

Participation et cohérence au sein des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté : les cas du Sénégal et du Burkina Faso

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 pays se sont accrus. Si la situation macro-économique s'est stabilisée à peu près partout, 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 (PPTE), laquelle vise à réduire le montant de la dette de certains pays et à améliorer leurs performances dans les secteurs sociaux – notamment grâce 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 publique 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 redécouvertes¹. Puis les travaux relatifs à la croissance endogène entrepris à la suite de Barro ont souligné le rôle des biens publics (éducation, santé, infrastructures collectives) dans la croissance et le développement social². 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 Mondiale³. Or, cette étape du cheminement théorique de la Banque ne précède pas par hasard la mise en place, 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

¹ Becker G. (1964), *Human capital : A theoretical and Empirical Analysis*, New York : Columbia University Press.

² Chambas G. ; Kerhuel, F. (2001) *La réforme de l'Etat : implications des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté*, dans « L'Etat en Afrique : entre le local et le global », sous la direction de du Bois de Gaudusson J. et Médard J.F., *Afrique Contemporaine* n° 199, Paris : La documentation française, p.79.

³ Banque Mondiale (1997), *L'Etat dans un monde en mutation. Rapport sur le développement dans le monde. Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement*. Washington, D.C.

substitution du *budget support* aux projets de développement. L'Etat se retrouve 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 »⁴. 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 large 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 large 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.

Accroître l'efficacité de l'aide en matière de lutte contre la pauvreté, grâce à une unité d'action et une participation élargie : ce pourrait être le credo des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Il reste à voir comment de tels objectifs sont déclinés dans la pratique. Cette étude a justement pour objectif d'examiner, alors que les dispositifs sont encore récents, leur mise en œuvre *in situ*. Conduite sur une base comparative, elle cherche à mettre en lumière tant les caractéristiques communes, en termes de limites comme d'avancées, que les différences entre les CSLP du Sénégal et du Burkina Faso. Le processus d'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté « ne peut – et ne doit – pas être soumis à des principes rigides »⁵. Répondant directement au reproche d'uniformité adressé aux PAS, le principe du traitement différencié doit en principe permettre d'apprécier l'expérimentation et l'adaptation en fonction « des valeurs culturelles et de la situation spécifique de chaque pays ».

Suivant une approche simple, nous présenterons d'abord une vision subjective des principaux enjeux afférents aux CSLP (I). Ce préalable devrait permettre, d'une part, de situer la description des processus sénégalais et burkinabé à l'intérieur d'un contexte, et, d'autre part, de vérifier l'importance des objectifs de cohérence et de participation. Les expériences d'élaboration et de mise en œuvre d'un dispositif stratégique de lutte contre la pauvreté, au Sénégal et au Burkina Faso, seront ensuite décrites (II). Cette fois encore, la perception des enjeux par les acteurs sera mise en valeur, étant entendu qu'elle détermine selon nous l'intérêt du dispositif comme ses limites. Nous donnerons enfin notre propre appréciation sur sa portée (III).

I. Principaux enjeux des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté

⁴ Document du Fonds Monétaire International (12 janvier 2000), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – Questions d'ordre opérationnel*, SM/99/290 (F), p. 12.

⁵ Document du Fonds Monétaire International, *ibid.*

Bien qu'une carte d'identité représente en principe les caractéristiques objectives d'une personne, nous établirons nous même celle du CSLP, du moins sa fiche signalétique, à partir de notre propre entendement. Ses principaux objectifs seront ensuite rappelés, en tenant compte des mêmes précautions.

Origines et caractéristiques des CSLP⁶

En 1992, la Banque Mondiale stipulait que « la forme particulière de régime politique », que comprend aussi la notion de Gouvernance, « *clearly falls out of [its] mandate* »⁷ (sort clairement de son mandat), assignant ainsi des limites précises aux réformes institutionnelles. Progressivement, pourtant, il apparaissait 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 de 1997, « l'Etat dans un monde en mutation », recense certaines mesures destinées à améliorer la Gouvernance : décentralisation, contrôle de légalité, *accountability* dans un premier temps, société civile et participation par la suite. En particulier, la participation des pauvres aux institutions était décrite comme une condition de leur accès aux services de base. Ainsi, sans se prononcer explicitement sur le caractère démocratique 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 vont être encore précisés par l'*Executive Board* de la Banque Mondiale à travers le Cadre de développement intégré (CDI)⁸. Parmi les réformes conseillées figurent notamment :

- la libéralisation 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 régulation

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 »⁹. Mais le CDI rappelle l'intérêt de consulter¹⁰ le plus grand nombre d'acteurs possible afin d'élaborer les réformes institutionnelles nécessaires.

⁶ Les paragraphes suivants s'inspirent plus ou moins fidèlement du texte présenté par Bonnie Campbell au Forum de Delphes (19/23 Octobre 2001) : *Bonne Gouvernance, réformes institutionnelles et lutte contre la pauvreté en Afrique*.

⁷ World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington D.C., p. 58, note 1.

⁸ World Bank (1998), *Comprehensive Development Framework*, Washington D.C.

⁹ World Bank, *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, published for the World Bank by Oxford University Press, 2001.

¹⁰ "To be credible, the long term vision should be realistic and should ideally derive from a process of open national consultations". World Bank, *ibid*.

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 disponibles¹¹. Il s'agit d'appui budgétaire conditionné, dans la lignée habituelle des programmes des Institutions financières multilatérales (IFM), 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.

La première initiative PPTE prévoyait déjà que les allègements de dette seraient recyclés dans les budgets sociaux au terme d'un exercice de planification nationale. Il s'agissait d'obtenir une « traçabilité » des dépenses afin d'éviter que les mesures ne profitent à des secteurs improductifs, notamment militaires. Les CSLP s'inscrivent donc dans cette évolution puisqu'ils constituent d'abord des exercices de planification nationale concertée et puis des supports destinés à mieux cerner les problèmes de pauvreté. Ces derniers doivent donc être précisément définis et pris en compte dans le cadre d'objectifs de croissance nationaux.

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.

Objectifs des CSLP

Réussites et limites des programmes d'ajustement structurel

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 appliquaient¹². 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

¹¹ Dans son document relatif aux questions d'ordre opérationnel concernant le CSLP, le FMI précise d'ailleurs expressément que l'adoption d'un « CSLP en suivant une démarche participative », et non d'un CSLP intérimaire (sans démarche participative) permet de passer au « stade auquel l'allègement de dette est accordé sans condition au titre de l'initiative PPTE ». Document du Fonds Monétaire International (12 janvier 2000), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – Questions d'ordre opérationnel*, SM/99/290 (F), p. 24.

¹² Si le phénomène résulte évidemment de multiples causes, on doit néanmoins relever que la croissance en Afrique Subsaharienne, terre d'élection des PAS, a globalement été moindre que celle d'autres régions du monde en développement.

politiques structurelles produisant certains effets de relance économique au sein d'un environnement stabilisé.

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 infrastructurels 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. Ces difficultés ont fait prendre conscience aux IFM que les besoins sociaux ont 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 constituée de petits artisans confrontés à des difficultés de trésorerie, la « décharge » des politiques sociales sur les populations se répercute ainsi 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.

Incohérence de l'APD et priorités nationales

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 consiste à formuler un agenda national des priorités de développement et à limiter les effets de réformes 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 CSLP¹³. Tel est notamment le cas d'une part importante du

¹³ "Some adjustments in administrative budgets have been necessary, but in most cases where country teams have made trade-offs within country programs, they have put more emphasis on sector approaches instead of projects, as well as being more selective in the defining Bank interventions. More recently, there has been incremental

Fonds européen de développement dans de nombreux pays, ou de multiples financements bi ou multilatéraux.

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 IFM, des progrès réalisés en matière de gouvernance.

Une nouvelle gouvernance qui préserve le pouvoir régalien de l'Etat

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 de planification et de mise en œuvre du CSLP. L'enjeu consiste là encore 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 l'on ne peut *a priori* parler de contrôle, on perçoit manifestement un désir de faire progresser l'observation des politiques publiques par les organisations sociales.

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 souvent vers des consultations plus volontiers que des concertations entre différents groupes d'intérêts. Ceci dénote le caractère relativement fonctionnel de tels processus qui ne tiennent pas nécessairement compte des objectifs substantiels des priorités nationales et les conflits qui leurs sont inhérents. La notion de conflictualité est pourtant essentielle dès lors qu'on a affaire à des processus qui posent quand même la question de la répartition des ressources publiques et, par suite, de la structuration des rapports sociaux.

Ainsi, les CSLP, s'ils ne rompent pas 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 les composantes de la collectivité nationale, ils soumettent les réformes

support from bilateral partners (...)." Cf. World Bank, *Comprehensive Development Framework. Mid term Progress Report*, Executive Summary, May 2000, p. 18.

au débat public, là où les PAS étaient négociés avec les seuls fonctionnaires du Ministère des Finances. Il faut encore ajouter qu'ils ambitionnent de conférer à l'Etat des marges de manœuvre nouvelles grâce à un important effort de cohérence.

L'étude comparée des processus au Burkina Faso et au Sénégal devrait permettre d'évaluer concrètement la portée, voir l'effectivité des exercices de planification concertée. Elle précisera également la mesure dans laquelle l'exercice est effectivement porteur de cohérence et de marges de manœuvre reconquises.

II. Processus d'élaboration et de mise en œuvre (Burkina) des CSLP au Sénégal et au Burkina Faso

Il y a lieu de préciser, dès l'abord, que le Sénégal et le Burkina Faso se situent actuellement à des étapes substantiellement différentes de l'élaboration et la mise en œuvre des CSLP. Tandis que le premier a entamé il y a à peine six mois les consultations devant conduire à l'élaboration d'un Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) prévu pour la fin de l'année, le Burkina Faso avait achevé le sien en mai 2000 et reçu l'approbation des bailleurs en juillet. Il compte donc déjà plus d'un an de mise en œuvre. Il n'empêche, l'étude des deux processus permet quand même de dégager des enseignements, tant spécifiques à un pays que communs aux deux. Avant d'en examiner la portée dans une dernière partie, nous décrirons d'abord les objectifs du dispositif dans les deux pays, le déroulement des processus proprement dits et la perception qu'en ont les acteurs.

Objectifs du DSRP au Sénégal et au Burkina

Au Sénégal, le DSRP est censé être « (1) un outil de coordination pour impulser le partenariat entre les différents acteurs, (2) un instrument de mobilisation des ressources et de recentrage des actions de développement de l'Etat autour d'objectifs clairement définis, assortis d'indicateurs de performance et d'impact, (3) un cadre pour le développement communautaire efficace »¹⁴. Le comité de pilotage devait être composé de tous les acteurs nationaux (notamment société civile et secteur privé), mais cela n'a manifestement pas été le cas, du moins dans les phases de conception et de programmation.

Le processus doit permettre d'aborder plus systématiquement la question de la pauvreté, grâce à des instruments non seulement qualitatifs mais quantitatifs permettant de mieux cibler les interventions et d'évaluer l'impact des politiques publiques. Il s'agit également de définir un cadre stratégique et un plan d'action comprenant les acteurs et les coûts. Ces derniers doivent assurer la cohérence entre les objectifs macro-économiques et ceux de lutte contre la pauvreté.

Ces préoccupations générales ont également été évoquées au Burkina Faso, qui a fondé sa stratégie sur une action prioritaire en matière d'éducation, de santé et de développement rural. Compte tenu des spécificités de ce pays, qui emploie près de 80 % de la population active en milieu rural, l'accroissement de la productivité du travail agricole constitue une priorité du

¹⁴ Rapport de Synthèse du séminaire national de lancement de l'élaboration du DSRP. Rapport Final, Juillet 2001, République du Sénégal, Comité technique, avec l'appui de la GTZ.

CSLP¹⁵. Surtout, le document stratégique de lutte contre la pauvreté établi dans ce pays précise que, compte tenu de ses ressources limitées, le pays devra « d'abord s'attaquer au déficit social, à la sécurité alimentaire, et à l'accès des pauvres à l'eau potable »¹⁶. La priorité est donc clairement accordée au développement social, la promotion des activités économiques et les politiques de filière étant en quelque sorte reportées à une étape ultérieure – non pas dans l'absolu bien entendu, mais du moins en tant que « priorités » du développement national. Il y a là une relative différence avec le contenu du processus sénégalais, en tout cas tel qu'il se présente au stade de la constitution des groupes thématiques et de l'achèvement de leur rapport de synthèse¹⁷. Si l'on met de côté le problème de la mise en œuvre, le « fond », si l'on peut dire, ménage une place équivalente aux aspects sociaux, auxquels sont consacrés deux groupes thématiques – « amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables » et « promotion des services sociaux de base » –, et aux questions plus spécifiquement économiques – qui occupent les groupes « création de richesses » et « cadrage macro-économique »¹⁸. Cette nuance soulève d'importantes questions relatives aussi bien à l'établissement de priorités inter et intra sectorielles dans le cadre de « budgets – programmes » – seul moyen *a priori* de renforcer l'efficacité des dépenses publiques – qu'aux chances de succès d'une stratégie basée exclusivement sur les secteurs sociaux.

Déroulement des processus

On rappellera d'abord que le Burkina Faso était engagé depuis quelques années déjà, contrairement au Sénégal, dans l'initiative PPTE. Cette circonstance l'avait conduit à entamer, avant la mise en place des CSLP, des exercices de planification au niveau des secteurs sociaux (éducation et santé). Ces exercices ont naturellement été reversés au processus CSLP lorsque celui-ci a débuté. Nous verrons bientôt que ce facteur n'explique pas seulement les différences dans l'état d'avancement des processus, mais qu'il a pu influencer la nature des équilibres entre les objectifs de cohérence et de participation.

S'agissant du Burkina Faso, il convient donc de distinguer la phase d'élaboration et celle de 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. Les ministères techniques ont d'abord été sensibilisés, puis réunis dans le cadre d'un comité interministériel placé sous la tutelle du Ministre de l'Économie et des Finances. Trois réunions ont été organisées avec les partenaires au développement : la première le 15 février 2000 (information et éléments de réflexion), la seconde le 28 février (commentaires sur doc. de

¹⁵ Burkina Faso, Ministère de l'Économie et des Finances (2001), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Rapport de mise en œuvre (juil. 2000 – juin 2001)*.

¹⁶ Burkina Faso, Ministère de l'Économie et des Finances (2000), *Burkina Faso : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*.

¹⁷ On rappelle que la première version du document stratégique de lutte contre la pauvreté doit être achevée fin décembre 2001.

¹⁸ Elaboration du DSRP – Comité technique (Déc. 2001), *DSRP, Groupes thématiques – Rapports de synthèse*.

base) et la troisième le 19 mai (version finale et amendements). La société civile a été consultée dans le cadre de deux ateliers régionaux organisés à Ouahigouya (Nord) et Bobo-Dioulasso (Ouest), respectivement le 23 février et le 3 mars. Le Ministre des Finances a enfin présenté le CSLP devant les deux chambres du Parlement avant sa transmission officielle aux IFM.

Un rapport de mise en oeuvre a été effectué en septembre 2001, un peu plus d'un an après l'adoption du cadre stratégique. La mise en oeuvre a également fait l'objet d'une évaluation dont la qualité a globalement été relevée par la BM et le FMI.

Quant au Sénégal, le processus n'y a véritablement démarré qu'en début d'année 2001, le pays n'ayant été déclaré éligible à l'initiative PPTE que peu de temps auparavant, quand la BM a accepté son DSRP « intérimaire »¹⁹. Un temps considérable s'est en outre écoulé avant « le démarrage effectif du processus participatif » lors d'un séminaire de lancement organisé en juin 2001. La coordination a en effet pâti d'une forte instabilité institutionnelle marquée par la succession de trois titulaires différents au poste de Ministre des Finances. D'une période initiale de 12 mois, le calendrier de mise en place a été réduit à 6 mois, le document final devant être remis avant le 31 décembre. Ceci représente un délai très court pour un processus aussi lourd, d'autant plus que l'éligibilité tardive du Sénégal au titre de l'initiative PPTE ne l'a pas préparé à la conduite d'exercices chiffrés de planification. Les perspectives d'allègement de la dette qui conditionnaient le processus ont probablement contribué, comme on va le voir, à précipiter les différentes étapes.

Dans l'ensemble, la participation a réuni des acteurs très divers dans les deux pays. Non seulement les ONG et les syndicats, mais des associations de producteurs ruraux, des organisations confessionnelles, des groupements féminins, des mouvements de jeunesse, des artisans et commerçants, etc. ont participé aux consultations. L

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 (inscrit dans le cadre de PPTE); comment concilier consultation large et efficacité processus ? D'après maints acteurs – pas seulement issus de la société 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 oeuvre d'une démarche participative.

Le retrait des IFM lors de la phase d'élaboration comme de mise en oeuvre est non seulement reconnu mais salué par la plupart des acteurs nationaux. Ces derniers estiment pour la plupart que le document ressortissant à l'exercice doit être considéré comme un document pleinement national. Plusieurs intervenants décèlent 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 de la définition des politiques publiques.

Mais, ce qui frappe, quand on compare les perceptions des processus dans les deux pays, c'est l'insistance mise, au Burkina Faso, sur les opportunités de renforcer la cohérence des

¹⁹ Le bénéfice effectif des allègements de dette est toutefois subordonné à l'élaboration d'un CSLP suivant une démarche participative. Cf. Document du Fonds Monétaire International (12 janvier 2000), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – Questions d'ordre opérationnel*, SM/99/290 (F), p. 24.

politiques nationales alors que les acteurs sénégalais mettent davantage l'accent sur la dimension participative. On relève dans le premier cas l'intérêt d'établir une responsabilité nationale en matière de définition des objectifs de développement et des méthodes d'évaluation, on évoque des progrès possibles en termes de rationalisation des dépenses publiques, de transparence, etc. On souligne dans le second que, pour la première fois, le ministère des finances n'est pas le seul interlocuteur des IFM, que la définition des politiques publiques est désormais un processus ouvert associant les ministères techniques, les élus, la société civile... Cela ne signifie pas que les possibilités de renforcer la cohérence des politiques soient ignorées, mais cet aspect n'est pas autant mis en valeur que ce qui a trait au renforcement du débat public, au *policy dialogue*.

III. Perspectives

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 partisans. La redistribution des rôles dans la définition, l'élaboration et la mise en oeuvre 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 oeuvre des programmes qui en découlent.

Au Burkina Faso, la redistribution des moyens et des rôles dans l'élaboration et la mise en oeuvre 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 soient 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 oeuvre 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, maintenant par les CSLP et une part croissante du FED, bientôt par les bailleurs bilatéraux... Il est donc essentiel que le gouvernement puisse s'approprier 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.

L'ambiguïté de la participation.

Au Sénégal, la représentation de la société civile lors du séminaire de lancement a été de moitié inférieure en nombre à celle de l'Etat, ce qui a pu conduire à minorer ses points de vue. Cette minoration s'est notamment révélée lors des travaux des groupes thématiques. Ainsi, une proposition portée par la société civile et des bailleurs dans le cadre d'un groupe thématique sur la Gouvernance a été rejetée (il s'agissait de suivre et d'évaluer les politiques publiques à l'aune des performances en termes de réduction de la pauvreté).

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 tellement 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.

D'autre part, au Sénégal, tous les acteurs ont été placés sur un pied d'égalité, qu'il s'agisse des directions de l'Etat, du secteur privé ou des organisations de la société civile. La

La difficulté principale consiste à traduire en termes opérationnels les orientations du CSLP. En matière de santé, par exemple, il n'est pas évident que des centres sanitaires doivent être construits ; peut être vaudrait-il mieux recruter/former des médecins de campagne. Il existe par ailleurs une tendance générale à la surévaluation des ressources en Afrique de l'Ouest, les bailleurs n'assumant pas toujours leurs engagements quand ils ne sont pas d'accord avec les priorités.

Zouadi : Les réductions de dette dans le cadre de l'initiative PPTE et le CSLP ne concordent pas nécessairement. Le point d'achèvement se situait en mars 2001, mais le dispositif de suivi a été long à se mettre en place, ce qui a conduit à reculer l'échéance... Entre juillet 2000 et fin 2001, un financement intérimaire a permis de réaliser certains objectifs.

Le progrès principal du CSLP revient à avoir imposé une coordination des bailleurs sous l'égide de l'Etat. Cela devrait permettre de mieux évaluer l'efficacité de dépenses publiques. Les documents cadres des politiques économiques, qui n'étaient pas négociés, le sont à présent. **Les conditions du support devraient désormais davantage dépendre des résultats que de la mise en œuvre des mesures.** Ces dernières ne peuvent d'ailleurs plus être assimilées à des conditionnalités (comme le fait parfois l'UE), puisqu'elles sont mises au point par le gouvernement et que la Banque Mondiale peut seulement accepter ou refuser d'accorder des crédits.

Le Burkina est un laboratoire de tests sur la conditionnalité (il illustre bien le fait qu'on ne va pas sanctionner l'Etat si la prévision concernant le taux de vaccination n'est pas totalement réalisée). L'UE a quant à elle une grosse tranche fixe et seulement une petite sur laquelle elle peut appliquer ses critères (ratios). La Banque a recours aux *triggers*.

Critères d'évaluation : les critères macro-économiques permettent de baser une tranche fixe d'appui budgétaire (largement plus de la moitié du total de l'appui budgétaire pour l'Union Européenne) dépendant de l'évaluation du FMI - ce qui est contraignant à la fois pour l'UE et pour la BM. Il est question de réduire cette partie. Pour le reste, ce sont les indicateurs du CSLP (les critères).

En ce qui concerne l'orientation politique du cadre, il présuppose une complémentarité entre économie, institutions et capital humain. **L'accent sur les secteurs sociaux est en outre critiqué par certains qui se demandent comment on va développer l'éducation ou la santé sans stratégies de génération de revenus.**

Les prêts sont concessionnels au Burkina, consentis à des taux commerciaux au Maroc. Il est autrement plus important d'avoir un court délai de retour sur investissement dans la première hypothèse. Mais le tropisme secteur privé y est plus important et, de fait, le pays parvient à développer son secteur productif. La pauvreté y résulte d'un problème de redistribution. Cela justifierait en principe des politiques de lutte contre la pauvreté focalisées sur les secteurs sociaux. A contrario, ces politiques prennent le pas sur les politiques industrielles, le renforcement du secteur privé et de la production en Afrique de l'Ouest, alors que la productivité y est très faible. Peut être y a-t-il là une contradiction. Le 9^{ème} FED a ainsi explicitement écarté tout appui au secteur privé (productif) ; il est vrai que c'est compliqué avec des dons. Equité/croissance...

MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

1) articulation avec programmes existant

Le CSLP est un document d'orientation qui ne se substitue pas aux politiques sectorielles mises en œuvre, mais qui a vocation à établir des priorités entre ces politiques, et à hiérarchiser les objectifs poursuivis par chacune d'elles. Il doit également influencer le choix des indicateurs de suivi des programmes.

Fixation d'objectifs spécifiques mesurables (OSM) pour chaque axe stratégique ; état des lieux des projets et programmes concourant à la réalisation des objectifs ; programme d'action complémentaire pour réaliser objectifs.

2) instruments de mise en œuvre

Le gouvernement estime que le budget est un instrument inapproprié pour la planification des dépenses dans le contexte de stratégies de réduction de la pauvreté adoptant perspective MT / LT. Il utilise donc un cadre de dépenses à moyen terme.

Cadre budgétaire permet de définir sur 3 ans les perspectives de ressources, dépenses, déficit et endettement...

Système d'allocation des ressources cohérent avec priorités sectorielles et intersectorielles et contrainte budgétaire.

Détermination d'enveloppes sectorielles par titre prévisibles (pour stratégies sectorielles).

Possibilité création observatoire pauvreté.