Le désenclavement. Le Burkina Faso est engagé dans une politique de soutien à l'activité agricole à travers l'exécution d'un programme global de construction de 6 000 km rural à l'horizon 2004. Ainsi un programme additionnel, soutenu par les ressources PPTTE a entrepris au titre de l'an 2000 la réalisation de 266 kilomètres de pistes pour un montant de 1,8 milliard dans 4 provinces. Grâce à une allocation de 2 milliards sur les ressources PPTTE de 2001, le programme a été étendu à 9 provinces pour les réalisations de 387 km de pistes.

Dans le cadre du plan national d'électrification au cours de révision, 9 centres secondaires ont été électrifiés en l'an 2000 et un programme de pré électrification des zones rurales par le système de plaques solaires photovoltaïques couvrant 125 chefs lieux de départements a été réalisé.

En matière de télécommunication, dans le cadre de l'extension de l'accès au service universel, un programme a été entrepris pour offrir à chaque communauté et à chaque village au moins un point d'accès au téléphone. Un programme de près de 89,6 millions de dollars US soit environ 63 milliards de FCFA seront assurés.

## **2.4. Le soutien au organisation de producteurs et aux infrastructures collectives.**

Afin d'améliorer la concertation entre les producteurs et l'ensemble des partenaires, des organisations paysannes ont été mises en place. Au titre des organisations paysannes on dénombre à ce jour près de 24 460 groupements (21 600 groupements villageois, 3 500 groupements de producteurs de coton et 360 groupement de jeunes agriculteurs), 230 unions de producteurs et 730 jeunes fixés dans leurs terroirs. Au niveau des éleveurs une organisations faitière a été créée sous la dénomination « fédération des éleveurs du Burkina).

Des actions d'appui aux opérateurs du secteur agricole et à leur organisation ont été conduits au cours de la campagne (2000 – 2001) dans le cadre des objectifs poursuivis à travers les plans stratégiques élaborés pour soutenir le développement du secteur.

## **2.5 Promouvoir la bonne gouvernance**

### **2.5.1. Bonne gouvernance démocratique**

Création d'un secrétariat de la bonne gouvernance et la mise en place d'un dispositif de suivi national de la bonne gouvernance.

### **2.5.2. Bonne gouvernance économique**

Au niveau de la bonne gouvernance économique, le gouvernement a initié une réflexion visant à réaliser une étude sur l'obligation de rendre compte (CFAA).

- Transmission à la cour des comptes les projets de lois et règlements des budgets des exercices 1995 à 1998.

- Renforcement du cadre juridique des affaires avec la mise en conformité progressive du droit national avec les dispositions uniformes.

### **2.5.3. La gouvernance locale.**

Les textes d'orientations de la décentralisation (TOD) en 1998 consacrent la décentralisation comme axe fondamentale d'impulsion du développement de la démocratie. Le dispositif organisationnel vient d'être complété par la création des régions. Enfin, le nombre de commune de plein exercice est passé de 33 à 45.

## **VI. Philosophie des CSLP**

### **1. Réussites et limites des programmes d'ajustement structurels**

Si les PAS sont plus ou moins parvenus à stabiliser la situation macro-économiques, ils ont également eu des effets récessifs qui ont potentiellement ralenti la croissance des pays qui les appliquaient. De fait, les PAS ont comprimé la demande et réduit les financements destinés à des réformes structurelles.

Les CSLP, après vingt ans de restrictions budgétaires, doivent donc donner un nouveau souffle aux réformes structurelles et aux politiques sociales.

Ces dernières apparaissent désormais cruciales pour la croissance à long terme des pays, notamment dans les secteurs éducatif et sanitaire. Les CSLP constituent donc des exercices de planification pour des politiques structurelles produisant certains effets de relance économique au sein d'un environnement stabilisé

## **2. Endettement et lutte contre la pauvreté**

Les CSLP relient étroitement les objectifs de lutte contre la pauvreté et le fardeau de la dette. Les remboursements des prêts grèvent lourdement les budgets nationaux et, par suite, l'investissement. Les déficits en infrastructures des pays endettés témoignent des conséquences de l'endettement sur les politiques de développement ; son impact sur les groupes vulnérables est également interrogé. La faible couverture de leurs besoins sociaux leur interdit souvent d'accumuler.

Le coût d'accès des pauvres africains aux services de base est proportionnellement très élevé, à cause de la faiblesse de leurs revenus et de la mauvaise qualité des infrastructures locales. Il apparaît ainsi que la satisfaction des besoins sociaux peut avoir un impact important sur le développement des pays endettés – grâce aux externalités positives des investissements sociaux et au rééquilibrage des propensions marginales à consommer et épargner. Dans des pays où la majorité des entrepreneurs est constitué de petits artisans confrontés à des difficultés de trésorerie, la « décharge » des politiques sociales sur les populations se répercute effectivement sur la productivité de leurs activités.

Les allègements de dettes doivent donc pourvoir les Etats en capacités budgétaires élargies. L'appui budgétaire ne fait certes pas son apparition dans les stratégies d'intervention des IFM, mais il est indéniable que les CSLP marquent de ce point de vue une étape nouvelle par rapport aux PAS. Cet appui se rapporte en effet à des politiques de croissance et des politiques sociales, au delà des traditionnelles mesures de soutien à l'offre. Il n'est plus seulement question d'atténuer les effets sociaux négatifs de l'ajustement, mais de définir des politiques agissant sur la structure des inégalités.

### **3. Incohérence de l'APD et priorités nationale**

La réforme des politiques d'aide publique au développement constitue un aspect crucial des CSLP. Les programmes des bailleurs n'ont pas toujours été harmonisés et ont souvent établi des priorités contradictoires. L'un des objectifs des CSLP constitue à formuler un agenda national des priorités de développement et à limiter les interventions mal appropriées, aussi bien par les administrateurs que les populations. Il s'agit de diffuser les objectifs de politiques économiques au niveau des administrations comme des groupes de pression situés en dehors de l'Etat.

Les Etats disposent aujourd'hui de la responsabilité de définir certaines orientations stratégiques et de fixer leurs propres conditions aux flux d'aide, en concertation avec la société civile. Le choix d'indicateurs nationaux doit permettre d'évaluer les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés. Les politiques définies par la collectivité nationale sont alors financées par les bailleurs, qui poursuivront leur aide à l'aune des progrès effectués

dans la réalisation des objectifs.

Les moyens de ces politiques sont non seulement constitués par les allègements de dette, mais par la transformation croissante de fonds-projets de l'APD en appuis budgétaires alloués au CSLP. Tel est notamment le cas d'une part importante du fonds européen de développement dans de nombreux pays.

L'ingérence des systèmes de coopération est ainsi réputée diminuer au profit d'une meilleure collaboration entre les Etats donateurs et les Etats receveurs. Il s'agit d'offrir un cadre cohérent servant de réceptacle aux fonds des bailleurs afin que les Etats ne soient plus écartelés au moment de définir leurs politiques. Tout ceci demeure évidemment tributaire, aux yeux des FIM des progrès réalisés en matière de gouvernance.

La Banque Mondiale a recouru à la notion de Gouvernance lorsqu'il est devenu évident que les PAS ne fournissaient pas de réponse institutionnelle adéquate à la question de la régulation de la concurrence sur les marchés. Depuis une dizaine d'années, le renforcement du rôle de l'Etat en matière d'organisation des marchés et de protection des droits de propriété est une priorité des IFM. Un objectif plus récent réside dans la tentative de restaurer la capacité de l'Etat à assurer le consensus national entre la pluralité des intérêts sociaux. Cette dernière préoccupation est en effet au centre des CSLP puisqu'il appartiendrait au seul Etat, en dehors de toute pression, de réaliser les ajustements entre intérêts divergents grâce

aux mécanismes de la planification participative.

La progression de ces mécanismes devrait être évaluée à l'aune de la déconcentration et de la décentralisation du processus d'élaboration et de mise en œuvre du CSLP. L'enjeu consiste à améliorer la gouvernance locale tout en s'inscrivant dans le cadre des politiques nationales. Le renforcement des pouvoirs locaux et des groupes organisés de la société civile, à travers la légitimité qui leur est conférée, doit également améliorer l'accountability des organes chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques. Si toutes les garanties d'un véritable contrôle ne sont pas encore réunies, on perçoit manifestement un désir de faire progresser l'observation des politiques par les organisations sociales.

#### **4. Le CSLP : une série d'objectifs sans procédures fixées ex-ante**

L'objectif central des CSLP réside finalement dans l'élaboration d'un document unique et cohérent, retraçant les priorités nationales, établi de manière participative et pouvant servir de guide aux interventions des bailleurs. Rien, en revanche, n'est spécifié quant aux procédures conduisant à l'élaboration d'un tel document. Si le terme participatif est employé, celui-ci laisse la place à plusieurs interprétations qui conduisent plus volontiers vers des consultations que des concertations entre différents groupes d'intérêts. Ceci souligne le caractère relativement fonctionnel de tels processus qui ne tiennent pas nécessairement compte des objectifs substantiels des politiques nationales et des conflits qui leurs sont inhérents.

La notion de conflictualité est pourtant essentielle dès lors qu'on a affaire à des processus qui intéressent quand même la répartition des ressources publiques et, par suite, la structuration des rapports sociaux.

Ainsi, les CSLP, s'ils ne rompent avec les conditionnalités passées de la Banque, leur assortissent néanmoins d'autres critères d'évaluation, dont on ne peut encore établir à coup sûr s'ils réduiront ou non le poids des contraintes. Il reste qu'en mettant l'accent sur la participation de toutes composantes de la collectivité nationale, ils soumettent les réformes au débat public, là où les PAS étaient avec les seuls fonctionnaires du Ministère de Finances. Il faut encore ajouter qu'ils ambitionnent de conférer à l'Etat des marges de manœuvres nouvelles grâce à un important effort de cohérence.

## **VII. La société civile, comme un partenaire privilégié**

Le processus d'élaboration et de mise en oeuvre est conditionné par les bailleurs de fonds de la participation de la société civile à tous les stades du processus. Cependant le concept de société civile semble poser problème de sorte qu'il faille la clarifier. Selon l'étude réalisée par le CODERSIA sur le renforcement de la société civile pour la lutte contre la pauvreté Avril 1999, la société civile est défini comme tout corps social organisé en dehors des structures étatiques.

## **. Genèse de la société civile au Burkina Faso**

De la présentation de Monsieur Eugène ILBOUDO, président de la cellule nationale de renforcement des capacités des organisations de la société civile, il ressort que 13 organisations originelles ont créé la cellule nationale de renforcement des capacités des organisations de la société civile (OSC). Celle-ci s'est restructurée et élargie en 1995 avec 28 membres, et depuis cette date elle a mené une série d'activités sur le terrain, mais qu'il semble être ignoré par le peuple. cf (atelier sous pour le renforcement des capacités des organisations civile tenu du 12 au 14 novembre 2001 à Bobo Dioulasso, programme national pour la bonne gouvernance).

L'atelier organisé du 12 au 14 novembre 2001 à Bobo-Dioulasso sur le renforcement des capacités des organisations civiles par le PAPNG (Programme d'appui au plan national de bonne gouvernance) a après des échanges fructueux adopté une définition commune à savoir que la société civile est un concept sociologique, se traduisant par le regroupement d'organisation citoyennes, librement et régulièrement constituées, en règles vis à vis des textes et lois en vigueur et qui se définissent comme laïques et interdépendants à l'égard de l'Etat, de la puissance publique, des partis politiques, et organisation politique, confessionnelle, religieuses, régionales ou tribales.

Les discussions ont permis de retenir que ces organisations et personnes leaders doivent viser un certain nombre de finalités caractéristiques de la société civile. Qui sont :

- Le développement de l'esprit citoyen , l'esprit démocratique

- L'accroissement du bien être économique et social des populations
- L'exercice d'un rôle de pouvoir d'équilibre
- Le rejet de l'esprit de lucre
- Le rejet de tout monolithisme
- La culture de l'esprit d'inclusion plutôt que d'exclusion systématique
- L'apolitisme, etc.

Ce qui a permis d'exclure l'état, les partis politiques, les chefferies traditionnels, le secteur privé. Etant donné la complexité des organisations, la cellule sur le renforcement de la société civile a proposé.

Les secteurs d'identification suivants :

- Les organisations féminines
- Les instituts de recherche
- Les organisations syndicales
- Les organisation religieuses
- Les associations de défenses des droits humains et mouvement de revendication spécifique.
- La presse privée
- Les ONG & Association
- Les mouvements de jeunesses
- Les personnes dites non finalisées
- Les organisations paysannes.

Cela dit, la société civile se trouve être un partenaire de choix dans les grandes décisions de développement lorsqu'elle est organisée, elle devra être un interface entre l'Etat et le reste de la société.

Mais malheureusement la société civile présente des limites au Burkina Faso quant à sa capacité à jouer pleinement et efficacement son rôle .

L'étude présentera quelques unes de ces limites :

- La faible capacité organisationnelle
- L'imperfection de certains textes régissant les organisations et associations de la société civile
- L'insuffisance de la transparence dans la gestion des OSC (organisation de la société civile)
- Le non respect des textes constitutifs
- Le disfonctionnement interne des OSC
- La faible participation citoyenne des membres à la vie des OSC
- Le déficit de communication institutionnelle
- L'insuffisance de ressources matérielles, financières et humaines
- Les luttes d'intérêts au sein des OSC
- Le point excessif de l'Etat
- L'absence de répondants des OSC dans le ministère, etc (source rapport général de l'atelier sur le renforcement des capacités organisationnelles de la société civile , programme d'appui au plan national de bonne gouvernance).

## **VIII. ANALYSE DES NIVEAUX DE PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE**

### **1. Dispositif organisationnel pour la participation de la société civile**

Les membres de la commission Finances et Organisation matérielle et celle du thème se sont rencontrés pour asseoir un mode d'organisation pour la participation de la société civile.

Au niveau de la préparation, il y a eu des missions (2 membres par commission) qui se sont rendues à Bobo Dioulasso, Ouahigouya et Tenkodogo pour rencontrer les responsables administratifs et techniques et échanger avec eux sur les modalités d'organisation des ateliers en général et la participation de la société civile en particulier.

En ce qui concerne la participation des organisations, associations locales, et de la société civile, l'initiative a été laissée aux responsables locaux (maires, hauts commissaires et directeurs régionaux des services déconcentrés de l'Etat) d'identifier les plus actives et les inviter à participer à l'atelier. Cela d'autant plus qu'ils les connaissent mieux. Ils devaient également assurer la circulation de l'information (l'envoi de lettre d'invitation et de documents) et la traduction des communications en langues nationales. D'après les membres de commissions rencontrées, le principal critère de sélection des participants de la société civile est le degré de dynamisme dans les actions de développement national, régional et local.

Pour la participation des organisations et associations nationales, ce sont

les membres des deux (2) commissions qui les ont identifiées en se basant sur le principe de deux participants : un venant du niveau local et l'un venant du national. Ils doivent aussi assurer « la disponibilité » du matériel (document de base, communication) aux différents responsables locaux qui doivent les « ventiler » selon la liste des invités.

Pour faciliter la participation de la société civile aux ateliers régionaux, le Gouvernement et d'autres acteurs ont initié des actions générales et des actions spécifiques.

**Pour les actions générales, on peut retenir essentiellement :**

- L'atelier national de restitution du CSLP tenu à Ouagadougou du 14 au 15 juin 2001 pour un noyau de vingt (20) personnes pour conduire à près au niveau des dix (10) régions de planification la restitution du CSLP.
- Les dix (10) ateliers régionaux de restitution du CSLP organisés de juin à août 2001 par RECIF/ONG avec la collaboration de la DGEP et de l'appui financier de l'Ambassade Royale des Pays-Bas. Les rapports par atelier régional sont aussi disponibles au RECIF/ONG et le rapport global est en finalisation.
- Les huit (8) débats nationaux sur la pauvreté et le développement organisés du 10 avril au 29 mai 2001 par la Direction Générale de l'Economie et de la Planification avec l'appui de l'Institut de la Banque Mondiale et l'IPD/AOS. Ils sont réunis au total cent vingt un (121)

participants (soit une moyenne de dix sept (17) participants par session de la société civile, de l'administration, du privé qui ont échangé sur les différentes approches et options en matière de politiques de réduction de la pauvreté au Burkina Faso. Les rapports de synthèses des débats sont disponibles à l'IPS/AOS et à la DGEP. Ces débats rentrent dans la mise en œuvre du CSLP.

Il faut aussi ajouter dans le même ordre, des débats régionaux ont été organisés par vidéo-conférence où les délégués des ateliers nationaux du Sénégal, de la Mauritanie, du Mali, du Burkina Faso ont échangé leurs expériences en la matière.

- L'atelier de lancement officiel de la Cellule Nationale de renforcement des capacités de la société civile pour la réduction de la pauvreté qui est un projet du programme (RAF/95/PNUD) de l'Afrique Subsaharienne tenu du 18 au 20 avril 2001 à Ouagadougou. Au cours de cet atelier, le CSLP, l'état des lieux de la société civile, le renforcement de la capacité de la société civile, la bonne gouvernance et le développement durable au Burkina Faso ont été étudiés.

**Pour les actions spécifiques, l'on peut citer:**

- les communiqués radio tant au niveau de la radio nationale qu'à celui des radios locales ;
- le spot télévisuel
- les lettres d'invitation envoyées soit par le STC/PDES ou les Hauts Commissaires des provinces où se sont déroulés les ateliers ;

- Les communications téléphoniques
- La mise à disposition de documents.

En plus de l'appréciation du dispositif organisationnel mis en place, l'on peut l'étudier sous deux angles : avant et pendant la tenue des ateliers régionaux.

Avant ces ateliers, le mécanisme mis en place pour faciliter la participation des participants en général et ceux des représentants de la Société civile en particulier est essentiellement constitué de débats et d'ateliers nationaux et régionaux initiés par certaines structures étatiques et de la société civile (DGE, SPONG RECIF ONG IPAD/AOS etc, en collaboration avec des partenaires bilatéraux et multilatéraux (Banque Mondiale, 'Ambassade Royale des Pays-Bas). Ces différents rencontres avaient pour objectif d'informer et sensibiliser les différents acteurs sur le contenu du CSLP. Mais il faut signaler qu'il y a eu des insuffisances dans cette vulgarisation du CSLP parce que :

- Les conclusion des huit (8) débats nationaux sur le développement et la pauvreté n'ont pas été restituées aux acteurs du CSLP du niveau régional et local avant que ne démarrent les différents ateliers régionaux d'évaluation et d'actualisation.
- Les ateliers régionaux de restitution du CSLP organisés dans les chefs lieux des dix (10) régions de planification se sont déroulés de juin à août 2001, presque à la même période que les ateliers régionaux d'évaluation. D'ailleurs dans certaines

localités comme à Ouahigouya, la vulgarisation du CSLP a même eu lieu après la tenue de l'atelier régional d'évaluation du CSLP alors que c'est le contraire qu'il aurait fallu pour que les participants puissent être capables d'évaluer le CSLP. A ce niveau, il n'y a pas eu de bonne coordination entre ces deux activités. N'est-ce-elle pas due à un problème de calendrier ?

- Il faut aussi préciser qu'aucune concertation intra et inter organisations de la société civile n'a été réalisée avant la tenue des ateliers régionaux.

Tout cela démontre qu'avant la tenue des ateliers régionaux, les conditions fondamentales de participation efficace de la société civile telles que : l'information, la communication, l'organisation n'ont pas été totalement réunies.

Nous avons aussi constaté que dans beaucoup de cas où les ateliers de restitution du CSLP ont été organisés avant les ateliers d'évaluation, ce ne sont pas toujours les représentants des structures qui ont participé aux ateliers de restitution qui ont pris part à ceux consacrés à l'évaluation. Pour preuve, les responsables du SPONG et ceux de la cellule nationale de renforcement des capacités des ONG pour la lutte contre la pauvreté n'ont participé à aucun de ces ateliers régionaux. Alors qu'ils sont des acteurs clés du processus de lutte contre la pauvreté. Cela montre les insuffisances qu'il y a eues dans la sélection des participants de la société civile.

Pendant le déroulement des travaux, un certain nombre d'actions contraires aux principes fondamentaux de participation ont été notées : ce sont par exemple :

- La non traduction en langues nationales des communications, prétextant que presque toute la majorité des participants comprennent Français. En réalité d'après certains, cette traduction n'a pas été faite parce que les dispositions pratiques (recrutement d'un spécialiste, les moyens financiers) n'ont pas été prisés malgré que cela ait été prévu au niveau du programme initial communiqué aux participants. C'est en fait une prise de décision en groupe par défaut qui a été appliquée ou au mieux une prise de décision par majorité qui présume le choix de tous les participants. Que ce soit l'une ou l'autre, la participation ne peut pas être efficace.
- L'absence de travaux en commissions et restitutions en plénière par catégorie n'a pas permis aux différents membres d'une même catégorie d'évaluer la CSLP et de proposer des actions pour son actualisation. A la limite, on peut dire que les travaux menés étaient plus des débats que des ateliers proprement dits.
- Le fait que la composition du présidium soit faite par les organisateurs et présentée après aux participants démontre le caractère sem-directif de la conduite des travaux, car ils ont été mis devant les faits accomplis. C'est le même contact, quand après la lecture des rapport des ateliers régionaux tenus à

Ouahigouya et à Bob –Dioulasso , l'opportunité n'a pas été offerte aux participants d'apporter des amendements et on est passé directement aux cérémonies de clôture.

Au vu de tout cela, on peut se poser la question si ce n'est pas le souci de gérer le temps afin de respecter le calendrier général du CSLP qui est à la base de tous ces problèmes ?Enfin, compte tenu de la diversité des acteurs et de l'importance des sujets traités les deux (2) jours prévus se sont avérés insuffisants pour évaluer et à actualiser le CSLP conformément au programme.

A notre avis, seule l'information sur le CSLP et des débats sur les différents thèmes ont été menés. Cela est d'autant vrai, qu'on a pas mis l'accent sur le rapport de mise en œuvre du CSLP de l'année 2000-2001 au cours de ces ateliers pour analyser son degré de réalisation, puis son actualisation pour avoir le CSLP 2001-2001. En conclusion de ce oint sur le schéma organisationnel, on peut retenir les enseignements suivant :

- Le cadre institutionnel de suivi du CSLP mis en place s'apparente beaucoup à un suivi technique et administratif car les autres acteurs de lutte contre la pauvreté ne sont explicitement représentés au niveau décisionnel et au niveau technique.

Or en matière de développement participatif la participation à la prise de décision aux aspects techniques ont des contions fondamentales pour une participation active et efficace.

- Le niveau décentralisé de suivi est absent dans le cadre institutionnel de suivi. Or ce palier est très indispensable à l'opérationnalisation du CSLP.
- Le comité d'organisation est composé uniquement de membres des directions générales du MEF sans la présence des délégués des autres acteurs de la lutte contre la pauvreté, en l'occurrence ceux de la société civile.
- La plupart des participants de la société civile ont été informés tardivement et n'ont reçu avant la tenue des ateliers les documents de base ; ce qui ne leur a pas permis de se préparer efficacement.
- Les conditions préalables à une participation effective de la société civile n'ont pas été totalement réunies.

## **2. L'ETENDUE DE LA PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE**

L'une des manières efficaces pour apprécier le processus participatif de la société civile au processus CSLP est l'analyse de l'étendue de sa participation à travers les aspects ci-après :

- l'importance numérique ;
- la diversité des représentants de la société civile
- le niveau de représentation géographique de la société civile ;
- le niveau de représentation de la société civile par sexe.

L'importance numérique

Pour évaluer cette représentativité, nous allons partir des données sur les listes des structures invitées et celles de présence et calculer les indicateurs suivants :

- le taux prévisionnel de participation de la société civile à l'atelier ou le quota révisé pour cette période.
- Le taux réel de participation de la société civile à l'atelier ou quota réel
- Le taux global de participation de tous les acteurs de l'atelier
- Le taux de réponse des participants de la société civile aux invitations.

Pour calculer ces taux, il faut au préalable disposer des données ci-après :

- le nombre total prévu d'invités par atelier
- le nombre total prévu d'invités de la société civile par atelier

- le nombre réel d'invités par atelier
- le nombre total réel d'invités de la société civile par atelier

Tableau n°1 : Représentativité de la société civile aux ateliers régionaux

Ateliers régionaux Indicateurs	Tenkodogo	Ouahigouya	Bobo Dioulasso	Ouagadougou	Total
1. Nombre total prévu d'invités par atelier	181	163	167	171	682
2. Nombre total prévu d'invités de la société civile par atelier	45	58	12	44	159
3. Taux prévisionnel de participation de la société civile ou quota prévisionnel: 2/1	24,86%	35,58%	7,19%	25,73%	23,31%
4. Nombre total réel de participants de la société civile par atelier	39	41	7	17	104
5. Taux de réponse des participants de la société civile aux invitations : 4/2	86,67%	70,69%	58,33%	38,64	65,41%
6. Nombre total réel des participants par atelier	101	108	106	97	412
7. Taux réel global de participation de la société aux ateliers : 6/1	55,80%	66,26%	63,47%	56,73%	60,41%
8. Taux réel de participation de la société civile ou quota réel : 4/6	38,61%	37,96%	6,60%	17,53%	25,24%

A la lecture de ce tableau de manière globale, on constate que dans les prévisions, 23,31 % des places qui ont été réservées à la société civile, mais a occupé réellement 25,24 % des places. Deux situations sont mise en exergue: la société civile est plus représentée aux ateliers de Tenkodogo et Ouahigouya avec respectivement 38,61 % et 38 % et moins représentée à l'atelier de Bobo 6,6 % et à celui de Ouagadougou avec 17,52 % de participants.

Dans les deux premiers ateliers (Tenkodogo et Ouahigouya), les prévisions de quota réservé à la société civile ont été même dépassées, tandis qu'elles n'ont pas été atteintes au cours des derniers ateliers. Le cas de l'atelier de Ouagadougou est dû au fait qu'on a inclut dans le quota de la société civile, les partis politiques.

**Tableau n° 2 : Représentation des différentes organisations au sein de la société civile par atelier régional.**

Organisations de la Société Atelier régional	CNG	Organisations/ Associations	Syndicats	Chefs coutumiers	Autres (religieux)	Total
Tenkodogo	1	20	16	1	1	39
Ouahigouya	3	37	0	1		41
Bobo-Dioulasso	1	6	0	-		7
Ouagadougou	2	9	5	0	1	16
Total	7	72	21	2	2	104

Au sein de la société civile, de manière globale, la représentation des différentes organisations se présente comme suit :

- Associations/organisations : 69 %
- Syndicats : 20 %
- Chefs coutumiers : 3 %
- Autres : 1 %

Les associations et organisations de développement sont en général plus nombreux au Burkina que toutes les autres strates de la civile.

**Tableau n°3 : Représentation globale des acteurs par atelier régional**

Ateliers Types d'acteurs	Tenkodogo		Ouahigouya		Bobo Dioulasso		Ouagadougou		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Société civile	39	38,86	41	37,96	7	6,60	17	17,51	104	25,24
Administration centrale et décentralisation	57	56,43	57	52,77	74	69,98	53	54,63	241	58,49
Partenaires	1	1,98	9	8,33	9	8,49	8	8,24	28	6,79
Partis politiques	0	0	0	0	0	0	17	17,52	17	4,12
Secteurs privés	2	1,98	1	0,92	12	11,32	0	0	15	3,64
Autre non spécifié par le participant	1	0,9	0	0	4	3,77	2	2,06	7	1,69
Total	101	100	108	100	106	100	97	100	412	100

L'administration représente globalement 58,50 % de tous les participants alors que la société civile n'en représente que le quart soit 25,24 %. La représentation de l'administration a été surtout très importante à l'atelier de Bobo avec (70 %) des participants et tous les acteurs se partagent les 30 % restant.

**Tableau n°4 : Représentation géographique de la société civile par atelier régional**

Niveau géographique Ateliers régionaux	National		Régional		Provincial		Local		Autres non spécifiés		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Tenkodogo	8	20,51	0	0	20	51,28	11	28,29			39	100
Ouahigouya	5	12,19	2	4,87	27	65,85	6	14,63	1	2,41	41	100
Bobo Dioulasso	3	42,85	0	0	4	57,14	0	0			7	100
Ouagadougou	17	100	0	0	0	0	0				17	100
Total	33	31,73	2	1,92	51	49,03	17	16,34	1	0,96	104	100

Nous constatons qu'environ la moitié (50 %) des participants de la société civile viennent du niveau provincial, le tiers (1/3) provient de l'échelon national. Les niveaux régional et local sont respectivement représentés à 1,9 % et 16,34 %, ce qui nous semble faible compte tenu du fait que l'atelier est régional. Notons cependant que à l'atelier de Ouagadougou, la société civile n'a été représentée qu'au niveau national. Aussi à l'atelier

de Bobo, les organisations de la société civile du niveau local n'ont pas été représentées. A Ouahigouya, cependant à tous les niveaux géographiques, il y a eu des représentants de la société civile.

**Tableau 5 : Répartition géographique de tous les participants par atelier régional**

Niveau géographique Ateliers régionaux	National		Régional		Provincial		Local		Indéterminé		Total		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Tenkodogo	37	36,63	9	8,91	39	38,61			16	15,84		0	101	
Ouahigouya	36	33,33	11	10,18	46	42,59	7	6,48	7	6,48	1	3,70	108	100
Bobo Dioulasso	75	70,75	9	8,49	9	8,49	6	5,71	5	4,71	2	1,88	106	100
Ouagadougou	80	82,47	0	0	4	4,12	6	6,17	7	7,21	0	0	97	100
Total	228	55,53	29	7,03	98	23,78	19	4,6	35	8,49	3	0,72	412	100

De manière globale, plus de 55 % des participants toutes les catégories confondues viennent du niveau national, alors que pour la société civile spécifique, ce taux est environ de 32 % comme présenté sur le tableau précédent. Comparativement à l'ensemble des types d'acteurs, la société civile a accordé plus de place à la participation des niveaux provincial et local.

**Tableau 6 : Représentation des participants de la société civile par sexe et par atelier régional**

Ateliers régionaux Sexe	Tenkodogo		Ouahigouya		Bobo Dioulasso		Ouagadougou		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Féminin	6	15,38	8	19,51	7	71,42	1	5,88	20	19,23
Masculin	33	84,61	33	80,48	2	28,57	16	94,11	84	80,76
Total	39	100	41	100	7	100	17	100	10	100

Ce tableau montre la faible représentation féminine (16,23%) par rapport à la participation de la société civile soit une (1) femme seulement pour cinq (5) hommes. Ce qui donne une forte représentation masculine qui est en moyenne de 80 %. Mais il faut quand même signaler deux fait marquants :

- à l'atelier de Bobo, les femmes représentent 71,42 % des participants de la société civile et presque la moitié n'avait pas été invitée officiellement, mais ont jugé donc d'y prendre part, compte tenu des informations reçues à l'atelier de sensibilisation de RECIF/ONG ;
- à l'atelier de Ouagadougou, il y avait une (1) seule femme sur les 17 participants de la société civile. Elle représentait un syndicat national.

Pour mieux apprécier la participation de la société civile par sexe, il nous a fallu la comparer à la participation générale de tous les acteurs par sexe qui est donnée par le tableau ci-après :

**Tableau 7 : Représentation des participants aux quatre (4) ateliers par sexe**

Ateliers régionaux / Sexe	Tenkodogo		Ouahigouya		Bobo Dioulasso		Ouagadougou		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Féminin	12	11,88	13	12,03	15	14,15	12	13,37	52	12,62
Masculin	89	88,4	95	84,75	91	85,84	85	87,62	300	87,37
Total	101	100	108	100	106	100	97	100	412	100

En faisant une corrélation avec le tableau précédent, on voit bien que les femmes sont plus représentées dans la société civile (19,25 %) qu'au niveau global de tous les participants (12,62 %). On constate par ailleurs que , c'est à l'atelier de Bobo-Dioulasso que les femmes sont les plus représentatives 14,15 %.

### 3. La qualité de la participation de la société civile

Tableau 8 : Prise de parole (intervention ) des différentes catégories de participants aux séances de discussion des trois (03) ateliers régionaux.

Ateliers Catégories de participants	Ouahigouya				Bobo Dioulasso						Ouagadougou			Total		
	S1	S2	S3	Total	S1	S2	S3	S4	S5	S6	Total	S1	S2	Total	Nbre	%
Société civile	3	5	2	10	3	1	1	1	2	0	8	3	7	10	28	21,87
Administration	7	10	11	18	3	6	7	8	7	6	37	4	11	15	70	54,68
Partenaires	1	2	2	5	3	1	2	2	3	0	11	3	1	4	20	15,62
Secteurs privé	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4	0	0	0	4	3,12
Partis politiques	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	6	6	4,68
Total	11	17	15	43	9	9	11	12	13	6	60	11	24	35	128	100

S : séance

Le nombre d'interventions dans les débats de la société civile au cours des trois (03) ateliers régionaux représente 21,87 % du total. Ce chiffre est inférieur à son poids numérique relatif dans les atelier qui est de 25,24 %. Aussi, le nombre moyen d'interventions par atelier varie entre 8 et 10. mais il faut aussi noter que, ce sont les mêmes personnes qui interviennent presque à chaque séance. Ce qui fait qu'il y a eu des participants de la société civile surtout à l'atelier de Ouahigouya qui sont venus, mais ne se sont pas exprimés. Cela est dû soit à l'absence de la traduction, soit à leur non accessibilité au contenu des communications ou le manque de motivation.

Dans ce tableau environ 55 % des prises de parole sont faites par les représentants de l'administration. Il y a eu beaucoup d'échanges entre les participants de l'administration. Il faut aussi relever que les quatre (4) interventions du secteur privé à l'atelier de Bobo ont été faites par une seule personne qui eu la chance de connaître le CSLP à la Chambre des Représentants avant de venir à l'atelier.

**Tableau n°9 : Communication faites par les représentants de la société civile par atelier régional**

Communications Atelier	Titres	Présentateur (communicateur)	Structures	Observations
	1. Rôle de la société civile et des communautés de base dans le développement rural	Bernard Lédéa OUEDRAOGO	FNGN / Fédération Nationale des Groupements NAAM	C'est surtout l'expérience de la FNGN qui a été exposée (mode opératoire, instruments, activités)
Ouahigouya	2. Expérience du FENOP dans le développement rural	Issouf SANDOU et El Hadji Issa Ouédraogo	FENOP/ Fédération Nationale des Organisations Paysannes	Communication presque improvisée parce qu'ils n'avaient pas été informés à temps
	3. Expérience des caisses populaires	Romain Tou Souma	RCPN (réseau des Caisses Populaires du Nord)	Le communicateur n'a pas distribué de documents parce qu'il n'a pas eu le temps pour en préparer.
Bobo Dioulasso	Aucun	Aucun	Aucune	Aucune
	4. Lutte contre la pauvreté et bonne gouvernance	Dieudonné YAMEOGO	REN-LAC (réseau National de Lutte contre Anti Corruption)	Il a accordé les causes de la corruption et proposer les moyens de lutte.

Communications Atelier	Titres	Présentateur (communicateur)	Structures	Observations
Ouagadougou	5. Rôle de la presse dans la promotion de la bonne	Bassirou SANOGO	Observatoire National de la Presse	Rôle de la presse dans la bonne gouvernance et les conditions lui permettant de jouir de ce rôle ont été abordés. Le document n'a pas été distribué
	6. Expérience du PPI	PPI(Plan de Parrainage International)		Expérience du PPI
Tenkodogo	7. Expérience des associations des parents d'élèves		APE (Association des Parents d'Elèves)	Expérience de l'APE
	8. Expériences du COGES		COGES (Comité de Gestion de Santé)	Expérience de COGES

Quant aux documents produits et mis à la disposition des participants, ils sont au nombre de trois (3) provenant de la FNGN, du PPI et du REN-LAC. Les cinq (5) autres communicateurs n'ont pas fourni de documents

par manque de temps, car ils ont été informés très tardivement. Presque tous les communicateurs de la société civile à l'exception du Président de la FNGN ont affirmé qu'ils n'ont pas reçu des organisateurs des termes de référence clairs leur spécifiant les objectifs, les résultats et le canevas de leur intervention. On leur a tout simplement demandé de présenter l'expérience de leur organisation à l'atelier.

Par rapport à l'ensemble des ateliers que nous avons pu observer on dénombre :

- . Onze (11) communications à l'atelier de Ouahigouya, dont trois (03) de la société civile (27,27 %)
- . Neuf (09) communications à l'atelier de Bobo, dont aucune de la société civile ;
- . Six (06) communications à l'atelier de Ouagadougou, dont deux (2) communications de la société civile soit (33,33 %).

En somme, sur les vingt six (26) communications faites au cours de ces trois (3) ateliers, cinq (5) sont l'œuvre de la société civile. Soit 19,23 %. Il faut tout de suite même souligner que les organisateurs ont invité aux ateliers de Ouahigouya et Bobo, deux (2) représentants de la société civile à jouer le rôle de modérateur de séance.

Prise de position et diversité des points de vue exprimés de la société civile au cours des ateliers la qualité de la participation de la société peut être appréhendée par sa capacité de prise de position en tant que catégorie spécifique du processus de lutte contre la pauvreté et par la

diversité des points de vue exprimés par les différentes composantes de la société civile compte tenu des intérêts de chaque groupe.

Selon les résultats de notre enquête, la quasi majorité des personnes approchées estiment qu'il n'y a pas eu de prise de position proprement dite au cours des ateliers régionaux. Même s'il y en a eu, ce sont des positions individuelles au nom de la structure représentée. Aussi, la manière dont les travaux ont été préparés et organisés ne le permet. Les différentes organisations de la société civile n'ont pas eu les documents de base auparavant afin de les étudier et d'organiser des réunions au sein de leur structure afin de prendre des positions.

Pour les prises de position individuelles au nom de leurs structures on peut citer par exemple :

- la Représentante du RECIF/ONG qui a fait remarquer que le CSLP n'a pas pris en compte suffisamment la dimension genre ;
- la représentation de l'association des femmes chefs d'entreprise qui a demandé ce qui est prévu par le CSLP pour l'amélioration des conditions de vies des femmes. Et elle a aussi montré que le fait d'envoyer avec retard les invitations aux chefs d'entreprise qui ont déjà programmé d'autres activités d'affaires, ne leur permet pas de participer aux ateliers. Elle a soutenu que l'incivisme fiscal qui prévaut à cause du traitement inégal des entrepreneurs ne permet pas la promotion des investissements privés.

- Le Représentant du parti politique le PAREN a aussi exprimé de vive voix la non satisfaction de sa formation politique, de la préparation de l'atelier, parce que l'invitation ne leur a pas été envoyée à temps, pour qu'ils puissent se préparer en conséquence. On a eu l'impression dans la salle que, presque tous les participants en général et ceux de la société civile adhèrent à cette position du PAREN.
  
- La Représentante du collectif DAFRA s'est aussi inquiétée de ne pas voir dans la salle assez de représentantes des femmes, alors qu'on sait qu'elles sont les plus touchées au Burkina par la pauvreté ; sa collègue que nous avons approchée à la pause café est étonnée de ne pas voir les pauvres à cette rencontre.
  
- Le représentant du Réseau National des Jeunes pour la Décentralisation s'est plaint de ne pas voir la place des structures décentralisées et des associations au niveau du schéma du suivi du CSLP et ajoute que la présence de la société civile dans le suivi du CSLP est indispensable. C'est une position qui est largement partagée par beaucoup de participants.

### **La qualité de la préparation interne des organisations de la société civile**

Par rapport à cette préparation interne tous les membres de la société civile sont unanimes à reconnaître qu'il n'y en avait pas eu, dans la mesure où ils n'ont pas été informés à temps et n'ont pas reçu les documents de base pour leur permettre de travailler. Ils ont aussi déploré l'absence même de cadre de concertation fonctionnel par catégorie d'organisation de la société civile et aussi entre les différentes organisations de la société civile. Même si préparation il y avait eue, ce n'est que la désignation des participants aux ateliers. A présent nous allons identifier les forces et faiblesses de ce processus participatif.

## **IX. FORCES ET FAIBLESSES DU PROCESSUS PARTICIPATIF**

Elles seront étudiées aux niveaux du schéma organisationnel mis en place, de l'étendue participation et de la qualité de la participation de la société civile.

### **1. Au niveau du schéma organisationnel mis en place pour la participation de la société civile**

Ce schéma comporte non seulement des forces indéniables, mais aussi de nombreuses insuffisances.

“ Pour les forces, il faut reconnaître quand même l'effort que les autorités du Burkina Faso avec l'aide de leurs partenaires au développement ont déployé pour élaborer le CSLP qui est global et fédérateur. Aussi pour mieux suivre sa mise en œuvre, un cadre institutionnel de suivi à trois (3) paliers a été créé et l'organisation d'ateliers régionaux d'évaluation et d'actualisation du CSLP chaque année a été retenue. Aussi, avant et pendant l'organisation de ces ateliers régionaux des actions d'information et de sensibilisation ont été organisées au niveau national et régional.

En somme, sur le plan institutionnel et organisationnel, les principales forces sont non seulement (i) la mise en place d'un cadre institutionnel de suivi du CSLP mais aussi (ii) la création d'un comité d'organisation des ateliers.

Quant aux faiblesses, elles sont de plusieurs ordres :

• Premièrement, la méthode ou l'approche d'organiser des ateliers régionaux par thème ne permet pas une analyse globale et cohérente du CSLP.

• Deuxièmement, le cadre institutionnel de suivi et de comité d'organisation des ateliers ne sont pas participatifs et décentralisés.

• Troisièmement, les conditions préalables de participation efficace aux différents ateliers régionaux que sont l'information, la sensibilisation, la formation, l'organisation, le partage de responsabilité n'ont pas été réunies pour la plupart des participants de la société civile.

• Quatrièmement le choix des participants de la société n'a pas aussi permis la présence importante de personnes averties des questions du CSLP aux ateliers régionaux.

• Cinquièmement, dans le schéma organisationnel, il manque le feedback à la base du CSLP actualisé et adopté par les autorités.

Au niveau de l'étendu de la participation de la société civile les forces du processus, c'est que les représentants de la société civile ont répondu en moyenne à 65,41 % aux invitations qui leur ont été adressées malgré la période hivernale et les vacances. Dans certaines localités comme Ouahigouya ce taux avoisine 87 %. Et aussi, globalement la société civile a même dépassé le quota de places qui lui a été réservé. Ce qui dénote sa mobilisation malgré sa faiblesse numérique.

Comparativement aux autres catégories de participants, la société civile à privilégié les participants provenant des niveaux provincial, régional et local (69 %) par rapport à ceux du niveau national (33 %). Ce qui est tout à fait conforme à l'esprit de l'organisation d'ateliers régionaux. Il y a eu dans l'ensemble une bonne représentation géographique de la société civile.

Les insuffisances au niveau de l'étendue de la participation sont :

- la sous-représentation de la société civile (25,24 %) compte tenu de son importance et de sa place dans la lutte contre leur pauvreté. Surtout que certains responsables ont affirmé que c'est à leur intention que sont organisés ces ateliers ;
- et sa non diversification, au niveau des atelier régionaux surtout (à Bobo et Ouagadougou).

## **X. CONCLUSION**

### **1. Perception des acteurs**

La difficulté d'élaborer un CSLP participatif sous contrainte de temps a été presque unanimement soulignée par les acteurs. Cette contrainte est perçue comme une faiblesse par rapport à l'appropriation de la démarche et de ses résultats en termes de planification. Il a semblé délicat de concilier l'organisation de consultations élargies avec la conduite civile, l'exigence de réformes d'ajustement pour la croissance et la réduction de la pauvreté conditionnelles à des réductions de dettes ne favorise pas la mise en œuvre d'une démarche participative.

Le retrait des FIM lors de la phase d'élaboration comme de mise en œuvre est non seulement reconnu mais salué par la plupart des acteurs nationaux. Ces derniers estiment généralement que le document résultant de l'exercice doit être considéré comme un document pleinement national. Plusieurs intervenants décèlent là, une évolution dans l'attitude de la Banque Mondiale relativement à l'élaboration de programmes nationaux et se satisfont de la réunion d'acteurs différents autour de la définition des politiques publiques

## **2. Finalités du DSRP : politique concertée ou support budgétaire ?**

L'approche participative a été bien reçue par l'ensemble des acteurs qui ont été associés aux processus. Elle est apparue comme la résultante d'un processus long d'essais et d'erreurs dans l'élaboration des politiques de la Banque Mondiale. L'internalisation et l'acceptation des critiques semblent avoir contribué à la maturation d'une nouvelle démarche. Cette approche a également été considérée par les acteurs proches des lieux de pouvoir comme un changement de paradigme et une redistribution des rôles. Selon eux, il sera désormais plus difficile d'employer les moyens des politiques publiques à des fins partisanses. La redistribution des rôles dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales est alors l'enjeu de la démarche participative. Cette compréhension du processus ne coïncide pas nécessairement avec celle que développent certaines composantes de la société civile. Ces dernières interprètent leur inclusion récente dans la sphère des politiques publiques comme le résultat d'un jeu à somme nulle. Pourtant, il n'est pas question de diminuer les moyens mis à la disposition de l'Etat, mais bien d'améliorer la planification et d'effectuer un contrôle national sur l'exécution. C'est ce qui justifie l'implication de la société civile dans l'élaboration du DSRP et dans la mise en œuvre des programmes qui en découlent.

Au Burkina Faso, la redistribution des moyens et des rôles dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ne semble pas avoir constitué l'enjeu principal d'un processus auquel la société civile a d'ailleurs faiblement participé. Le résultat met davantage en exergue la nationalisation des politiques de développement. Selon certains décideurs

publics, la participation est le droit d'être consulté et de donner son avis, pas celui de remplacer l'Etat dans l'élaboration de politiques dont il répond au premier chef. Cela ne signifie pas que les avis formulés lors des consultations ne sont pas pris en compte – certains interlocuteurs soulignent au contraire que le caractère itératif du processus a conduit à de nombreux ajustements dans l'élaboration et la mise en œuvre du CSLP, mais l'élaboration définitive des mesures revient quoi qu'il en soit à l'administration. L'hypothèse d'un contrat de développement entre l'Etat et la société a été évoquée.

La possibilité d'échapper aux priorités des bailleurs de fonds est fortement mise en avant. Il a ainsi été relevé que le CSLP devrait diminuer le recours aux financements qui ne s'intègrent pas dans l'ordre des priorités nationales. Par rapport au passé, l'évolution vers des appuis plus globaux n'échappe pas aux acteurs. L'appui budgétaire était déjà orchestré par l'ajustement structurel, il l'est à présent par les CSLP et une part croissante du FED, sans doute bientôt par les bailleurs bilatéraux. Il est donc essentiel que le gouvernement puisse s'appropriier le processus. Cependant, l'exemple burkinabé montre apparemment que des contradictions entre appui budgétaire et appropriation collective peuvent se manifester. Alors que la mise en œuvre a débuté il y a déjà plus d'un an, certains ministères qui devraient pourtant se situer au cœur du dispositif semblent paradoxalement moins impliqués que le Ministère des Finances. La centralisation au moins initiale des financements au niveau du Trésor complique manifestement la tâche de la Santé et de l'Education. Or, si la participation des services de l'Etat à la mise en œuvre pose déjà problème, qu'en sera-t-il de celle de la société civile ? de fait les CSLP risquent de

soulever d'importants problèmes de coordination.

Il convient néanmoins de souligner que certains acquis sont considérés comme importants, à commencer par la coordination entre les activités internes et les actions des partenaires au développement. Ensuite, le processus a le mérite de faire correspondre les politiques à une vision de long terme.

### **3. L'ambiguïté de la participation**

Au Burkina Faso, une approche populaire de la participation a été privilégiée, mais elle a coexisté avec une autre, plus institutionnaliste. Dans les deux cas, le résultat s'est apparemment traduit par une sous-représentation des organisations « civiles », ou formelles, comme les ONG et les syndicats. D'un côté, l'option d'organiser des réunions régionales a été retenue, afin d'être au plus près des pauvres auxquels le processus est prioritairement destiné. De l'autre, la traduction du concept de « société civile » a conduit à distinguer ceux qui s'en réclament et ceux qui, institutionnellement, en font partie – comme le Conseil Economique et Social. Cette distinction a naturellement opéré en faveur des seconds. C'est sans doute une telle perception qui explique que le Secrétariat permanent des ONG (SPONG), organisation rassemblant 78 ONG et associations, nationales et internationales, sur un total de 248, n'ait pas été associé aux consultations. Cette institution est pourtant point focal « Société Civile » dans le plan national de Bonne Gouvernance, mis en place par le Ministère du Développement Institutionnel avec le soutien du PNUD. En tant que tel, il rassemble d'ailleurs un nombre important de

membres et de non membres pour des consultations régulières sur des questions d'intérêt national : des syndicats, des associations de défense des droits de l'homme, des organisations confessionnelles, la presse, des groupes de jeunes et de femmes...

L'approche burkinabé du CSLP, selon les termes d'un interlocuteur, n'a semble-t-il pas tant été une approche de débat public que d'information du public. Les documents semblent avoir été d'abord en grande partie rédigés, présentés, puis les suggestions prises en compte.

## **Bibliographie**

**Document 1 :** Burkina Faso : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, Ministère de l'économie et des finances.

**Document 2 :** Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, rapport de mise en œuvre juin/ juillet 2000

**Document 3 :** Etude : Renforcement de la société civile pour la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso. Etat des lieux. Avril 1999 CODERSIA.

**Document 4 :** Rapport d'exécution : programme RAF/95/029  
Renforcement de la société civile pour la réduction de la pauvreté : septembre 2001

**Document 5 :** L'Echo du SPONG : L'Etat des lieux de la pauvreté au Burkina Faso.

This work is licensed under a  
Creative Commons  
Attribution – NonCommercial - NoDerivs 3.0 Licence.

To view a copy of the licence please see:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>