



ETUDE ECONOMIQUE CONSEIL

BURKINA FASO

ÉTUDE DIAGNOSTIC DU DISPOSITIF DE SUIVI/ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Étude réalisée par Jean-Claude Kessous et Daniel Boutaud d'EEC Canada avec la collaboration de M. Begnadehi Claude Bationo, consultant national

Septembre 2002

La présente étude a été financée par l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI). Les données, les analyses et les opinions présentées dans ce rapport sont de la responsabilité de leurs auteurs et n'engagent en rien celle de l'ACDI.

1303, av. Greene, 2e étage, Montréal (Québec) Canada H3Z 2A7
Tél: (514) 939-2296 etecocon@eecgroup.com Télécopieur : (514) 939-2321

Table des matières

1.	Portrait du système de suivi et d'évaluation du CSLP au Burkina Faso.....	1
1.1	Rappel des objectifs de la SRP et des axes prioritaires	1
1.2	Description du dispositif de suivi/évaluation prévu	2
1.2.1	Le niveau décisionnel : Comité Ministériel de Supervision du CSLP (CMS-CSLP) ..	3
1.2.2	Le niveau technique : Comité Technique Interministériel (CTS-CSLP)	3
1.2.3	Le niveau opérationnel : Groupes Sectoriels de Suivi du CSLP	4
1.2.4	Création d'un comité d'organisation d'évaluation et d'actualisation du CSLP.....	4
1.3	Principaux acteurs impliqués	6
1.3.1	L'administration centrale	6
1.3.2	Le secteur privé et la société civile.....	6
1.3.3	Les structures d'appui au CSLP	6
1.3.4	Les autres acteurs du dispositif de suivi du CSLP	8
1.4	Indicateurs de suivi retenus	8
1.5	État de la mise en oeuvre	10
2.	Analyse diagnostique	11
2.1	Représentativité.....	11
2.1.1	Participation de la société civile, de l'administration et des partenaires au développement.....	11
2.1.2	Intégration sectorielle	12
2.1.3	Bilan	13
2.2	Capacités.....	13
2.2.1	Capacités effectives versus potentielles	13
2.2.2	Ressources effectives	15
2.2.3	Instrumentation.....	15
2.2.4	Bilan	15
2.3	Fonctionnalité du système	16
2.3.1	Architecture du dispositif	16
2.3.2	Fonctionnement des groupes sectoriels.....	16
2.3.3	Pertinence des rapports d'exécution et de mise en oeuvre.....	17
2.3.4	Appropriation/internalisation.....	18
2.3.5	Articulation entre mise en œuvre et suivi	18
2.3.6	Définition des rôles.....	19
2.3.7	Planification des calendriers.....	19
2.3.8	Rivalités.....	20
2.3.9	Bilan	20
2.4	Indicateurs	21
2.4.1	Fiabilité et régularité des indicateurs produits	21
2.4.2	Adéquation et exhaustivité des indicateurs de suivi retenus.....	21
2.4.3	Bilan	22
2.5	Interventions des bailleurs de fonds	22
2.5.1	Initiatives de renforcement en cours	22
2.5.2	Coordination des bailleurs.....	23
3.	Bilan des forces et faiblesses.....	25
4.	Besoins d'appui.....	28
4.1	Initiatives de renforcement prévues	28
4.2	Synthèse des besoins d'appui	28



Liste des Sigles

BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
CAMEG	Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels Génériques
CASRP	Crédit d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
CEDRES	Centre d'Études de Documentation de Recherches Économique et Sociale
CES	Conseil Économique et Social
CMS-CSLP	Comité Ministériel de Supervision du CSLP
CNCS	Conseil National de Coordination Statistique
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTS	Comité Technique Interministériel de Suivi
CTS-CSLP	Comité Technique Interministériel du Suivi du CSLP
DEP	Directions des Études et de la Planification
DGEP	Direction Générale de l'Économie et de la Planification
DREP	Direction Régionale des Études et de la Planification
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
GS-CSLP	Groupes Sectoriels de Suivi du CSLP
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
LIPDHD	Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEG	Médicaments Essentiels Génériques
ONAPAD	Observatoire National de la Pauvreté et du Développement Humain Durable
ONEF	Observatoire National de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
PEV	Programme Élargi de Vaccination
PNGT2	Programme National de Gestion des Terroirs
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRGE	Projet d'Appui au Renforcement de la Gouvernance Économique
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RECIF/ONG	Réseau d'Information et de Formation des Femmes dans les ONG
SBC-CSLP	Soutien Budgétaire Conjoint au CSLP
SG	Secrétaire Général
SPONG	Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales
STC-PDES	Secrétariat Technique de Coordination du Programme de Développement Économique et Social
UEMOA	Union Économique et Monétaire pour l'Afrique de l'Ouest



1. Portrait du système de suivi et d'évaluation du CSLP au Burkina Faso¹

1.1 Rappel des objectifs de la SRP et des axes prioritaires

L'élection du Burkina Faso à l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) en septembre 1997 par la communauté financière internationale est à la base de l'élaboration de son Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Approuvé en juin et juillet de l'année 2000 par la Banque Mondiale et le FMI, le document du CSLP énonce les objectifs prioritaires de développement que s'est fixés le Burkina Faso pour la décennie à venir. Le CSLP a eu pour cadre conceptuel la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (LIPDHD) 1995-2005, dont la finalité était de centrer le développement du pays sur le concept de la sécurité humaine et, plus particulièrement, sur :

- la sécurité économique, par l'accès à un emploi rémunérateur;
- la sécurité sanitaire par l'accès à moindre coût à des soins médicaux aussi bien préventifs que curatifs;
- la sécurité alimentaire par l'accès à l'eau et aux aliments de base;
- la sécurité environnementale par la préservation d'un environnement sain; et
- la sécurité individuelle et politique.

Le CSLP reflète les choix essentiels menés au niveau des secteurs prioritaires sans se substituer aux stratégies sectorielles existantes ou en cours de finalisation. Le CSLP burkinabé apparaît ainsi comme un document fédérateur de l'ensemble des politiques nationales favorables à la lutte contre la pauvreté. Le CSLP est aussi un document dynamique: son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation suivent une démarche itérative qui devra permettre au Gouvernement de le mettre à jour chaque année à partir des leçons et enseignements dégagés de sa mise en œuvre.

La réduction de la pauvreté, des inégalités et de la vulnérabilité des populations pauvres constitue un objectif majeur ainsi qu'un grand défi que le Gouvernement du Burkina Faso s'est engagé à relever au cours des prochaines années. La réalisation de cet objectif devra s'appuyer sur une croissance économique forte, une gestion rationnelle des ressources naturelles, l'instauration d'une meilleure gouvernance et d'une plus grande coordination de l'aide publique au développement. Dans cette perspective, le Document du CSLP est centré autour de quatre axes stratégiques, dont :

Axe 1 : Accélérer la croissance économique et la fonder sur l'équité

Il s'agira à travers ce premier axe de :

- maintenir un cadre macro-économique stable;

¹ Les travaux de collecte d'information et les entrevues au Burkina Faso ont été réalisés en mai et juin 2002



- accroître la compétitivité de l'économie et réduire les coûts des facteurs;
- accélérer le développement du monde rural;
- appuyer les secteurs productifs.

Axe 2 : Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base

Ce second axe devra permettre de :

- promouvoir l'accès des pauvres aux services d'éducation;
- promouvoir l'accès des pauvres aux services de santé;
- promouvoir l'accès des pauvres à l'eau;
- améliorer le cadre de vie des pauvres notamment l'habitat.

Axe 3: Elargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres

Les actions inscrites au titre de ce troisième axe sont :

- la diminution de la vulnérabilité de l'activité agricole;
- l'intensification et la modernisation de l'activité agricole;
- l'accroissement et la diversification des revenus des ruraux;
- le désenclavement.

Axe 4 : Promouvoir la bonne gouvernance

Au titre de ce quatrième axe il s'agira de promouvoir :

- une bonne gouvernance démocratique;
- une gouvernance locale;
- une bonne gouvernance économique;
- la lutte contre la corruption.

1.2 Description du dispositif de suivi/évaluation prévu

Le Burkina Faso a été l'un des premiers pays dont le document de stratégie de lutte contre la pauvreté a été approuvé par les institutions de Bretton-Woods et ce faisant l'un des seuls pays



de la zone sahélienne à avoir mis à l'épreuve un dispositif de suivi/évaluation. Ce dernier, approuvé par décision du Conseil des Ministres² est constitué de trois paliers :

- une instance décisionnelle : le Comité Ministériel de Supervision du CSLP (CMS-CSLP);
- un organe technique : le Comité Technique Interministériel de Suivi du CSLP (CTS-CSLP);
- les structures opérationnelles : les groupes sectoriels de suivi du CSLP (GS/CSLP).

1.2.1 Le niveau décisionnel : Comité Ministériel de Supervision du CSLP (CMS-CSLP)

Présidé par le Premier Ministre et coordonné par le Ministre Délégué chargé des Finances et du Budget, le Comité Ministériel de Supervision du CSLP (CMS-CSLP)³ est l'instance décisionnelle et se trouve au sommet du dispositif de suivi du CSLP. Selon les textes, ce Comité doit se réunir au moins une fois par semestre et à d'autres occasions éventuelles sur convocation de son président pour :

- apprécier l'état d'exécution globale du CSLP sur la base des rapports périodiques et soumis à son intention par le Comité Technique Interministériel de Suivi;
- approuver les propositions de révision du document stratégique de lutte contre la pauvreté résultant de l'évaluation de l'exécution des plans d'actions sectoriels du CSLP;
- trouver des solutions appropriées aux problèmes inhérents à la mise en œuvre du CSLP.

Enfin, le Ministre coordonnateur du CMS-CSLP rend compte périodiquement de l'exécution des plans d'actions du CSLP aux représentants-résidents des bailleurs de fonds par tous moyens appropriés, notamment à travers des rencontres ou par la diffusion des rapports d'exécution. En relation avec les départements ministériels concernés, il est chargé d'informer la société civile sur la mise en œuvre des divers axes du cadre stratégique.

1.2.2 Le niveau technique : Comité Technique Interministériel (CTS-CSLP)

Le Comité Technique Interministériel de Suivi du CSLP (CTS-CSLP)⁴ est l'organe technique du comité ministériel de supervision du CSLP. Ce comité regroupe l'ensemble des Secrétaires Généraux des départements ministériels et les responsables des structures impliquées dans la mise en œuvre du CSLP.

Les principales attributions du CTS-CSLP sont :

- le suivi et la coordination de la mise en commun des plans d'actions sectoriels du CSLP;
- la mise en cohérence des actions menées dans le cadre de l'exécution du CSLP;

² Décision adoptée lors de la séance du 23 mars 2001.

³ Créé le 23 avril 2001 par le décret présidentiel n°2001-150/PRES/PM/MEF.

⁴ Créé le 29 mai 2001 par arrêté n°2001-00 006/PM/CAB signé du Premier Ministre.



- l'élaboration de rapports trimestriels sur la mise en œuvre du CSLP;
- la préparation des dossiers des réunions du comité interministériel de supervision du CSLP.

Les coordonnateurs ou chefs de files des partenaires financiers sont admis aux travaux du Comité technique interministériel.

Le CTS-CSLP doit théoriquement se réunir une fois par trimestre sur convocation de son président pour examiner les rapports mensuels d'exécution des plans d'actions sectoriels du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Enfin en relation avec les Secrétaires Généraux des départements ministériels concernés, le coordonnateur du CST/CSLP organise l'information périodique au profit de la société civile sur l'exécution des plans d'actions sectoriels du CSLP.

1.2.3 Le niveau opérationnel : Groupes Sectoriels de Suivi du CSLP

Les groupes sectoriels ont pour tâche principale de suivre l'exécution sur le terrain des plans d'actions sectoriels et d'élaborer des rapports d'exécution à l'attention du comité technique interministériel de suivi du CSLP.

Les groupes sectoriels doivent en principe se réunir deux fois par trimestre et regroupent les services opérationnels des ministères (Directions des Etudes et de la Planification, directions centrales impliquées, structures du Ministère de l'Economie et des Finances, etc.) intervenant dans les politiques sectorielles du Gouvernement.

Le secrétariat des travaux est assuré conjointement par les DEP et le STC-PDES. Les partenaires au développement sont membres des groupes, de même que les acteurs de la société civile œuvrant dans les secteurs concernés.

1.2.4 Création d'un comité d'organisation d'évaluation et d'actualisation du CSLP

Le Comité d'Organisation et d'Évaluation du CSLP⁵ a pour mandat de conduire les différents ateliers régionaux d'évaluation et d'actualisation du CSLP. Ce comité est composé de quatre structures: un présidium, une coordination, une commission thème et une commission finances et organisation matérielle.

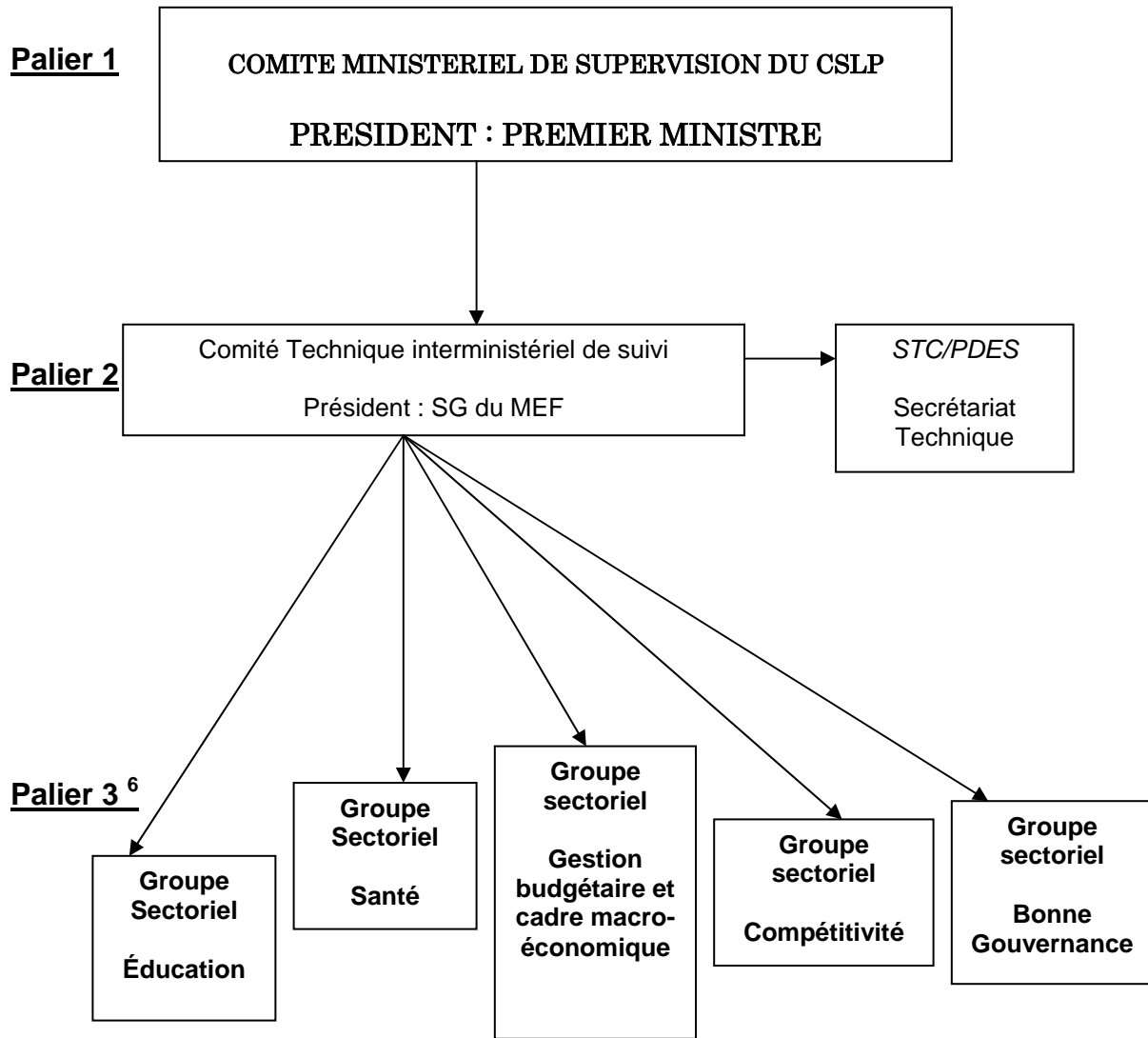
L'ensemble du dispositif s'est également enrichi d'un nouvel acteur, l'Observatoire National de la Pauvreté et du Développement Humain Durable (ONAPAD), créé conformément aux recommandations du CSLP. L'observatoire de la pauvreté et le SCT-PDES sont sensés travailler en étroite collaboration pour un meilleur suivi du CSLP, chacune de ces deux structures étant sensée exécuter une mission bien spécifique.

Le schéma illustratif du dispositif de suivi du CSLP est présenté à la page suivante.

⁵ Créé le 4 juillet 2001 par arrêté n°2001/02/MEF/STC-PDES.



Graphique 1 : Schéma illustratif du dispositif de suivi du CSLP



⁶ Le groupe sectoriel « développement rural » est encore en chantier.



1.3 Principaux acteurs impliqués

1.3.1 L'administration centrale

Le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) est l'acteur clé du dispositif de mise en œuvre et de suivi du CSLP : la formulation du CSLP a été pilotée par la Direction Générale de l'Économie et de la Planification (DGEP) en étroite collaboration avec le SCT-PDES.

Les premiers responsables de chacun des départements ministériels ont été informés du déroulement du processus et y ont été impliqués à travers la présence de leurs Directions des Études et de la Planification (DEP) au sein du comité interministériel. C'est au sein de ce comité qu'est née l'idée de constituer des groupes thématiques et sectoriels.

L'ensemble des acteurs de l'administration centrale jouent chacun un rôle précis dans le dispositif. C'est ainsi qu'on retrouve à la tête de chaque groupe thématique un responsable de l'administration issu du secteur concerné.

Le STC-PDES est la structure qui pilote la mise en œuvre du CSLP de façon concertée avec les groupes sectoriels. Il est chargé de suivre le processus de révision du CSLP. Il est normalement membre de tous les groupes thématiques et participe de ce fait aux activités initiées par ceux-ci.

1.3.2 Le secteur privé et la société civile

Le secteur privé est représenté au niveau du groupe sectoriel "compétitivité". Le rôle accordé à ce secteur dans le suivi du CSLP est important pour plusieurs raisons :

- l'intégration sous-régionale enclenchée dans le cadre du mécanisme de désarmement tarifaire de l'UEMOA nuit à la compétitivité des entreprises burkinabé du fait de l'importance des coûts des facteurs de production et des coûts de transaction au pays;
- le processus de privatisation a des répercussions importantes sur les résultats du CSLP à cause de la vulnérabilité des agents des entreprises privatisées.

Les acteurs de la société civile interviennent quant à eux dans l'ensemble des groupes sectoriels et thématiques, en fonction des intérêts qu'ils représentent. Ils sont également appelés à intervenir au niveau technique en communiquant au CTS-CSLP des rapports d'information périodiques sur l'exécution des plans d'actions sectoriels du CSLP.

Les représentants de la société civile les plus impliqués au niveau de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi du CSLP sont le Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales (SPONG), qui regroupe 98 ONG, et le Réseau d'Information et de Formation des Femmes dans les ONG (RECIF/ONG).

1.3.3 Les structures d'appui au CSLP

L'information statistique est au cœur du processus de formulation, de mise en œuvre et de suivi du CSLP, c'est pourquoi on retrouve à la tête de l'appareil statistique burkinabé le Conseil National de Coordination Statistique (CNCS), organe de supervision en charge : (i) de la coordination des travaux statistiques menés par les différents ministères et institutions de l'État



et (ii) de l'élaboration du programme statistique national. Le dispositif statistique qui accompagne la mise en œuvre et le suivi du CSLP s'appuie par ailleurs sur l'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD), les Directions des Études et de la Planification (DEP) des différents départements ministériels et l'Observatoire de la Pauvreté et du Développement Humain Durable (ONAPAD).

L'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD)

L'INSD est l'organe central national chargé de la collecte, du traitement de l'analyse et de la diffusion de l'information statistique. La formulation du CSLP s'est d'ailleurs appuyée sur les résultats des deux enquêtes prioritaires réalisées par l'INSD en 1994 et 1998. L'INSD est également en charge d'une importante base de données qui alimentent partiellement ou entièrement de nombreux indicateurs retenus dans le cadre du suivi du CSLP. L'INSD contribue enfin à la réalisation de certaines enquêtes spécifiques sur une base ponctuelle.

Les Directions des Études et de la Planification (DEP)

Chaque département ministériel est doté d'une DEP chargée entre autres de la collecte et de la diffusion de l'information statistique sectorielle. Ces directions sont intimement associées au suivi de la pauvreté dans la mesure où elles sont chargées :

- d'identifier les indicateurs sectoriels pertinents au suivi du CSLP; et
- de produire les informations destinées à alimenter les indicateurs de leur secteur d'intervention.

Les DEP sont ainsi des partenaires privilégiés du dispositif mis en place pour le suivi du CSLP. Elles participent aux travaux des différents groupes sectoriels.

L'Observatoire National de la Pauvreté et du Développement Humain Durable (ONAPAD)

L'ONAPAD a été mis en place dans le cadre du Projet d'Appui au Renforcement de la Gouvernance Economique (PRGE) appuyé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Les principaux éléments du mandat confié à l'ONAPAD sont les suivants:

- permettre aux acteurs du développement de suivre et d'évaluer l'impact des politiques et des programmes d'action engagés dans leurs domaines de compétence au moyen d'indicateurs appropriés;
- développer des bases de données plus larges, et
- diffuser l'information sous une forme adaptée aux besoins des utilisateurs (sous forme de tableaux de bord, brochures, analyses et études, etc.) et contribuer ainsi au dialogue social.

L'ONAPAD est rattaché au CNCS et contribue au renforcement des capacités des services statistiques (INSD, DEP, DREP). À cet égard, il travaille en étroite collaboration avec l'ensemble du dispositif statistique devant alimenter les indicateurs de suivi de la pauvreté.



Un deuxième observatoire a également été créé dans le cadre du PRGE. Il s'agit de l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

Les deux observatoires s'appuient sur les systèmes de collecte d'information statistique existants. Ils se chargent de recueillir l'information auprès des structures pour bâtir des indicateurs et des bases de données nécessaires au suivi et à l'analyse de la pauvreté.

1.3.4 Les autres acteurs du dispositif de suivi du CSLP

D'autres acteurs interviennent de manière plus ponctuelle dans le dispositif de suivi du CSLP, soit pour approfondir certains aspects techniques, soit pour donner leur appréciation de l'évolution du dispositif. On compte parmi ces acteurs le Centre d'Etudes de Documentation et de Recherches Economique et Sociales (CEDRES) de l'Université de Ouagadougou ainsi que la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui participe au groupe sectoriel « Gestion budgétaire et cadre macroéconomique ».

1.4 Indicateurs de suivi retenus

La typologie des indicateurs de suivi du CSLP a été établie en fonction des différents groupes sectoriels et/ou thématiques mis en place au niveau opérationnel, l'objectif étant d'impliquer l'ensemble des secteurs dans le dispositif global de suivi de la pauvreté. Les indicateurs retenus dans la première version du CSLP de 2000 concernent toutefois exclusivement les secteurs sociaux (santé et éducation) et la gestion budgétaire.

Le tableau 2 ci-dessous donne les principaux indicateurs retenus dans le CSLP de même que leur fréquence, les sources des données et les organismes responsables de leur production.



Tableau 2 : principaux indicateurs de suivi de la pauvreté

Secteur ou groupe thématique	Indicateurs	Fréquence de sa production	Sources des données	Responsable de la production
Education	Taux d'alphabétisation (femmes et % des femmes alphabétisées dans les 20 provinces les plus pauvres)	Annuelle	DEP MEBA et DEP MESSRS	Institut National de l'Alphabétisation
	Taux brut de scolarisation dans les zones rurales les plus défavorisées	Annuelle	DEP MEBA	Service statistique de la DEP
	Taux brut d'inscription en première année (CP1) pour les filles, les zones rurales et les 20 provinces les plus pauvres	Annuelle	DEP MESSRS	Service statistique
	Coût moyen de scolarité d'un enfant au primaire	Annuelle	DEP MESSRS	Direction des Affaires Académiques et Scolaires –DAAS-
Santé	Nombre de nouveaux contacts par personne et par an dans les structures de premier niveau (CSPS, CMA)	Annuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Statistiques sanitaires • RGPH et projection. 	<ul style="list-style-type: none"> • DEP/Santé • INSD
	Taux de rupture des MEG (en % à la CAMEG pour le panier des 45 éléments prioritaires)	Annuelle	<ul style="list-style-type: none"> • SNIS • CAMEG • EDS • ED 	DEP/Santé
	Coût des actes médicaux (structures de premier niveau)	Tri annuel	Enquête semestrielle auprès des services déconcentrés du MEBA et de la Santé	INSD
	Taux de couverture vaccinale DTCP3, BCG, Rougeole et Fièvre jaune	Annuelle	<ul style="list-style-type: none"> • SNIS • PEV • EDS • RGPH + projections 	<ul style="list-style-type: none"> • DEP/Santé • INSD
	CSPS remplissant les normes en matière de personnel	Annuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Statistiques sanitaires • Enquête test sur les nouvelles conditionnalités 	<ul style="list-style-type: none"> • DEP/santé • INSD
Gestion budgétaire	Taux d'exécution des budgets des ministères sociaux et analyse des réalisations par rapport aux objectifs fixé par les ministères	Annuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Circuit informatisé de la dépense • Loi des Finances. 	<ul style="list-style-type: none"> • DCCF/MEF • DG-COOP/MEF • Direction Générale du Budget (DGB/MEF) • DGTCP/MEF
	Part du budget revenant effectivement aux structures les plus déconcentrées	Annuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Loi des Finances 	<ul style="list-style-type: none"> • DGB/MEF
	Indice de satisfaction des utilisateurs des services publics	Annuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête semestrielle auprès des utilisateurs des services publics 	<ul style="list-style-type: none"> • INSD



Secteur ou groupe thématique	Indicateurs	Fréquence de sa production	Sources des données	Responsable de la production
	Écart entre les prix unitaires d'un certain nombre de produits obtenus par les marchés publics et ceux obtenus par le secteur privé	Annuelle	• Enquête	INSD

De manière générale, quel que soit l'indicateur considéré, la source des données permettant de l'alimenter provient soit de l'INSD, soit des différentes structures sectorielles qui produisent l'information statistique (DEP, institutions privées ou para-étatiques, etc.).

Il convient de préciser que cette liste a été récemment revue et enrichie lors d'un atelier de validation des indicateurs de suivi de la pauvreté qui s'est tenu à Tenkodogo du 20 au 22 juin 2002. Quatre groupes thématiques (éducation et bonne gouvernance, santé, nutrition et démographie, gestion budgétaire et macroéconomie, monde rural) ont été constitués afin d'élaborer une liste restreinte d'indicateurs qui pourrait servir au suivi du CSLP. L'on ignore cependant si cette liste a été approuvée par les bailleurs de fonds lors de la présentation des résultats de la seconde année de mise en oeuvre du CSLP.

1.5 État de la mise en oeuvre

Suite à l'adoption du CSLP par tous les acteurs et partenaires de l'État entre juin et juillet 2000, le Gouvernement s'est employé à la mise en oeuvre des quatre axes stratégiques décrits plus haut. Entre l'adoption du CSLP et sa mise en oeuvre effective, un délai de huit mois a toutefois été encouru, entraînant des répercussions sur l'ensemble des actions programmées. Sur la base des apports sectoriels, un premier bilan de la mise en oeuvre du CSLP a été établi en juin 2001.

Le dispositif de suivi a été formellement adopté en avril et mai 2001, mais il n'est toujours pas entièrement opérationnel, notamment au niveau technique. En effet, certains des groupes sectoriels notamment le groupe sectoriel développement rural n'est toujours pas constitué alors que d'autres groupes connaissent de multiples problèmes d'ordre fonctionnels .

Un bilan pour la seconde année de mise en oeuvre était en cours de préparation lors du passage de la mission et devait être présenté les 11 et 12 juillet 2002 à l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en oeuvre et le suivi du CSLP. Le rapport de cet exercice constituera un véritable test quant à la fonctionnalité du dispositif de suivi/évaluation alors que le pays rentre dans la 3ième année d'implantation de sa stratégie.



2. Analyse diagnostique

2.1 Représentativité

2.1.1 *Participation de la société civile, de l'administration et des partenaires au développement*

La formulation du CSLP a été l'occasion pour le gouvernement burkinabé d'initier un dialogue avec la quasi-totalité des acteurs du développement et principalement la société civile et les partenaires au développement.

Participation de la société civile

À travers l'organisation d'une série d'ateliers régionaux, l'État a enclenché le processus de concertation impliquant aussi bien les administrations déconcentrées que la société civile. Ces rencontres ont été organisées autour de thèmes définis à l'avance et centrés sur le processus du CSLP. La décentralisation des ateliers visait à associer l'ensemble des acteurs, et ce à tous les niveaux. C'est ainsi qu'une série d'ateliers se sont tenus respectivement à Tenkodogo, Ouahigouya, Bobo-Dioulasso et Ouagadougou entre juillet et août 2001. Ces ateliers ont été des cadres de concertation qui ont aboutis à l'adoption d'une série de recommandations insérées dans le rapport de mise en œuvre du CSLP.

Par ailleurs, le Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales (SPONG) a organisé un atelier de sensibilisation et d'information de ses membres en vue de permettre une meilleure appropriation du CSLP par les populations à la base. Le Réseau d'Information et de Formation des Femmes dans les ONG (RECIF/ONG) a également tenu un atelier d'appropriation du CSLP réunissant des représentants d'associations et de directions régionales de l'économie et de la planification issus de 10 régions économiques du pays.

Malgré ce processus de consultation, la participation effective de la société civile, aussi bien en quantité qu'en qualité, s'est révélée déficiente du fait de l'absence d'un niveau de suivi décentralisé et d'un cadre de concertation fonctionnel par catégorie d'acteurs. La société civile est ainsi faiblement représentée dans les groupes sectoriels puisqu'elle ne participe effectivement qu'à deux des 5 groupes actuellement opérationnels. Par ailleurs, elle est absente des deux premiers niveaux du dispositif de suivi ce qui limite d'autant sa capacité de s'exprimer et de relayer son point de vue sur les questions les plus critiques. Le manque d'information, de sensibilisation, de formation et d'organisation de ses représentants a contribué à rendre son implication encore plus timide, contrastant avec le dynamisme dont elle fait preuve sur le terrain.

Un appui au soutien et à l'organisation des acteurs de la société civile de la part de l'État et des partenaires au développement est donc souhaitable. L'action du PNUD visant à promouvoir le regroupement des Organisation de la Société Civile autour du SPONG s'inscrit dans ce mouvement. D'autres partenaires au développement se sont également engagés à renforcer l'implication de la société civile.

Il convient de mentionner l'absence de l'Université de Ouagadougou dans le dispositif de suivi du CSLP. Bien qu'elle puisse apporter une connaissance et une expérience certaine en analyse



de problématiques liées à la pauvreté, son implication dans le dispositif se limite à des consultations individuelles et à quelques invitations ponctuelles qui lui ont été adressées.

Participation de l'administration

Le dialogue entamé dans le cadre de la formulation du CSLP a dans un premier temps permis à l'administration de s'appropriier les outils et éléments de base qui ont servi à l'élaboration du document final. Par la suite, le CSLP a fait l'objet d'une présentation du Ministre de l'Économie et des Finances devant les deux chambres du parlement (Assemblée Nationale et Chambre des Représentants) et le Conseil Économique et Social (CES) qui ont approuvé les choix effectués par le Gouvernement en terme de démarche et d'orientations économiques.

Au niveau du dispositif de suivi, l'administration est présente dans les trois paliers et, bien que tous les ministères ne soient pas nécessairement membre d'un groupe sectoriel (GS), ils sont représentés par contre au sein du Comité Interministériel Technique de Suivi (CTS) où siègent les Secrétaires Généraux des ministères impliqués dans la mise en œuvre du CSLP.

Pour ce qui est de la composition des GS et du CTS, elle a été fixée par des textes réglementaires qui énumèrent la liste des départements ministériels et autres structures qui les constituent. L'idée de nommer des membres institutionnels et non des individus chargés du suivi est en soit une bonne chose, mais en pratique la trop grande rotation des participants délégués par leurs institutions respectives crée de nombreuses difficultés dont la principale est le manque de continuité dans le suivi et ce faisant l'absence de mémoire institutionnelle.

En dernier lieu, même si chaque groupe sectoriel réunit les représentants de plusieurs départements ministériels, il n'en demeure pas moins que le rapport produit est davantage le rapport du ministère chef de file plutôt que celui du groupe sectoriel ce qui dénote une faible dynamique participative. Ces mêmes difficultés se retrouveraient également transposées au niveau du Comité Technique Interministériel de Suivi.

Participation des bailleurs de fonds

L'exercice d'élaboration du CSLP a donné au Gouvernement l'occasion de tenir les partenaires au développement informés de l'évolution du processus d'élaboration du CSLP et de recueillir par la même occasion leurs commentaires en vue de l'améliorer. À l'issue de ce processus de concertation, le Gouvernement burkinabé a soumis à l'adoption de la Banque Mondiale et du FMI un CSLP consensuel qui énonce ses objectifs prioritaires de développement.

De manière plus générale, des rencontres périodiques réunissant les représentants du Gouvernement et les partenaires au développement sont organisées. Au cours de ces réunions, le Ministre Délégué chargé des Finances et du Budget fait le point du suivi du CSLP, relève les goulots d'étranglements, présente les résultats obtenus et énonce les perspectives. Pour les partenaires, ces rencontres permettent d'apprécier l'état de mise en œuvre du CSLP et de faire part de leurs préoccupations.

2.1.2 Intégration sectorielle

L'intégration sectorielle a été renforcée à travers la mise en œuvre de groupes sectoriels dans le cadre du dispositif de suivi/évaluation du CSLP. Le CSLP du Burkina Faso constitue un cadre fédérateur des politiques sectorielles.



2.1.3 Bilan

En somme, l'analyse diagnostique de la représentativité et de la participation des acteurs au processus d'élaboration et de suivi du DSRP fait ressortir les principaux éléments suivants :

- la société civile est très peu impliquée dans le dispositif de suivi du CSLP en terme de représentativité mais également en terme de participation active aux débats;
- l'absence de membres permanents au sein des GS et du CTS nuit à la continuité du suivi et au développement d'une mémoire institutionnelle;
- les acteurs locaux devraient être sensibilisés davantage au processus CSLP afin qu'ils puissent être amenés à jouer un rôle de premier plan dans le dispositif de suivi. Cela participe également de la promotion de la gouvernance locale;
- étant donné leur expérience et leurs connaissances en matière de suivi/évaluation de la pauvreté, les institutions universitaires pourraient être davantage impliquées dans le dispositif de suivi/évaluation du CSLP.

2.2 Capacités

2.2.1 Capacités effectives versus potentielles

Le Conseil National de la Coordination Statistique (CNCS)

Le CNCS est chargé de gérer et coordonner l'ensemble du système statistique national. Créé en 1998, cet organisme dispose de très peu de moyens et ne peut donc jouer son rôle de coordonnateur. Selon ses règlements, le CNCS devrait se réunir 2 fois par an mais en réalité il ne se réunit qu'une fois par an et même encore cette fréquence n'est pas toujours respectée. Afin de remplir ses fonctions, le CNCS aura besoin d'assistance pour dynamiser le système statistique et assurer une coordination efficace des différents secteurs générateurs d'information. À cet effet, un programme de concertation et de coordination entre les différents acteurs impliqués dans la production et l'exploitation de l'information statistique s'avère nécessaire.

Les organes producteurs de statistiques

L'Institut National de la Statistique et de la Démographie

L'INSD a le statut d'établissement public à caractère administratif sans toutefois disposer des moyens nécessaires pour réaliser le travail qui lui est exigé. L'Institut fait face à de nombreuses difficultés liées essentiellement à la forte mobilité de son personnel, aux capacités internes réduites en analyse de données et à l'inadéquation entre les ressources financières dont il dispose et les opérations coûteuses de collecte de données qu'il doit entreprendre. Le manque de ressources financières se traduit notamment par un équipement désuet et des reports d'activités.



En regard de sa contribution au suivi du CSLP et plus généralement de sa capacité à remplir son mandat, l'INSD fait face à de nombreux problèmes dont :

- **des ressources financières insuffisantes:** l'INSD n'arrive à mobiliser que 15 à 20% des ressources financières nécessaires à la réalisation de son programme d'activité;
- **des relations peu développées avec les autres partenaires du système statistique national :** l'INSD entretient peu de relations avec les Directions Régionales des Etudes et de la Planification (DREP) et récupère directement ses informations auprès des DEP. Il s'agit là d'un dysfonctionnement important du dispositif statistique puisque l'INSD n'a en fait aucun contrôle sur le circuit et la qualité de l'information produite;
- **une déconcentration insuffisante des activités :** l'INSD est une institution qui, au niveau local n'est pas déconcentrée. Les directions régionales de l'économie et de la planification sur lesquelles l'INSD pourrait s'appuyer pour animer les services statistiques au niveau local souffrent aujourd'hui d'une insuffisance criante en personnel et ne peuvent servir de relais à ses activités;
- **une contribution au suivi du CSLP mal définie :** pour ce qui concerne le suivi du CSLP, l'INSD ne disposait jusqu'à présent d'aucun cahier des charges définissant ses responsabilités dans la production des indicateurs. La liste des indicateurs retenue lors du séminaire de Tenkodogo a permis de mieux circonscrire la contribution de l'INSD et constitue de ce point de vue une première étape vers l'élaboration d'un cahier des charges. En plus de finaliser la liste des indicateurs, ce séminaire a permis de préciser leur fréquence, leur niveau de désagrégation, et l'organisme responsable de leur production. Selon les dirigeants de l'institut, l'INSD aurait les compétences techniques lui permettant de produire ces indicateurs en qualité et en quantité;
- **des effectifs en quantité insuffisante :** le personnel est nettement insuffisant compte tenu de la demande additionnelle d'information qu'impose le suivi du CSLP. Selon les estimations de l'INSD, le déficit en ressources humaines s'élèverait à 106 personnes tous niveaux confondus. En outre, au niveau régional, il faudrait deux techniciens par DREP, soit au total 20 techniciens. Ce déficit en ressources touche tout autant les autres partenaires du système statistique puisqu'en dehors de l'INSD, il y a très peu de statisticiens ce qui inévitablement rejaille sur leurs capacités méthodologiques.

Les ministères techniques

Tout comme l'INSD, les Directions des Études et de la Planification des différents ministères sont confrontées à une insuffisance des moyens humains (à la fois en termes de nombre et de capacités), matériels et financiers. Au niveau déconcentré, ces structures souffrent particulièrement du manque de personnel. Leurs capacités en suivi/évaluation s'en trouvent d'autant plus réduites que :

- la plupart des ministères manquent de culture statistique et ne sont en mesure ni de produire les informations exigées dans les délais requis ni de les mettre à jour avec régularité. Certes, certains ministères comme le Ministère de l'Éducation de Base ou le Ministère de la Santé disposent de services statistiques bien structurés, mais il s'agit là de cas d'exception;



- le degré de pénétration des méthodes de gestion des projets par résultat est faible;
- la très grande mobilité des ressources humaines au sein des ministères ne leur permet pas de développer une mémoire institutionnelle en terme de suivi;
- les services de suivi/évaluation sont peu développés au sein des ministères et les ressources humaines dédiées à cette fonction sont généralement en nombre insuffisant et peu formées aux méthodes de suivi. Les outils pour le suivi/évaluation des projets sont inexistantes ou, si ils existent, ne sont pas mis en pratique;
- les compétences méthodologiques nécessaires au calcul des indicateurs dans les délais et qualités requis ne sont pas toujours nécessairement présentes.

2.2.2 Ressources effectives

Les différents acteurs impliqués dans le suivi du CSLP et au premier chef les DEP des ministères techniques placent l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières au premier rang de leurs contraintes. En conséquence avec les moyens dont elles disposent, les DEP ne réalisent dans le meilleur des cas qu'une faible proportion de leur programme de travail. Les projets ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi et, faute de moyens, peu de visites se font sur le terrain pour s'assurer de la matérialité des résultats. Il y a lieu de signaler qu'en marge de la mise en oeuvre du CSLP, les dotations budgétaires des ministères n'ont pas été revues à la hausse dans la perspective de mobiliser plus de ressources pour le suivi des projets réalisés dans le cadre de l'initiative PPTE.

2.2.3 Instrumentation

Les capacités d'analyse en suivi/évaluation sont insuffisantes ce qui affecte la fonctionnalité des membres de l'échelon le plus bas du dispositif de suivi. Les participants aux groupes sectoriels n'ont pas été nécessairement formés à la problématique et à l'instrumentation du suivi (cadres logiques, gestion par résultat, cycle de gestion des projets, logiciel, etc.) des projets ce qui fait que plusieurs d'entre eux ne sont pas ainsi en mesure de distinguer entre les différents types d'indicateurs (intrans, extrants, impact), de comprendre leur sens ou plus simplement de les suivre et de les interpréter. Il n'y a eu pour le moment aucune démarche entreprise pour systématiser le suivi au sein des Groupes Sectoriels et standardiser les méthodes de travail. Par ailleurs, il n'y a pas d'uniformisation du contenu des rapports produits ce qui rend plus difficile leur synthèse à l'échelon supérieur.

2.2.4 Bilan

En résumé, l'analyse des capacités et ressources dont disposent les intervenants du dispositif de suivi/évaluation du CSLP montre :

- que la régionalisation du CSLP apparaît de plus en plus nécessaire afin d'être alignée sur le découpage institutionnel du pays en treize régions. Dans ce contexte, le renforcement des capacités de suivi/évaluation en région est essentiel;
- qu'il y a une très faible coordination du système statistique par le CNCS;



- qu'en ce qui concerne le système de collecte des données au niveau local, étant donné l'absence de déconcentration de l'INSD dans les régions, il serait important de contribuer au renforcement des Directions Régionales de l'Économie et de la Planification (DREP) et au recrutement de personnel pour animer les services statistiques;
- que le Conseil National pour la Coordination Statistique (CNCS) qui a la lourde tâche d'assurer la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la production des statistiques devrait être appuyé conséquemment;
- que les capacités en matière de suivi au sein des groupes sectoriels sont faibles ; et
- qu'il n'existe pas encore de standards sur les méthodes de travail de ces groupes et sur les contenus de leurs rapports.

2.3 Fonctionnalité du système

2.3.1 Architecture du dispositif

L'architecture du dispositif de suivi/évaluation du CLSP est théoriquement bien élaborée et agencée. On déplore toutefois au sein de ce dispositif l'absence d'un maillon fort au niveau décentralisé et déconcentré (régional/local). Alors que les acteurs locaux sont souvent bien placés pour appréhender et caractériser avec précision l'évolution de la pauvreté, ils sont encore très peu sollicités dans le cadre du dispositif actuel de suivi du CSLP.

Bien que théoriquement sain, le dispositif du Burkina Faso est dans les faits encore peu opérationnel, comme le reflète la tenue des réunions irrégulières à tous les échelons (décisionnel, technique et opérationnel). À cet égard, on note plus particulièrement des insuffisances et confusions marquées au niveau des groupes sectoriels de l'éducation de base et du développement rural ce qui est compte tenu de l'importance de ces deux secteurs dans la stratégie de réduction de la pauvreté, le signe d'un dysfonctionnement important du dispositif de suivi.

2.3.2 Fonctionnement des groupes sectoriels

De l'avis de tous les interlocuteurs rencontrés, le maillon le plus faible du dispositif de suivi se situe au niveau des groupes sectoriels qui, rappelons le ont pour mandat de suivre sur le terrain les plans d'actions de leurs départements et d'élaborer les rapports d'exécution à l'intention du comité technique interministériel de suivi du CSLP.

Six groupes sectoriels devraient être fonctionnels dont quatre portant sur des thématiques sectorielles (éducation, développement rural, santé, gestion budgétaire et cadre macro-économique) et deux sur des thématiques transversales (compétitivité et bonne gouvernance). Dans les faits, la situation se présente de manière très inégale. Hormis le groupe sectoriel gestion budgétaire et cadre macroéconomique qui semble fonctionner adéquatement, les autres groupes sectoriels connaissent de sérieux dysfonctionnements notamment le groupe sectoriel Education de Base et le groupe sectoriel Développement Rural qui pour sa part n'a jamais été constitué et n'a jamais tenue de réunions.



Parmi les difficultés recensées, il convient de mentionner :

- le non respect de la périodicité des réunions des groupes sectoriels. Selon les textes, ces derniers devraient se réunir deux fois par trimestre, en réalité cette fréquence est peu respectée et dans le meilleur des cas ces réunions ont lieu tous les trimestres;
- la grande mobilité des participants aux groupes sectoriels avec comme corollaire les problèmes que cela occasionne en terme de changements dans la composition des groupes et de discontinuité dans la transmission des dossiers;
- l'organisation peu adéquate des groupes sectoriels: ces derniers sont peu au fait de leur mission, n'ont pas développé de méthodes de travail efficaces et ne disposent pas d'outils tels que tableaux de bords ou cadres logiques qui puissent guider leurs travaux;
- le dépôt tardif et irrégulier des contributions des divers participants aux chefs de file des groupes sectoriels, responsables de la rédaction des rapports d'exécution transmis au STC/PDES;
- l'absence de coordination et de communication entre le STC-PDES et les groupes sectoriels: les rapports produits par les groupes sectoriels sont révisés régulièrement par le STC/PDES sans que les nouvelles versions ne leur soient retournées;
- le suivi insuffisant des travaux des groupes sectoriels par le SCT/PDES et;
- la surcharge de travail des participants aux groupes sectoriels: plusieurs de ces participants se plaignent du surcroît d'effort qu'implique leur participation au dispositif de suivi du CSLP et ce d'autant que de nouvelles ressources n'ont pas été mises à la disposition des ministères pour assumer ces nouvelles tâches. Par ailleurs la fréquence de dépôt des rapports (trimestrielle) n'est pas suffisamment longue pour entrevoir des changements perceptibles dans l'évolution des indicateurs.

Le fait que seul le groupe sectoriel Gestion Budgétaire et Cadre Macroéconomique fonctionne adéquatement est également un indice que le CSLP n'a pas été totalement internalisé au sein de l'administration burkinabè. En fait tout semble encore fonctionner comme si on cherchait à produire en priorité les indicateurs et informations à caractère économique et financier.

Conscient de toutes ces faiblesses, le STC-PDES serait en train de concevoir un plan de renforcement de ses capacités afin de pouvoir satisfaire d'une part les besoins d'informations nationaux dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et d'autre part les besoins des bailleurs de fonds en matière de mise en oeuvre et de suivi du CSLP. Cette initiative risque cependant de demeurer insuffisante du moins tant qu'elle ne s'attaquera pas aux problèmes du dispositif de suivi dans leur globalité. A cet égard, il conviendrait d'aborder en priorité les problèmes d'organisation et de fonctionnement des groupes sectoriels puisqu'ils constituent la cheville ouvrière du dispositif de suivi et que c'est par leur biais que les deux autres paliers sont alimentés en informations.

2.3.3 Pertinence des rapports d'exécution et de mise en oeuvre

Les rapports d'exécution produits par les groupes sectoriels sont de qualité inégale. Si certains d'entre eux font référence aux indicateurs de suivi (éducation de base) d'autres (compétitivité), par contre sont purement descriptifs, peu analytiques, sans aucune mention des indicateurs



qu'ils sont sensés suivre. Par ailleurs, les rapports incluent tous les projets aussi bien les initiatives PPTTE que les autres initiatives ce qui ne permet pas d'isoler les contributions respectives.

Pour ce qui est des bilans de mise en oeuvre, le Burkina Faso a produit un premier bilan de mise en oeuvre en juillet 2001 et s'apprêtait à déposer le second en juillet 2002. Pour ce qui concerne le premier bilan de mise en oeuvre, son examen par certains bailleurs de fonds⁷ a suscité les commentaires suivants :

- la mise en oeuvre des quatre axes du CSLP a tendance à être plus descriptive qu'analytique;
- la relation entre les informations soumises dans le rapport et la réduction de la pauvreté n'est pas suffisamment mise en évidence;
- l'évolution des indicateurs sociaux devrait être soulignée de façon plus explicite;
- l'analyse n'est pas suffisamment approfondie dans les domaines suivants: (i) progrès dans la gestion des dépenses publiques, (ii) cohérence dans l'analyse et la collecte des données, (iii) prise en compte des opinions de la société civile, et (iv) progrès réalisés dans la mise en oeuvre des politiques dans le secteur du développement rural.

2.3.4 Appropriation/internalisation

De manière générale, on constate une déficience claire au niveau de l'appropriation et de l'internalisation des objectifs du CSLP, à la fois au niveau de l'administration et de la société civile. Hormis les grandes directions du Ministère de l'Économie et des Finances ayant conduit l'exercice et les deux ministères sociaux impliqués au départ (santé et éducation de base), les ministères participent encore très peu à l'effort de mise en oeuvre du dispositif de suivi, comme le reflète les difficultés rencontrées au niveau des groupes sectoriels. Leur participation est ponctuelle, réactive et principalement dictée par les échéances de production des rapports.

Dans ce contexte, il est clair que l'effort de vulgarisation et de diffusion du CSLP au sein de l'administration et de la société civile doit se poursuivre, mais au delà il faut que cela soit aussi intégré dans les méthodes de travail. Les assises nationales sur le CSLP tenues les 1er et 2 juillet 2002 à Ouagadougou ont d'ailleurs identifié cette insuffisance d'appropriation du CSLP comme un handicap majeur à sa mise en oeuvre efficace.

2.3.5 Articulation entre mise en oeuvre et suivi

Le dispositif de suivi/évaluation du CSLP mis en place au Burkina Faso ne sépare pas nettement les fonctions de mise en oeuvre et de suivi/évaluation. Ainsi, les acteurs en charge de la mise en oeuvre se trouvent aussi partie prenante dans le suivi/évaluation de la stratégie. Pour ce qui concerne le suivi, il n'y a pas d'ambiguïtés en soit. Par contre, pour l'évaluation, il serait indispensable d'y associer des acteurs indépendants. Pour le moment, la distribution des rôles et responsabilités notamment au regard des fonctions d'élaboration, de mise en oeuvre et de suivi des politiques n'est donc pas de nature à garantir une évaluation objective des résultats du CSLP.

⁷ Commentaires de la Banque Mondiale et du FMI sur le rapport interimaire présenté par le gouvernement burkinabè.



2.3.6 Définition des rôles

Les rôles et attributions des trois paliers du dispositif de suivi du CSLP ont été relativement bien circonscrits dans les textes réglementaires qui les ont créés. En pratique cependant un des paliers est dysfonctionnel (3 ième palier) et cela rejait sur l'ensemble du dispositif. Cette situation n'est pas due à une mauvaise définition des responsabilités mais plutôt à un ensemble de facteurs parmi lesquels :

- Une préoccupation insuffisante à l'échelon central en regard du fonctionnement des groupes sectoriels;
- une coordination insuffisante de tous les acteurs impliqués dans le suivi; et
- l'absence de cahiers des charges définissant clairement les rôles et responsabilités des différents intervenants qui permettent d'éviter les doubles emplois et de rationaliser l'utilisation des ressources.

Au niveau des structures d'appui, les rôles assumés par les différents organes statistiques, l'INSD et l'ONAPAD notamment, n'ont pas encore été définis de manière précise. Ainsi, on comprend encore mal la répartition des tâches dans le suivi et l'évaluation du CSLP entre l'INSD, responsable de la production d'indicateurs retenus dans le cadre du suivi du CSLP, et l'ONAPAD, chargé de recueillir l'information auprès des organes statistiques existants pour bâtir des indicateurs et des bases de données nécessaires au suivi et à l'analyse de la pauvreté. Les relations effectives entre l'INSD et les autres organes statistiques tels que l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ou le Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2) restent également à clarifier.

2.3.7 Planification des calendriers

Au niveau décisionnel, il est prévu que le Comité Ministériel de Supervision du CSLP se réunisse au moins une fois (1) par semestre et rende compte périodiquement de l'exécution du plan d'actions du CSLP aux représentants-résidents des bailleurs de fonds par tout moyen approprié, notamment à travers des rencontres ou par la diffusion des rapports d'exécution.

Le Comité Technique Interministériel de Suivi du CSLP doit quant à lui se réunir une fois par trimestre sur convocation de son président pour examiner les rapports mensuels d'exécution des plans d'actions sectoriels du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

Enfin, les Groupes Sectoriels doivent se réunir deux fois par trimestre et doivent élaborer des rapports d'exécution à l'attention du comité technique interministériel de suivi du CSLP.

Dans les faits toutefois, ces calendriers ne sont pas respectés et apparaissent à ce jour peu réalistes, à preuve, les réunions des groupes sectoriels qui ne se tiennent, dans le meilleur des cas, qu'une fois par trimestre. Les partenaires au développement et la société civile ne sont pas systématiquement invités à prendre part aux activités des groupes sectoriels tel que prévu dans les textes. De manière générale, l'opérationnalisation du dispositif est assurée par à-coup, sous l'impulsion d'échéances ponctuelles à respecter (production du rapport annuel de suivi, convocation de réunions aux niveaux supérieurs, etc.).



2.3.8 Rivalités

Le dispositif de suivi/évaluation bénéficie d'un bon ancrage institutionnel au sein du Ministère de l'Économie et des Finances. Cependant, ce ministère ayant été récemment scindé, certaines rivalités sont susceptibles de voir le jour en particulier entre la DGEP, la DEP et le STC-PDES., ce qui risque fort de créer une certaine confusion au niveau de l'ancrage institutionnel.

Par ailleurs, le dispositif de suivi tel que défini dans les textes ne précise pas le rôle de l'ONAPAD et sa complémentarité avec le STC-PDES et l'INSD. Un tel contexte présente aussi un risque important de rivalités entre ces différentes structures.

À cet égard, il faut noter que des contacts fructueux entre l'ONAPAD et le STC-PDES ont eu lieu récemment et ont permis une meilleure clarification des rôles.

2.3.9 Bilan

En résumé, l'analyse diagnostique de la fonctionnalité du système de suivi/évaluation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso conduit aux constats suivants.

- mise en place effective d'un dispositif de suivi de la pauvreté hiérarchisé selon trois niveaux. Ce dispositif n'est cependant pas encore pleinement opérationnel: l'ensemble des groupes sectoriels, bien que créés, n'ont pu à ce jour tenir régulièrement leurs réunions périodiques;
- le fonctionnement actuel des groupes thématiques mérite d'être redynamisé. Ceci nécessitera des moyens financiers qu'il faudra tirer soit des ressources PPTÉ, soit de fonds additionnels;
- l'appropriation du CSLP n'est pas encore acquise aux niveaux déconcentrés, d'où la nécessité de mettre en place des structures régionales de suivi. Cette initiative participera également à l'enracinement des mécanismes de la gouvernance locale;
- au niveau central, on ne sent pas encore une coordination totale des activités de tous les acteurs impliqués dans le suivi. À ce niveau, une harmonisation et une identification claire des attributions de chaque structure est indispensable. Pour ce faire, un cahier de charges devrait être élaboré afin de définir plus clairement les rôles et responsabilités de chacun des intervenants, éviter les doubles emplois et rationaliser l'utilisation des ressources;
- la prise en compte des nouveaux acteurs (en particulier l'ONAPAD) nécessite une relecture des textes ayant consacré la mise en place des différentes composantes du dispositif de suivi du CSLP;
- la concertation permanente entre les acteurs impliqués dans le dispositif de suivi du CSLP, notamment ceux ayant en charge la production des statistiques, demeure une nécessité pour assurer la bonne marche du CSLP lui-même.



2.4 Indicateurs

2.4.1 *Fiabilité et régularité des indicateurs produits*

La situation en regard de la production des indicateurs est variable selon les secteurs :

- au niveau des indicateurs de gestion budgétaire, les informations relatives aux taux d'exécution des budgets des ministères sociaux sont disponibles à la Direction Générale du Budget, et ce à la fin de chaque exercice budgétaire. Des ressources additionnelles devront être cependant mises à la disposition de l'INSD pour la réalisation de sondages et enquêtes sur le niveau de satisfaction des utilisateurs des services publics. Il en est de même en ce qui concerne l'écart entre les prix de certains produits obtenus par les marchés publics et ceux obtenus par le privé;
- pour ce qui concerne les indicateurs macro-économiques, leur pertinence et leur fiabilité ne semblent pas faire l'unanimité. Quant aux comptes nationaux, leur production est stoppée depuis plusieurs années;
- pour ce qui est des indicateurs de la santé, les taux de couvertures vaccinales sont présentement produits annuellement par le Programme Elargi de Vaccination (PEV). On note toutefois une insuffisance en ce qui concerne le taux de rupture en Médicaments Essentiels Génériques (MEG) fourni par la Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels Génériques (CAMEG) à la DEP Santé. En effet, ce taux ne prend pas en compte l'apport des structures privées qui sont sur la chaîne de l'approvisionnement en MEG. Il y a donc une déperdition d'informations non négligeable à laquelle il faut remédier;
- enfin, au niveau des ressources animales, les bases de données sont obsolètes puisque le dernier recensement du cheptel date de 1989. La Direction des Etudes et de la Planification du Ministère des Ressources Animales utilise encore ces bases de données pour faire des extrapolations ce qui induit une très grande imprécision dans les estimations statistiques. Un nouveau recensement du cheptel sur financement des Pays Bas est en train d'être préparé avec le concours de l'INSD.

Dans tous les secteurs, la production des indicateurs à partir de données d'enquêtes représente un coût élevé et nécessite un appui en vue d'assurer la qualité et la régularité de la collecte, du traitement et de l'analyse des données. En clair, les principaux besoins des différentes structures impliquées dans la collecte et le traitement d'informations se trouvent aux niveaux financier, technique (renforcement des capacités) et matériels, notamment en ce qui concerne l'équipement informatique.

2.4.2 *Adéquation et exhaustivité des indicateurs de suivi retenus*

Les indicateurs retenus dans la première version du CSLP (juillet 2000) sont de l'avis de plusieurs bailleurs de fonds, insuffisants et pas toujours pertinents. Ils ne concernent en majeure partie que les secteurs sociaux (santé et éducation) au détriment d'autres domaines sous-représentés tels que la nutrition, l'emploi et la formation professionnelle. Le CSLP reste même muet en regard des indicateurs liés au secteur du développement rural (agriculture, eau et environnement, ressources animales). La plupart des indicateurs proposés sont basés sur



des moyennes nationales et ne sont ni décomposés ni régionalisés ce qui limite leur représentativité.

Un effort d'identification et de systématisation des indicateurs a récemment été entrepris sous l'égide de l'ONAPAD, avec la participation des partenaires financiers et de la société civile. Certains partenaires demeurent toutefois sceptiques quant à l'aboutissement de ce processus: cette liste serait semble-t-il trop longue et peu opérationnelle. Elle serait de plus incomplète puisque qu'elle se concentre plus sur des indicateurs de processus au détriment des indicateurs de résultats. Le défi serait de pouvoir trouver des indicateurs permettant de mesurer sur une base annuelle les progrès réalisés en matière de lutte à la pauvreté.

2.4.3 Bilan

En somme, l'analyse des questions relatives aux indicateurs produits et à produire en vue du suivi/évaluation du CSLP fait ressortir les principaux éléments suivants :

- le financement d'enquêtes complémentaires et l'ajout de ressources humaines qualifiées seront nécessaires afin de produire les indicateurs de suivi conformément à la périodicité prévue;
- à l'heure actuelle, la disponibilité des statistiques sur les ressources animales et sur l'environnement ne ressort pas clairement dans le cadre du suivi de la pauvreté;
- le processus consensuel d'identification des indicateurs de suivi du CSLP doit être renforcé.

2.5 Interventions des bailleurs de fonds

2.5.1 Initiatives de renforcement en cours

L'élaboration et la mise en œuvre du CSLP sont soutenues par plusieurs bailleurs de fonds tant bilatéraux que multilatéraux.

Bailleurs multilatéraux

Du côté des institutions de Bretton-Woods, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International ont joué un rôle actif et continu dans le processus d'élaboration du CSLP au Burkina Faso. L'administration burkinabè a pu bénéficier de l'appui technique de la Banque Mondiale ainsi que d'un appui financier pour la formulation du document, ce à travers le financement des enquêtes prioritaires I et II dont les résultats ont été utilisés pour définir les déterminants de la pauvreté au Burkina Faso (incidence, profondeur, sévérité, etc.).

Pour ce qui concerne le soutien à la mise en œuvre et le suivi du CSLP, la Banque Mondiale intervient de diverses façons :

- mise en place d'un crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (CASRP) : ce crédit de 120 millions de dollars décaissé selon une enveloppe triennale glissante a pour objectifs d'appuyer le gouvernement burkinabè dans la mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté par des appuis budgétaires;



- financement en décembre 2001 d'un forum national sur l'information statistique pour le suivi de la pauvreté organisé par l'INSD. À l'issue de ce forum, les autorités burkinabè devaient élaborer un plan d'action pour la mise en place d'un système de suivi de la pauvreté;
- appui à l'INSD dans la réalisation de l'enquête nationale sur le budget consommation des ménages. La préparation de cette enquête qui durera au moins deux ans serait au stade de la phase finale.

Selon les autorités burkinabès, ces appuis de la Banque Mondiale demeurent nettement insuffisants en regard des demandes d'informations auxquelles devra répondre l'appareil statistique national.

Du côté des autres organismes du système des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) s'est fortement impliqué dans le processus CSLP, principalement à travers le Projet d'Appui au Renforcement de la Gouvernance Economique (PRGE). Les 4 axes de ce projet sont intimement lié au processus CSLP et visent à contribuer au renforcement des capacités locales à la fois au niveau de l'élaboration de politiques, du suivi de la pauvreté et de la coordination des aides. C'est via ce projet que sont financés la mise en place: (i) de l'Observatoire National de la Pauvreté et du Développement Humain Durable (ONAPAD) et (ii) de l'Observatoire National de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (ONEF).

Bailleurs bilatéraux

Plusieurs partenaires bilatéraux viennent en appui à la mise en oeuvre du CSLP, toutefois l'intervention la plus significative dans cette catégorie de bailleurs se fait via le Groupe de Soutien Budgétaire Conjoint au Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (SBC-CSLP). Ce groupe qui réunit six bailleurs de fonds, dont cinq bilatéraux (Belgique, Danemark, Coopération Suisse, Pays-Bas et Suède) et l'Union Européenne a pour objectifs de soutenir la mise en oeuvre du CSLP au travers d'appuis budgétaires coordonnés. Les appuis sont déboursés sous forme d'aide budgétaire non ciblée et sont effectués sur la base des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du CSLP. Les décaissements se font selon une tranche fixe et une tranche variable variants tous deux selon la performance des politiques, mesurées sur la base des indicateurs du CSLP. L'évaluation des progrès se fait de manière conjointe et se fonde sur les revues de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) et sur les revues du CSLP.

A l'initiative de ce groupe, il a été envisagé de mettre en place un Fonds d'Appui Institutionnel pour la mise en oeuvre du CSLP. Il s'agirait d'un fonds multi bailleurs qui pourrait financer soit des études, soit des enquêtes, soit encore une assistance technique en faveur du renforcement des capacités de l'administration. Ce fonds pourrait aussi apporter un appui au suivi décentralisé du CSLP. Lors du passage de la mission, ce fonds n'était toujours pas fonctionnel, les modalités de mise en oeuvre n'étant pas encore définies.

2.5.2 Coordination des bailleurs

Au Burkina Faso, les conditions nécessaires pour une concertation et une coordination efficace des bailleurs de fonds ne sont pas pour le moment réunies. En effet, des divergences subsistent entre certains partenaires au développement. Celles-ci porteraient sur:



- **les exigences de décaissement:** en matière de décaissement, certains bailleurs souhaiteraient tenir compte des résultats du test de conditionnalité tandis que d'autres n'en font pas leur principale référence;
- **les échéanciers:** certains des partenaires techniques et financiers trouvent les échéanciers pour la réalisation du CSLP trop contraignants ce qui ne permet pas de produire raisonnablement des résultats dans des délais aussi courts;
- **la nature et la fiabilité des données macroéconomiques;**
- **les indicateurs à considérer:** Tout le monde s'accorde sur l'importance des indicateurs de résultats, mais il y a des divergences entre les bailleurs de fonds relativement à l'importance et à l'emphase à accorder aux indicateurs de processus;
- **la cohérence et priorités des mesures de soutien au CSLP:** pour certains partenaires, la priorité serait de réduire les dépenses publiques de l'état alors que pour d'autres cette politique est incompatible avec les objectifs du CSLP.

Ces divergences de point de vue font que les bailleurs de fonds ont du mal à parler d'une seule et même voix ce qui nécessairement se traduit par un manque de cohérence dans les messages envoyés aux autorités burkinabès. Cela s'est manifesté lors de l'évaluation du premier rapport d'exécution du CSLP: ainsi pendant que certains d'entre eux étaient très critiques sur le contenu dudit rapport, d'autres traduisaient leur satisfaction aux autorités burkinabès.

L'existence d'une plate-forme fonctionnelle de coordination entre un sous-groupe important de bailleurs de fonds est une bonne chose en soit. Il conviendrait cependant qu'il puisse y avoir un comité rassemblant l'ensemble des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Un tel comité permettrait de clarifier les règles du jeu et de créer une pression naturelle pour harmoniser les exigences tout en ouvrant la voie à une coordination plus efficace entre les autorités burkinabès et les PTF (par exemple dans le cadre d'une commission mixte).



3. Bilan des forces et faiblesses

Le tableau ci-après résume les principaux constats qui se dégagent de l'analyse diagnostic du dispositif de suivi/évaluation du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté au Burkina Faso.



CRITÈRES	FORCES	FAIBLESSES
Participation de l'administration, de la société civile et du secteur privé	Participation effective de l'administration au stade de l'élaboration du CSLP	Absence de la société civile au stade de l'élaboration du CSLP. Rattrapage encore timide au niveau de la mise en œuvre du CSLP.
Intégration sectorielle	Très bonne intégration sectorielle : le CSLP constitue un cadre fédérateur des politiques sectorielles	
Appropriation/Internalisation (administration, société civile, local/régional)		Hormis les grandes directions du Ministère de l'Économie et des Finances et les deux ministères sociaux impliqués au départ (santé et éducation de base), le CSLP est très peu approprié par l'ensemble des acteurs
Architecture du dispositif de suivi	L'architecture du dispositif est théoriquement très bien élaborée et agencée.	Dispositif grippé : réunions irrégulières à tous les niveaux (1, 2 et 3). Insuffisances et confusions au niveau des groupes sectoriels de l'éducation de base et du développement rural. Opérationnalité par à-coup.
Articulation entre mise en oeuvre et suivi		Les fonctions de mise en oeuvre et de suivi ne sont pas nettement séparées
Définition des rôles	Les rôles des différents paliers au sein du dispositif de suivi sont bien définis	Confusion ou ambiguïté des missions au niveau des organismes d'appui dans le domaine statistique et analytique (STC-PDES, ONAPAD, INSD et DEP/MEF).
Capacités effectives versus potentielles		Insuffisantes hormis quelques niveaux sectoriels (DEP, santé) central et déconcentré (tous les secteurs).
Fonctionnalité/opérationnalité du dispositif	Déficiente: opérationnalité dépendante du palier supérieur	
Planification des calendriers	Les calendriers théorique bien	Calendriers non respectés à tous les paliers du



CRITÈRES	FORCES	FAIBLESSES
	définis	dispositif. Les calendriers apparaissent peu réalistes.
Ressources effectives (matérielle, humaine et financière)		Ressources humaines matérielles et financières insuffisantes. Grande mobilité de la main d'oeuvre à l'INSD, au STC et dans les autres DEP.
Instrumentation		Insuffisante et souvent inappropriée. Instrumentation de gestion interne défaillante. Hormis l'INSD, le SCT-PDES, DEP/MEB et DEP/Santé, instrumentation de suivi interne insuffisante et souvent inappropriée au niveau des ministères.
Existence d'une initiative de renforcement des capacités	Initiatives de renforcement prévues notamment à travers la CAPES, le PNUD (PRGE) et la Coopération Suisse (OSC).	Dispersion des efforts de renforcement.
Adéquation, régularité, fiabilité et exhaustivité des indicateurs	Un effort d'identification et d'élaboration consensuelle des indicateurs a été entrepris sous l'égide de l'ONAPAD avec la participation des partenaires techniques et financiers et de la société civile.	La liste des indicateurs n'est toujours pas exhaustive, notamment pour les secteurs de l'énergie et du développement rural.
Ancrage institutionnel		Scission du MEF créant un risque de confusion au niveau de l'ancrage institutionnel. Le dispositif ne précise pas le rôle de l'ONAPAD et sa complémentarité avec le STC-PDES et l'INSD
Coordination des bailleurs de fonds	Existence d'un groupe de soutien budgétaire conjoint (SBC). Projet de mise en place d'un Fonds d'Appui Institutionnel	Le SBC demeure encore restreint: cinq bilatéraux et un multilatéral. Divergences entre certains bailleurs de fonds.
Rivalités		Rivalités possibles entre l'INSD et L'ONAPAD.



4. Besoins d'appui

4.1 Initiatives de renforcement prévues

On peut recenser à ce jour un certain nombre d'initiatives qui pourraient contribuer à l'enrichissement du dispositif de suivi du CSLP soit par la mise en place de nouveaux instruments soit par la mobilisation de nouveaux financements. Au titre des initiatives annoncées ou en cours de gestation il faudrait citer :

- l'initiative de la FAO en collaboration avec l'Union Européenne visant à soutenir la mise en place d'un Système d'Information et de Cartographie de l'Insécurité Alimentaire et de la Vulnérabilité (SICIAV). Un plan d'action est en cours d'élaboration à cet effet;
- la mobilisation de ressources financières substantielles de la part de l'Union Européenne en faveur du Burkina Faso dans le cadre du programme indicatif national Burkina Faso/Commission Européenne intervenue le 21 mars 2002. Il est entendu que cet accord sera essentiellement axé sur la réduction de la pauvreté;
- l'intention de la Banque Africaine de Développement (BAD) de contribuer à l'implantation d'observatoires régionaux de suivi de la pauvreté et du DHD;
- l'intention du groupe SBC/CSLP d'apporter un appui aux Organisations de la Société Civile pour les amener à s'impliquer davantage dans la mise en oeuvre et le suivi du CSLP.

4.2 Synthèse des besoins d'appui

Après deux années de mise en oeuvre, le dispositif de suivi/évaluation du CSLP au Burkina Faso connaît de sérieux problèmes d'organisation et de fonctionnement ce qui réduit d'autant la capacité des autorités d'apprécier les résultats atteints et d'en rendre compte aux partenaires au développement qui à cet égard ont déjà manifesté leur insatisfaction. Dans cette perspective, les principaux besoins identifiés et les types d'interventions qu'il serait possible de promouvoir consisteraient principalement à appuyer les autorités burkinabè à mieux articuler leur vision et à relancer le fonctionnement de ce dispositif. Cela pourrait se faire par des actions visant à :

Renforcer la participation, la coordination et la concertation des acteurs de la société civile: Cela pourrait inclure les activités suivantes :

- renforcement des capacités de la société civile;
- actions d'information/sensibilisation/communication;
- révision des textes constitutifs du dispositif de suivi.

Améliorer l'appropriation du CSLP et la dynamisation du système au niveau de l'administration et des groupes sectoriels: Les interventions proposées pourraient prendre la forme :



- de financements complémentaires pour la réalisation d'enquêtes et d'études dirigées par les unités fonctionnelles. À cet égard, l'appui financier au dispositif statistique devra permettre de conduire à terme les opérations de collecte des données pour alimenter certains indicateurs. Il s'agit de façon ferme :
 - des enquêtes de suivi du CSLP auprès des services déconcentrés des ministères sociaux,
 - des enquêtes d'opinion auprès des utilisateurs des services publics,
 - des enquêtes sur les écarts entre les prix unitaires d'un certain nombre de produits obtenus par les marchés publics et ceux obtenus par le secteur privé,
 - des enquêtes auprès des opérateurs économiques sur les procédures de passation de marchés,
 - des enquêtes participatives sur la perception de la pauvreté par les pauvres,
 - de l'enquête budget et conditions de vie des ménages prévue pour l'année 2003 et dont le financement estimé à environ 800 millions de F CFA n'est toujours pas bouclé;
- d'aide à la prise en compte du CSLP dans la mission des différents services ministériels;
- d'aide à la coordination de l'action des différents services;
- d'actions de sensibilisation/formation/instrumentation;
- de renforcement des capacités humaines, matérielles et financières;
- d'appui à l'animation et à la concertation de groupes sectoriels.

Séparer des fonctions de mise en œuvre et de suivi/évaluation. Il pourrait s'agir de :

- contribuer à l'intégration d'une composante évaluation *externe* dans le processus de suivi/évaluation.

Développer les instruments de gestion

Le besoin en renforcement des capacités est particulièrement présent au niveau des Directions des Etudes et de la Planification des ministères sectoriels. A cet égard, il serait possible de venir en appui :

- au renforcement des capacités des cadres des ministères en procédures de gestion par résultats pour la mise en œuvre du suivi d'exécution;
- à l'élaboration d'outils, de cadres logique, de fiches de suivi, etc.



Améliorer la coordination des interventions des partenaires techniques et financiers

- aide à l'impulsion d'une concertation entre partenaires techniques et financiers relativement au suivi et à l'évaluation du CSLP.

