

**COMPTE RENDU DU DIALOGUE AVEC LES  
GROUPES D'ACTEURS**

I. CONTRIBUTION DES MOUVEMENTS ET ASSOCIATIONS DE JEUNES.....	7
1.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION.....	7
1.1.1 Description de l'expérience.....	7
1.1.2 Les causes de la faible implication des jeunes dans les cadres de planification.....	9
1.1.3 Leçons tirées.....	12
1.1.4 Recommandations.....	12
1.2. SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES.....	13
1.2.1 Les facteurs qui déterminent cette situation.....	13
1.2.2 Leçons tirées.....	14
1.2.3 Recommandations.....	15
1.3. PROCESSUS.....	15
1.3.1 Description de l'expérience.....	15
1.3.2 Les principales causes explicatives de cette marginalisation.....	16
1.3.3 Leçons tirées.....	17
1.3.4 Recommandations.....	17
1.4 IMPACTS, DISPOSITIFS DE SUIVI-EVALUATION.....	20
II CONTRIBUTION DES ONG.....	21
2.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION.....	21
2.1.1 Les limites des cadres et processus.....	21
2.1.2 Les leçons.....	24
2.1.3 Les recommandations.....	24
2.2 SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES.....	25
2.2.1 Les facteurs explicatifs.....	25
2.2.2 Les leçons.....	26
2.2.3 Les recommandations.....	26
2.3 PROCESSUS.....	27
2.3.1 Les limites.....	27
2.4 LES IMPACTS.....	28
2.4.1 Les raisons du faible impact des processus.....	28
2.4.2 Les leçons.....	29
2.4.3 Les recommandations.....	30
2.5 LECONS TIREES DU PROCESSUS ACTUEL.....	31
2.5.1 Les facteurs de réussite.....	31
2.5.2 Les limites du processus.....	31
2.5.3 Recommandations.....	31
III CONTRIBUTION DES FEMMES.....	32
3.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION.....	32
3.1.1 Les causes de la faible implication des femmes et du caractère souvent peu significatif de leur participation.....	32
3.1.2 Leçons.....	36
3.1.3 Les recommandations.....	36
3.2 SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES.....	38
3.2.1 Les facteurs explicatifs de la faiblesse des liens et synergie entre les politiques sectorielles.....	38
3.2.2 Leçons tirées.....	40
3.2.3 Les recommandations.....	40
3.3 PROCESSUS.....	40
3.3.1 La responsabilité des projets et programmes.....	41
3.3.2 Leçons.....	42
3.3.3 Recommandations.....	42
3.4 IMPACTS, DISPOSITIFS DE SUIVI ET EVALUATION.....	42
3.4.1 Les responsabilités.....	42
3.4.2 Leçons.....	43
3.4.3 Recommandations.....	43
IV CONTRIBUTION DES INDUSTRIELS ET ARTISANS.....	45
4.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION.....	45
4.1.1 Les facteurs explicatifs de la main mise.....	45
4.1.2 Leçons.....	47
4.1.3 Les recommandations.....	47

4.2 SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES.....	48
4.2.1 Les facteurs explicatifs de la faiblesse des liens et des synergies entre les cadres de planification.....	48
4.2.2 Leçons.....	49
4.2.3 Les recommandations.....	49
4.3 PROCESSUS.....	50
4.3.1 Les facteurs explicatifs.....	50
4.3.2 Leçons.....	51
4.3.3 Les recommandations.....	51
4.4 IMPACTS.....	52
4.4.1 Les facteurs explicatifs du faible impact.....	52
4.4.2 Leçons.....	52
4.4.3 Les recommandations.....	53
V CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS PAYSANNES.....	54
5.1 LES MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION.....	55
5.1.1 Les facteurs explicatifs.....	55
5.1.2 Les enseignements tirés.....	56
5.1.3 Les recommandations.....	57
5.2 INTEGRATION ET SYNERGIES ENTRE DIFFERENTS CADRES DE PLANIFICATION.....	59
5.2.1 Les facteurs explicatifs.....	59
5.2.2 Les leçons.....	60
5.2.3 Recommandations.....	60
5.3 PROCESSUS.....	60
5.3.1 Les facteurs explicatifs.....	61
5.3.2 Les leçons.....	61
5.3.3 Recommandations.....	62
5.4 IMPACTS.....	63
5.4.1 Facteurs explicatifs.....	63
5.4.2 Leçons.....	63
5.4.3 Recommandations.....	63
VI CONTRIBUTION DES SYNDICATS ET MOUVEMENTS DE DEFENSE DES DROITS HUMAINS ET DES CONSOMMATEURS.....	64
6.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION.....	65
6.1.1 Les facteurs explicatifs.....	65
6.1.2 Les enseignements tirés des expériences du passé.....	66
6.1.3 Recommandations.....	67
6.2 INTEGRATION ET SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES.....	69
6.2.1 Les facteurs explicatifs.....	69
6.2.2 Les leçons.....	70
6.2.3 Recommandation.....	70
6.3 PROCESSUS.....	70
6.3.1 Facteurs explicatifs.....	70
6.3.2 Leçons tirées.....	71
6.3.3 Recommandations.....	71
6.4 IMPACTS.....	71
VII CONTRIBUTION DES DEP DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS.....	73
7.1 LES MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION.....	73
7.1.1 Les facteurs explicatifs.....	73
7.1.2 Les leçons.....	75
7.1.3 Les recommandations.....	76
7.2 LA SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES.....	76
7.2.1 Les facteurs explicatifs.....	77
7.2.2 Les leçons.....	78
7.2.3 Les recommandations.....	79
7.3 LES PROCESSUS.....	79
7.3.1 Les facteurs explicatifs.....	80
7.3.2 Les leçons.....	81
7.3.3 Les recommandations.....	81
7.4 LES IMPACTS.....	82
7.4.1 Les facteurs explicatifs.....	82

7.4.2 Les leçons.....	83
7.4.3 Les recommandations.....	83

## ***INTRODUCTION***

Le dialogue au niveau des différents groupes d'acteurs en tant que forme de consultation participative est une étape cruciale dans le processus d'élaboration des lignes directrices d'une stratégie nationale de développement durable (SNDD). En rappel, il est à rappeler que le dialogue visait en premier lieu à approfondir l'état des lieux des cadres de planification au Burkina Faso et ensuite dégager des pistes de réflexion pour l'élaboration des lignes directrices d'une SNDD.

L'orientation, le choix des acteurs à impliquer dans le dialogue et le calendrier du déroulement ont été successivement examinés et approuvés par le comité de pilotage de la SNDD avant le lancement effectif intervenu dès le début du mois d'octobre 2000. Ainsi, plusieurs groupes d'acteurs ont été retenus par le comité de pilotage à savoir les mouvements et associations de jeunes, les ONG, les associations et collectifs de femmes, les industriels et les artisans, les organisations paysannes, les syndicats et mouvements de défense des droits humains et des consommateurs, les DEP des départements ministériels. De façon précise, le profil des organisations et/ou institutions représentées au niveau de chaque groupe peut être décrit comme suit :

- mouvements et associations de jeunes : JEC
- ONG : COPOD, BLONGA, SPONG
- associations et collectifs de femmes : RECIF/ONG, COAFEB, Collectif DAFRA, Collectif Femmes et Développement du Houet
- industriels et les artisans GPI et Conseil patronal ( CAAB, APAC):
- organisations paysannes : le Conseil National des Professionnels Agricoles du Burkina (CNPA-B), la Fédération Nationale des Organisations Paysannes (FENOP), l'Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina (UNPC-B) et l'Union Nationale des Jeunes Producteurs Agricoles du Burkina (UNJPA-B).
- syndicats et mouvements de défense des droits humains et des consommateurs (CGTB et CNTB, LCB, MBDHP):
- DEP des départements ministériels : Environnement et Eau (MEE), Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESSRS), Promotion de la Femme (MPF), Économie et Finances (MEF), Ressources Animales (MRA), Enseignement de Base et l'Alphabétisation (MEBA), Administration Territoriale et Sécurité (MATS), Agriculture (MA).

Au titre des activités menées, il y a la tenue d'ateliers d'information à l'intention de chaque groupe d'acteurs afin de situer les objectifs et les attentes du dialogue, ensuite l'organisation de concertation interne au niveau des organisations et/ou institutions composant chaque groupe d'acteurs. Les ateliers de mise en commun qui s'en sont suivis ont été l'occasion pour chaque groupe d'acteurs d'élaborer sa contribution au dialogue.

Le présent document consiste en une présentation des résultats de la concertation avec chacun des groupes d'acteurs.

Au cours du dialogue, quelques études de cas illustrant les appréciations portées dans le présent document ont été élaborées. Elles constituent un complément au présent rapport.

## ***I. CONTRIBUTION DES MOUVEMENTS ET ASSOCIATIONS DE JEUNES***

Les résultats du recensement de 1996 révèlent que les jeunes représentent 49 % de la population totale du Burkina Faso. Ils constituent par ce fait, le deuxième groupe d'acteurs numériquement important après les femmes.

Par ailleurs, selon les informations recueillies auprès du ministère de la jeunesse et des sports, il existe au Burkina Faso plus de 400 associations et mouvements de jeunes qui visent entre autres objectifs, le développement économique et social.

C'est dire donc qu'aucune action de développement véritable ne peut se faire et aboutir efficacement sans une participation et une implication effective de ce groupe.

Et pourtant la revue des expériences d'implication des associations et mouvements de jeunes dans les cadres et processus de planification témoigne que ce groupe d'acteurs est beaucoup ignoré et n'est pas pris en compte lors des processus ; un exercice d'analyse plus approfondie permettra de mieux comprendre la problématique.

### **1.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION**

#### **1.1.1 Description de l'expérience**

Les différents cadres et processus "connus" par le groupe des jeunes sont ceux qui traitent des questions touchant leurs préoccupations ou tout simplement ceux dont ils ont entendu parler ; parmi ceux-ci, on peut citer :

- *Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté parce qu'il permet de résoudre le problème du chômage des jeunes qui est de plus en plus lancinant.*
- *Le Programme d'action National de lutte contre la désertification*

La lutte contre la désertification se veut une œuvre commune. Elle doit commencer par les jeunes, qui en plus de leur importance numérique, constituent les bras valides du pays. Les jeunes peuvent donc jouer le rôle d'alerte de l'opinion publique et inciter en permanence par le dialogue et l'action, les autres jeunes à respecter l'environnement.

- *Le plan d'action pour la promotion de la femme ; ce cadre*
  - permet à la petite fille de s'épanouir ;
  - résoud le problème de disparité entre hommes et femmes ;
  - facilite la lutte contre les violences faites aux filles et aux femmes.
- *Le Rapport National pour l'habitat permet de résoudre le problème d'habitation par la construction de logements ;*
- *Le Programme de lutte contre le Sida parce que la jeunesse est la tranche d'âge la plus vulnérable à cette maladie.*

D'autres cadres par contre touchent directement aux activités de développement menées par les jeunes sur le terrain ; ces derniers concernent :

- *la décentralisation* ;
- *le Plan d'action National pour l'Environnement (PANE)* ;
- *le PNOCSUR*.

Les modalités de préparation des cadres de planification ont surtout été influencées par le contexte politique national et l'environnement international. Ces cadres sont accaparés par un groupuscule de responsables de l'administration centrale qui déterminent les orientations générales et les objectifs globaux du plan en se fondant sur l'analyse de la situation économique et sociale du pays et décident des acteurs à impliquer.

Dans ce contexte, les seuls mandataires conviés à participer à ces processus sont seulement le ministère chargé du plan, les commissions sectorielles et le parlement, acteurs souvent inexpérimentés sur les questions à examiner.

Cette démarche simpliste et assez technocratique n'a pas favorisé une participation effective de la société civile, moins encore, celle des jeunes, groupe qui, socio-culturellement, n'a pas le droit d'exprimer son point de vue dans les grandes décisions de la société.

Les seules occasions saisies par les jeunes pour exprimer leurs points de vue sur les questions de développement du pays se situent sous la période de la révolution de 1983 qui à travers le Discours d'Orientation Politique (DOP) du 2 octobre avait inscrit les préoccupations des jeunes comme un des secteurs le plus important devant être touché par les transformations révolutionnaires.

Cette optique des autorités politiques de l'époque représente un changement fondamental d'attitude et de considération de la jeunesse. Les jeunes venaient de recouvrer leur dignité et leur place en tant qu'acteurs de développement du pays.

Plusieurs organisations de jeunesse, notamment paysannes se mirent en place pour impulser la production nationale ; elles sont désormais consultées sur les grandes questions touchant l'avenir du pays. Ces nouvelles orientations vont se traduire par l'élaboration à partir de 1986 de plans quinquennaux comportant des objectifs quantifiés et des stratégies pour atteindre ces objectifs.

Après le changement du pouvoir en 1987, il y eut un relâchement dans la politique nationale en faveur des jeunes. L'euphorie des jeunes est tombée en désuétude ; ils redeviennent des "laissés pour compte".

Cette marginalisation est d'autant aggravée par l'absence d'une capitalisation des expériences écoulées qui ne favorisent pas une documentation convenable.

Les raisons de cette faible implication du groupe des jeunes dans les processus et cadres sont diverses et sont liées à plusieurs facteurs engageant notamment la structuration propre des associations et mouvements de jeunes, les responsabilités de l'Etat et des bailleurs de fonds.

## 1.1.2 Les causes de la faible implication des jeunes dans les cadres de planification

### Raisons liées à la structuration propre du groupe des jeunes

- *Le faible niveau organisationnel du groupe*

Il existe au Burkina une multitude d'associations et de mouvements de jeunes ; mais il n'existe pas véritablement une organisation faîtière de ces différents mouvements et associations qui puissent être leur répondant dans les processus et cadres de planification.

- *La faible capacité des mandataires désignés par le groupe des jeunes à apporter une contribution de qualité*

Les débats menés au cours des processus sont souvent techniques et hors de portée des représentants désignés pour participer. Ils ne maîtrisent ni les rouages, ni les enjeux des différentes problématiques qui sont soulevées à telle enseigne que l'implication des jeunes se limite dans certains cas à une figuration physique.

- *Le faible intérêt que le groupe des jeunes accorde au suivi des processus*

N'étant pas impliqués dans les processus de façon globale, les jeunes ne disposent d'aucune information significative leur permettant d'assurer le suivi des processus ; c'est ce qui explique leur indifférence dans le suivi des processus.

- *La qualité de certains représentants du groupe*

Il s'est développé au sein des institutions une pratique courante qui veut que systématiquement ce soit le responsable qui soit d'office désigné lorsqu'il s'agit d'une représentation du groupe ; et pourtant il n'est pas souvent la personne dont le profil permet de participer aux différents processus.

Le résultat qui en découle est que la qualité de la participation du représentant demeure faible.

### Les raisons liées aux bailleurs de fonds

- *L'imposition d'un agenda fondé sur les échéances externes*

L'initiative de certains processus émane des accords extérieurs signés ou ratifiés par l'Etat. En conséquence leur mise en œuvre doit s'inscrire dans un calendrier global défini au préalable par l'extérieur. Ces délais souvent très courts ne favorisent pas une information et une sensibilisation suffisante pour préparer les différents groupes sur ces cadres et processus.

- *L'imposition de cadres expatriés qui ignorent les politiques locales*

Certains cadres de planification sont imposés par le contexte international et ne correspondent pas la plupart du temps à la résolution des préoccupations des populations locales. Leur mise en place est accompagnée de la mise à disposition de cadres expatriés qui ignorent le contexte politique et socio-culturel local.

Comment donc réussir à impliquer les populations locales dans un tel cadre qui occulte les réalités du milieu ? Mieux encore, les cadres locaux associés qui pouvaient aider dans la sensibilisation sont dépouillés de toute considération. On pourrait donc imaginer l'avenir d'un tel processus.

- *Insuffisance d'engagement financier*

Les appuis financiers alloués à la préparation des cadres et processus ne prennent pas en compte toutes les réalités du milieu et certaines dépenses sont jugées superflues par le bailleur de fonds. En définitive, le budget qui doit servir à une préparation convenable des processus se trouve insuffisant. Certaines étapes de la préparation du processus se trouvent escamotées ou tout simplement supprimées. Ce qui porte inévitablement préjudice à la réussite des processus et cadres.

- *Le cloisonnement des expériences découlant des procédures imposées et la prédilection des bailleurs de fonds à développer des référentiels spécifiques*

Certains bailleurs de fonds se sont spécialisés dans le financement des activités relevant de domaines déterminés. Cette attitude a entraîné au fil du temps le développement de référentiels spécifiques engendrant le cloisonnement des différentes expériences accumulées. La conséquence directe de cette situation est la mauvaise coordination et planification des appuis financiers en fonction des besoins sur le terrain.

#### Les raisons liées à l'Etat

L'état a une grande part de responsabilité dans la faible implication des jeunes dans les cadres de planification. Les facteurs qui expliquent cet état de fait sont nombreux, mais on peut retenir principalement :

- *Les contraintes liées au calendrier de déroulement des processus et réception tardive des documents de préparation*

La plupart des cadres de planification se définissent dans la mouvance du contexte international, impliquant à la fois plusieurs pays. Les échéances calendaires sont **préétablies** et il appartient aux acteurs nationaux de s'y conformer sans qu'on ne leur donne, ni le temps, ni les documents nécessaires favorisant une compréhension et une bonne préparation des processus. Cette situation engendre des retombées négatives dans l'exécution des processus qui, dans la plupart des cas, est souvent mal faite.

- *L'absence d'une politique nationale bien définie pour impliquer les différents acteurs*

Au niveau national, le pays ne dispose pas encore de grandes orientations définissant les modalités d'implication des différents acteurs dans les cadres et processus conduits. L'administration centrale qui s'est accaparé l'élaboration des cadres, détermine soit par cooptage, soit par affinité les acteurs à impliquer. La conséquence directe de cette situation est la faiblesse des résultats obtenus.

- *L'administration centrale n'a pas confiance aux compétences de la société civile*

Jusqu'alors, les autorités avaient considéré l'élaboration des cadres comme demeurant la seule propriété de l'administration centrale.

Le principal alibi utilisé pour justifier cet état de fait est la faible organisation des acteurs de la société civile et l'immaturation technique des jeunes par rapport aux questions examinées.

- *La faible capacité financière de l'Etat et la faiblesse des ressources financières mobilisées pour appuyer les processus*

Les budgets de préparation des cadres de planification sont basés principalement sur des financements étrangers. Selon les modalités de financement, on exige quelquefois de l'Etat une participation financière pour mener à bien le travail défini. La quote-part de l'Etat étant le plus souvent non versée, certaines étapes de la préparation du cadre ou du processus sont purement et simplement occultés ou supprimées. On implique alors le moins d'acteurs possible, notamment les sans voix pour minimiser les coûts.

- *Le déficit d'information et de communication et temps très court de préparation*

L'implication des jeunes dans les différents cadres peut se résumer à la validation d'un document de processus. Ils reçoivent quelques jours avant la tenue de la rencontre, des documents volumineux devant être lus pour favoriser leur participation effective aux débats de la rencontre. Le temps matériel ne permettant pas aux représentants désignés de recueillir les avis des différents membres, participent et font prévaloir des points de vue personnels qui engagent tout le groupe. Dans l'exécution du cadre, des problèmes se font sentir car le groupe fait ressortir d'autres idées contraires à celles qui ont été consignées dans le document de préparation.

- *L'absence de cahier de charges pour les mandataires désignés à s'impliquer dans les cadres de planification*

La plupart des cadres de planification ne définissent pas au préalable les rôles spécifiques que les différents groupes impliqués doivent jouer. La conséquence directe est une répercussion négative sur la qualité de cette implication, étant donné que les groupes ne savent pas au préalable le mandat spécifique à remplir.

- *L'absence ou la faiblesse des dispositions prises par les programmes et les projets pour évaluer les impacts de leurs activités.*

Un grand nombre de programmes et projets n'incluent pas dans la conduite de leurs activités des dispositions pour évaluer l'impact de leurs projets. Dans le meilleur des cas, ceux qui prennent en compte l'évaluation de l'impact, sont confrontés à des résultats préconçus qui ne donnent pas des informations fiables. C'est pourquoi il n'est pas étonnant de constater que certains projets ou programmes qui ont un impact faible sont répétés ou reconduits contre la volonté des principaux bénéficiaires.

- *Insuffisance de flexibilité dans la mise en œuvre des plans*

La mise en œuvre d'un plan est déterminée entre autres par des facteurs socio-politico-économiques et culturels. La résultante de ces différents facteurs engendre une dynamique qui peut occasionner des blocages et perturber ainsi la conduite du plan, ou affecter les objectifs définis au départ.

Devant de telle situation, le chronogramme d'exécution doit être à mesure de s'adapter au nouveau contexte et inclure les paramètres nouveaux. Mais beaucoup de plans ont échoué tout simplement parce qu'ils n'ont pas été en mesure d'être flexibles dans leur mise en œuvre.

### **1.1.3 Leçons tirées**

Pour garantir une réelle implication des différents groupes d'acteurs (Société civile dont fait partie les jeunes, bailleurs de fonds et Etat), chaque catégorie d'acteurs doit être disponible, manifester un intérêt pour le processus et démontrer une responsabilisation des individus à l'intérieur des structures qualifiées.

### **1.1.4 Recommandations**

Pour garantir une préparation satisfaisante de la participation aux processus de planification, les jeunes recommandent :

A la Société civile de :

- *S'impliquer dans la mise en œuvre et l'exécution des processus et cadres de planification ;*
- *jouer un rôle de contrôle et d'interpellation des autorités afin d'empêcher les détournements d'objectifs dans la mise en œuvre des processus.*

Aux bailleurs de fonds

- *Donner les moyens financiers pour développer les compétences locales pour l'exécution des projets ;*
- *créer un cadre de concertation des bailleurs de fonds pour coordonner leurs actions ;*
- *tenir compte des réalisations antérieures et préoccupations réelles ;*
- *favoriser les échanges d'expériences ;*
- *développer l'appui technique financier et humain, tout en valorisant l'expertise nationale.*

## A l'Etat

- *d'informer, sensibiliser suffisamment sur les processus et cadres de planification ;*
- *de mettre en place des mécanismes susceptibles de garantir la mise en œuvre réussie des processus ;*
- *de procurer une documentation suffisante sur les différents processus ;*
- *de garantir une bonne planification des activités du processus en donnant un large temps de réflexion aux groupes d'acteurs ;*
- *de définir une politique nationale d'harmonisation des actions sur le terrain et des principes d'intervention des bailleurs de fonds ;*
- *de veiller à une répartition géographique harmonieuse des projets sur le terrain.*

## **1.2. SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES**

Il est ressorti des analyses faites par le groupe des jeunes qu'il existe peu de synergie entre les politiques sectorielles.

### **1.2.1 Les facteurs qui déterminent cette situation**

#### Facteurs liés à l'Etat

- *La faiblesse de la représentation des institutions étatiques et des organisations de la Société civile*

La faible mobilisation des ressources financières paraît la principale raison qui explique le nombre réduit des institutions étatiques et des organisations de la Société civile impliquées dans les différentes politiques sectorielles.

- *La faiblesse de communication entre les institutions*

Les services ont acquis l'habitude de travailler en vase clos ; le partage des acquis des différentes politiques sectorielles semblent rares, voire inexistant. En outre les mandataires aux différentes rencontres qui ont la charge de faire des restitutions ne s'acquittent pas la plupart du temps de cette mission ; ils monopolisent par dévers eux l'information reçue.

- *L'absence d'une autorité suffisante pour permettre aux comités de pilotage d'assurer le suivi des processus et de veiller à la prise en compte réelle des orientations et des stratégies définies.*
- *La faiblesse des capacités des organes techniques qui appuient les comités de pilotage à innover des liens entre les politiques sectorielles ;*

- *L'inexistence de cadres réglementant les interventions.*

Il n'existe aucune politique qui définit et détermine les interventions sur le plan national. Cette situation favorise le saupoudrage des activités qui profitent peu aux populations bénéficiaires.

#### Facteurs liés aux bailleurs de fonds

- *Difficulté d'affirmation de leadership national et insuffisance de concertation*

Etant donné l'absence d'une politique réglementant l'intervention des différents bailleurs de fonds, il s'est développé au niveau du pays une lutte des bailleurs de fonds pour se positionner sur le plan national par le biais de leurs approches souvent peu adaptées aux réalités du milieu. Cette politique de balkanisation au niveau du pays engagée par les bailleurs de fonds ne favorise pas une concertation efficace et une harmonisation des politiques sectorielles.

- *L'insuffisance de concertation des bailleurs de fonds*

Il existe sur le plan national une multitude de bailleurs de fonds qui disposent chacun de modalités et de procédures de financement spécifiques. Toute chose qui ne favorise pas une intégration et une synergie entre les politiques sectorielles.

#### Facteurs liés aux jeunes

- *Insuffisance d'harmonisation des actions sur le terrain*

Il existe beaucoup d'associations et mouvements de jeunes qui mènent des activités de développement sur le terrain ; malheureusement ces actions sont très peu harmonisées ; cela engendre parfois des doubles emplois et des difficultés de suivi.

### **1.2.2 Leçons tirées**

La faiblesse d'intégration et de synergie entre les politiques sectorielles induit les effets suivants :

- *un faible impact, c'est-à-dire un manque de profit pour la Société civile à cause de la dispersion des efforts ;*
- *une désorientation de la population ;*
- *une difficulté de capitaliser les expériences ;*
- *un double emploi.*

### 1.2.3 Recommandations

Le groupe des jeunes qui ont participé à l'élaboration des lignes directrices de la stratégie nationale de développement durable (SNDD) recommande :

#### A l'Etat de

- *définir des principes d'intervention des bailleurs de fonds ;*
- *veiller à une répartition géographique harmonieuse des projets sur le territoire national ;*
- *élaborer et mettre en place une politique nationale en matière de concertation ;*
- *développer un système d'information, de formation et de communication à l'adresse des acteurs ;*
- *mobiliser les moyens humains, financiers et matériels suffisants ;*
- *développer un système de partenariat qui favorise la concertation entre les différents acteurs du développement ;*
- *valoriser les acquis et les expériences de ces cadres de concertation ;*
- *renforcer les capacités opérationnelles de ces comités locaux ;*
- *décentraliser les structures en créant en plus des dispositifs nationaux et provinciaux, des dispositifs au niveau des départements et des villages.*

#### Aux bailleurs de fonds

- *d'harmoniser les modalités et procédures de financement pour alléger le travail d'élaboration des rapports par les bénéficiaires ;*
- *de renforcer la concertation entre eux.*

## 1.3. PROCESSUS

### 1.3.1 Description de l'expérience

“ Les dispositions définies ou prévues pour assurer l'implication effective des mouvements de jeunes dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des processus semblent ratées ou inexistantes. Au cas où elles existent, nous n'avons aucune garantie que nos propositions ou suggestions seront prises en compte. En outre, notre implication ne sert que de formalités à remplir car les débats sont souvent trop techniques et ne sont pas adaptés à nos réalités ” ainsi s'exprimaient les jeunes lors de la mise en commun du groupe des jeunes.

L'expérience d'implication effective et de participation à un processus citée par le groupe des jeunes après la période de la révolution, est l'élaboration du Programme d'Action National de

Lutte contre la Désertification (PAN/LCD), coordonnée par le Secrétariat Permanent du Conseil National pour la Gestion de l'Environnement (SP/CONAGESE), auquel ils ont participé.

Le PAN/LCD est l'aboutissement de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, convention dont l'objectif global est de renforcer la capacité des autorités locales et d'assurer la participation active des populations, des collectivités locales et des groupes locaux dans les actions de lutte contre la désertification et d'atténuation des effets de la sécheresse en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable du pays.

La stratégie de mise en œuvre s'est caractérisée par le souci de respecter les principes clés de la convention, à savoir la participation, la concertation, le partenariat et l'itération.

### **1.3.2 Les principales causes explicatives de cette marginalisation**

Les principales raisons de cette faible implication des jeunes aux différents processus pourraient s'expliquer par plusieurs facteurs responsabilisant les acteurs suivants :

#### Les causes liées à l'Etat

- *L'accaparement des processus par les institutions publiques et leur faible capacité d'impulsion et de coordination ;*
- *l'implication de la Société civile n'était pas une préoccupation des technocrates de la planification de la période considérée, parce que ne maîtrisant pas encore suffisamment les outils de la planification pour daigner mettre en place une politique nationale qui implique les différents acteurs concernés par ces processus ;*
- *Le rôle prépondérant joué par des institutions publiques ayant de faibles capacités d'impulsion et de coordination.*

#### Les causes liées à la Société civile (groupe des jeunes)

- *Faible niveau d'organisation de la Société civile*

La Société civile de l'époque peu organisée n'inspire pas confiance aux technocrates ; elle ne constitue pas encore une force de négociation véritable qui puisse inquiéter et interpeller l'administration centrale dans cette démarche de marginalisation ; mieux encore, elle ne perçoit pas un intérêt particulier à participer à ces processus. En résumé, la Société civile ne dispose d'aucune information sur les différents processus. Et quand bien même elle arrivait à être **impliquée**, les documents lui parviennent tard, si bien qu'elle ne dispose pas suffisamment de temps pour les exploiter et tirer un profit. En d'autres termes, la qualité de son implication laisse à désirer.

- *La qualité de certains représentants de groupe*

Certains membres d'associations ne sont pas en mesure de produire au cours des rencontres des processus des contributions de qualité aux questions à examiner, laissant ainsi paraître

leur implication comme une simple figuration. Ces situations quand elles se répètent n'encouragent pas l'administration centrale à impliquer ces groupes.

### Les causes liées aux bailleurs de fonds

- *les modalités de mise en œuvre des processus sont déterminées principalement par les bailleurs de fonds qui ont une connaissance peu approfondie du milieu local.*
- *le faible niveau des ressources financières mobilisées (budget de l'Etat et système de coopérative) est souvent le facteur limitant à l'implication de tous les acteurs dans les processus.*

### **1.3.3 Leçons tirées**

Les enseignements tirés par les jeunes en matière d'implication dans les processus sont multiples et peuvent se résumer comme suit :

- *les jeunes subissent les processus, car ne maîtrisant pas les questions techniques et n'étant pas impliqués dès le début des processus, ils ont du mal à "dominer" les questions examinées. Pire encore, ils ne détiennent aucun pouvoir réel de contrôle de ces processus, toute chose qui leur permettait d'assurer un suivi convenable ;*
- *la Société civile dont les jeunes sont une partie intégrante, doit conquérir son "espace au soleil" dans les processus ;*
- *les structures de l'Etat doivent se rendre favorables à l'implication des autres acteurs dans les processus ;*
- *l'Etat doit procéder à une relecture (actualisation) périodique des processus pour prendre en compte les facteurs nouveaux qui sont générés par le contexte national et international ;*
- *les responsables de l'administration publique doivent travailler à favoriser et à améliorer les échanges entre les comités de pilotages et les autres acteurs ;*
- *les bailleurs de fonds doivent mettre à la disposition des différents acteurs des fonds suffisants et dont les procédures et conditions de décaissement sont souples pour travailler ;*
- *les jeunes doivent travailler dans le sens de se faire impliquer dans les sphères de décision des processus ; dans le cas où cette proposition n'agrée pas les responsables de l'administration centrale, les jeunes développeront un véritable partenariat avec les membres des comités de pilotage des différents processus afin d'obtenir l'information nécessaire leur permettant de travailler.*

### **1.3.4 Recommandations**

Pour favoriser l'implication des jeunes dans les différents processus, améliorer la qualité de cette implication et assurer une meilleure efficacité des mécanismes de coordination mis en place par les différentes structures, les jeunes ont formulé des recommandations à l'endroit des différents acteurs.

## A l'endroit de l'Etat

Pour améliorer l'implication des jeunes dans les différents processus et leur favoriser un impact, il faut que l'Etat :

- *ait une volonté réelle d'impliquer les jeunes et non une implication de figuration ;*
- *ait une reconnaissance réelle du rôle et de l'importance de l'implication des jeunes dans les processus ;*
- *assure une bonne information/sensibilisation et formation des jeunes et une bonne planification des activités du processus ;*
- *veille à une mobilisation suffisante des moyens afin d'assurer une implication directe et effective des jeunes aux différents niveaux des processus de planification ;*
- *érige les jeunes au même rang que toutes les parties prenantes aux concertations des processus ;*
- *définisse des principes d'implication et la mise en place d'une autorité suffisante à même de faire valoir la prise en compte des suggestions et propositions des jeunes et la non discrimination de certaines parties prenantes aux concertations.*

Concernant les dispositions à prendre pour assurer une meilleure efficacité des mécanismes de coordination des processus mis en place, l'Etat doit :

- *procéder à une bonne définition des objectifs de ces processus ;*
- *veiller à favoriser une mobilisation des moyens internes par chaque structure impliquée dans les processus.*

Pour aider les mouvements des jeunes à adopter des modes de fonctionnement plus démocratiques, plus transparents et à promouvoir la communication interne il faut :

- *un appui technique aux activités des mouvements des jeunes ;*
- *identifier les besoins en formation des mouvements et associations de jeunes et élaborer un programme approprié pouvant s'appesantir particulièrement sur les thèmes comme :*

- le leadership
- la démocratie
- la gestion financière, etc.

- *renforcer le processus de décentralisation à la base ;*
- *développer des outils de communication entre les différents acteurs.*

Pour plus d'efficacité dans l'exécution des activités des membres des associations et mouvements de jeunes et afin de permettre aux jeunes de jouer leur rôle de bâtisseurs de la

nation, nous recommandons au Gouvernement de veiller à ce que le Ministère de la jeunesse et des sports mette aussi l'accent sur les préoccupations des jeunes comme il le fait plus particulièrement pour le sport.

#### A l'adresse des jeunes

Les jeunes doivent :

- *organiser leur temps de manière à pouvoir mieux participer aux différentes activités des processus ;*
- *entretenir un partenariat permanent et fructueux avec les comités de pilotage des différents processus.*

Concernant les dispositions à prendre pour assurer une meilleure efficacité des mécanismes de coordination mis en place, les jeunes doivent :

- *veiller à assurer un choix judicieux des représentants qui doivent être disponibles et répondant au profil souhaité ;*
- *s'engager à créer un cadre idéal et des conditions adéquates pour accomplir les tâches.*

Pour améliorer les dispositifs de financement des activités, les structures de jeunes doivent :

- *élaborer un budget prévisionnel ;*
- *inculquer aux militants à la base, l'esprit de créativité pour initier des activités génératrices de fonds ;*

Pour renforcer le partenariat avec les autres acteurs, les jeunes doivent :

- *définir les domaines de partenariat ou de collaboration / coopération avec les autres structures et s'atteler à réaliser des activités communes ;*
- *chercher à connaître les domaines d'action des autres acteurs.*

Pour aider les mouvements des jeunes à adopter des modes de fonctionnement plus démocratiques, plus transparents et à promouvoir la communication interne, il faut :

- *faire des exercices de jeux démocratiques (liberté d'expression) et des choix alternants, transparents par un système de gestion collectif.*

#### A l'endroit des bailleurs de fonds, de l'Etat et des mouvements de jeunes

Pour promouvoir l'application de l'approche genre dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des processus de planification, il faut :

- *impliquer toutes les couches sociales, notamment les groupes défavorisés dans l'élaboration des processus ;*

- *prendre en compte les préoccupations des uns et des autres ;*
- *adapter le concept genre à travers une lecture suffisante de notre environnement socio-culturel.*

#### **1.4 IMPACTS, DISPOSITIFS DE SUIVI-EVALUATION**

L'impact des processus est globalement faible et les dispositifs de suivi-évaluation quasi inexistant. Les facteurs qui expliquent cette situation relèvent principalement de la responsabilité de l'Etat et des bailleurs de fonds. On peut retenir :

- *la nature des équipes techniques (critères de choix, niveau de rémunération, modalités de sanctions) ;*
- *l'inexistence ou la faible pertinence des indicateurs de suivi ;*
- *la faible autonomie des dispositifs de suivi et d'évaluation ainsi que leur objectivité limitée ;*
- *insuffisance de la connaissance du contexte socio-politique et culturel par des bailleurs de fonds ;*
- *le temps anormalement long entre la phase d'élaboration du processus et la phase d'opérationnalisation sans que les acteurs impliqués n'aient une explication au préalable. Cette situation casse la dynamique et l'engouement de départ. (Cas du PAN/LCD) ;*
- *l'absence d'un cahier de charges définissant clairement le rôle et le mandat de chaque groupe spécifique concerné par les processus ;*
- *l'implication du groupe des jeunes en cours de processus (seulement à la deuxième phase) n'a pas permis à ce groupe de maîtriser toutes les étapes du processus ;*
- *la mauvaise circulation de l'information en direction de certains groupes est une des causes de la non participation de certains représentants des jeunes au lancement du Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification ;*
- *les modalités de mise en œuvre des processus sont déterminées principalement par les bailleurs de fonds ;*
- *le rôle prépondérant joué par des institutions publiques ayant de faibles capacités d'impulsion et de coordination ;*
- *le faible niveau des ressources financières mobilisées (budget de l'Etat et système de coopération) ;*
- *faible implication de la Société civile.*

## ***II CONTRIBUTION DES ONG***

Les ONG connaissent, quoique faiblement pour certaines, la plupart des cadres et plans sectoriels et transversaux cités. Les collectifs ont été, à un moment où à un autre, associés, soit à leur préparation, soit à leur mise en œuvre.

Mais cette connaissance est circonscrite aux seuls collectifs (SPONG, B.LONGA, COPOD, etc.). Les ONG et associations membres restent en marge de cette dynamique. En effet, l'information aux mains des collectifs n'est pas toujours portée à la connaissance des autres membres en raison des difficultés financières qu'ils ont et des charges récurrentes. Une bonne circulation de l'information implique des charges (rencontres, photocopies, etc..) que la situation financière actuelle ne permet pas de satisfaire.

Il y a donc au niveau des ONG, une situation duale avec un sommet informé et parfois impliqué et une base quasiment ignorante.

Sept plans et processus ont été identifiés comme correspondant à leurs préoccupations parce que s'inscrivant dans leurs activités et répondant potentiellement à leurs besoins (formation, allocation de ressources, appui institutionnel, développement de capacités, etc..)

Ce sont :

- le plan décennal de développement de l'éducation de base ;
- le programme d'ajustement du secteur agricole ;
- le plan d'action pour l'élevage ;
- le PANE ;
- le PAN / LCD ;
- les TOD ;
- le CSLP.

### **2.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION**

Les cadres et processus au Burkina Faso ont été et sont accaparés par l'administration centrale. La Société civile et singulièrement les ONG n'ont été le plus souvent associées que lors des ateliers de validation de résultats auxquels ils sont étrangers. Lorsqu'elles ont été impliquées, la faiblesse de leur représentation, la mauvaise représentation et l'absence aux instances de décision limitent leur contribution tout en ne leur permettant pas de défendre leurs points de vue et leurs spécificités.

#### **2.1.1 Les limites des cadres et processus**

##### Limites liées à l'action des ONG

- *la méconnaissance par les acteurs des mécanismes de suivi des processus*

La méconnaissance des mécanismes de suivi des processus n'a pas permis et ne permet pas aux ONG de s'impliquer efficacement dans les processus et autres cadres de planification. Ils ont rarement développé des initiatives propres de recherche d'information, or, sans informations il n'y a pas d'actions.

- *La faible capacité (quelque fois) des mandataires*

L'absence ou l'insuffisance d'information ne permet pas toujours aux ONG de mesurer tout l'intérêt que représente pour eux les cadres et processus. Le choix des mandataires n'a pas toujours été en conséquence de qualité d'où des contributions souvent limitées.

- *L'absence de cahier de charges pour ces mandataires*

C'est une conséquence du faible intérêt accordé aux processus et cadres de planification (par manque ou insuffisance d'information). Les mandataires n'ont pas obligation, par exemple, de faire des restitutions au sein de leurs institutions respectives, d'où l'absence de suivi et un accroissement de la méconnaissance déjà évoquée.

- *Le faible niveau organisationnel de certaines ONG*

La structuration de nombre d'ONG reste inachevée. Lorsqu'elle l'est, le fonctionnement des différentes instances prévues est irrégulier. La confiscation de la décision par une minorité de responsables accroît le désintérêt des membres, accentue l'atrophie des structures et des instances et instaure un mode de gouvernance opaque et démotivant. Et comme une ONG peu structurée et qui ne présente pas une certaine visibilité des actions ne présente pas toutes les garanties nécessaires pour une participation de qualité aux différents processus, c'est la représentation qui s'en trouve diminuée.

- *L'absence de concertation et de mécanismes de coordination*

Le milieu des ONG se caractérise par une insuffisance de concertation et par une rivalité souvent stérilisante d'où la difficulté de choix des représentants aux différentes instances. C'est donc aux ONG à développer et à renforcer la concertation entre elles, élaborer des stratégies qui leur permettent d'être mieux représentées dans la préparation des cadres et processus, des mécanismes de coordination d'activités qui permettent d'être mieux informés.

### Limites liées à l'action de l'Etat

- *Faible sensibilisation et information des acteurs*

L'une des raisons déjà évoquées de la faible contribution des ONG aux différents processus est le faible intérêt qu'elles leur accordent en raison, principalement, du manque d'informations appropriées. En tant que centre principal d'impulsion, il revient à l'Etat de mener auprès des ONG une sensibilisation adéquate et une information efficace. Il est malheureusement constaté que ce volet ne requiert pas toujours toute l'attention nécessaire, d'où une contribution parfois mitigée des ONG à la préparation des cadres et processus.

- *Accaparement des processus*

L'omniprésence de l'administration centrale dans la préparation des cadres et processus est perçue comme une volonté, sinon d'exclusion de la société civile, de lui accorder peu de place. En dépit du contexte actuel de décentralisation qui consacre un partage de compétences entre l'Etat et la Société civile et du contexte politique qui préconise la participation de tous aux actions de développement, l'Etat semble avoir encore et toujours du mal à se débarrasser

de ses réflexes centralisateurs et hégémoniques. Il semble que la Société civile ne bénéficie pas encore de toute l'importance qu'elle mérite.

- *Faible appui financier et technique à la préparation préalable aux rencontres et choix méthodologiques inappropriés*

Les ONG ne disposent pas toujours de compétences ou de capacités pour préparer convenablement leur participation à la préparation des cadres et processus, même s'ils bénéficient d'une sensibilisation et d'une information efficaces. Cette situation handicape sérieusement leur contribution. Or, rarement, ils bénéficient d'un appui dans ce sens. C'est bien d'associer les ONG aux différents cadres mais c'est tout aussi mieux de penser à leur apporter un appui technique et financier qui leur permette de mieux préparer leur participation. A cet effet, le présent processus innove et constitue un exemple à suivre. Il faut aussi signaler en plus de la faiblesse des capacités techniques et financières un calendrier d'exécution contraignant, des choix contestables et contestés des représentants.

- *Le vide juridique*

Le Burkina Faso est aujourd'hui l'un des seuls pays de la sous région à ne toujours pas disposer d'une législation propre aux ONG. La qualité d'ONG est attribuée par le BSONG sur des critères qui mettent plus l'accent sur les projets que sur la qualité des interventions d'où l'absence d'un code de conduite et d'éthique pour " discipliner " les ONG et suivre leur fonctionnement. Le vide actuel favorise et entretient les dysfonctionnements. Cette situation fait qu'aujourd'hui, il existe une kyrielle d'ONG au Burkina Faso alors que très peu fonctionnent convenablement. Comment alors s'étonner de la faiblesse de leur contribution ?

#### Les limites liées aux bailleurs

- *Imposition de projets et programmes pas toujours conformes aux priorités des populations*

L'un des reproches fait aux bailleurs est la spécialisation de leurs interventions sous forme de domaines spécifiques. Ainsi, tel bailleur intervient dans tel domaine et dans telles provinces. La conséquence est que parfois les projets et programmes élaborés ne correspondent pas toujours aux priorités des populations cibles d'où, naturellement, une participation et un intérêt proportionnels.

- 
- *Contraintes de calendriers et de résultats immédiats*

A l'image de la SNDD, les délais accordés aux partenaires pour préparer leurs contributions à la préparation des différents cadres et processus sont insuffisants. Astreints à une obligation de résultats dans un temps relativement court, il s'en suit, quelque fois, une réflexion insuffisante et donc des résultats mitigés. Cette contrainte de calendrier explique aussi la prépondérance de l'administration centrale et la faiblesse de l'implication de la société civile.

- *Complexité et multiplicité des procédures et mise à disposition tardive des fonds*

La plupart des bailleurs de fonds disposent de procédures comptables propres et parfois complexes. Bénéficiant souvent de financement multiples, les ONG se voient astreintes à

faire, pour chacune des sources de financement, un rapport ; toute chose qui permettent difficilement la quantité et la qualité du personnel disponible. Les retards de justificatifs dus plus à des difficultés techniques qu'à la mauvaise gestion entraînent des retards concomitants sur les décaissements, d'où des actions limitées et tronquées

### **2.1.2 Les leçons**

La plupart des limites évoquées peuvent, progressivement, à court ou à moyen terme, être résorbées. Mais plus que tout, tant que le vide juridique relatif aux conditions de création et de fonctionnement des ONG ne sera pas comblé et le milieu " assaini ", on aura toujours cette impression de sous représentation car, par rapport au nombre d'ONG reconnues dans les conditions du moment, il y a et il y aura toujours très peu de fonctionnels.

### **2.1.3 Les recommandations**

#### A l'endroit des ONG

- *s'organiser pour aller à la recherche de l'information ;*
- *veiller à avoir une représentation de qualité ;*
- *instaurer des mécanismes internes qui permettent le suivi de la participation aux différents processus ;*
- *assurer le fonctionnement régulier des instances ;*
- *instaurer entre ONG des mécanismes de concertation qui permettent une meilleure circulation de l'information et garantir une participation concertée et de qualité.*

#### A l'endroit de l'Etat

- *avoir une claire et réelle connaissance du rôle des ONG en tant que représentantes de la société civile ;*
- *prévoir et apporter un appui technique et financier conséquent à la préparation des cadres et processus ;*
- *élaborer et doter les ONG d'un texte de loi réglementant la création et le fonctionnement afin d'assainir le " milieu " et rendre plus efficaces leurs interventions ;*
- *mettre à temps la documentation à la disposition des participants.*

## A l'endroit des bailleurs

- *abandonner la pratique des domaines et des zones d'intervention et adapter les projets et programmes aux priorités des populations cibles ;*
- *prendre en compte les exigences en temps en accordant des délais suffisants à la préparation des cadres ;*
- *alléger les procédures comptables, tendre vers leur harmonisation afin de permettre la mise à disposition à temps des fonds aux ONG ;*
- *intensifier la concertation afin d'harmoniser les méthodes et procédures.*

## **2.2 SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES**

L'ensemble des collectifs d'ONG ayant participé au dialogue marquent leur accord avec le constat selon lequel les différents cadres et processus sont caractérisés par une faible synergie. Plusieurs raisons qui relèvent à la fois de l'action de l'Etat et de celle des bailleurs expliquent cette situation.

### **2.2.1 Les facteurs explicatifs**

#### Les facteurs liés à l'action de l'Etat

- *Volonté politique non manifeste*

Le premier facteur explicatif est l'absence de volonté politique affichée par l'Etat. En effet, les ONG estiment, que dans le souci de rationaliser les interventions, il est du devoir de l'Etat non seulement d'affirmer une volonté politique manifeste dans ce sens mais également de la traduire par des actes. Il revient donc à l'Etat d'organiser les interventions dans le territoire de son ressort ; c'est son rôle.

Il y a aussi un coefficient personnel lié à la personnalité des différents responsables politiques qui devraient, au lieu de céder à tout bout de champ aux pressions et aux "chantages" divers des bailleurs avant toute autre considération, ne voir que l'intérêt du pays.

- *Difficulté d'affirmation du leadership national*

La faible synergie entre les politiques relève aussi des difficultés de l'Etat à affirmer son leadership. En effet, comment un Etat dépendant économiquement de bailleurs aussi divers peut-il leur imposer une orientation du travail qui va à l'encontre des procédures habituelles ? la dépendance économique explique donc pour une part cette situation.

- *Les comités de pilotage ne disposent pas de l'autorité nécessaire pour faire respecter les orientations et stratégies adoptées*

La plupart des cadres et processus sont préparés et mis en œuvre par des comités de pilotage qui en définissent les grandes orientations stratégiques. Bien que souvent au fait du cloisonnement des interventions et de ses implications techniques, budgétaires et financières,

ces instances ne disposent pas de l'autorité suffisante pour encadrer ces interventions. Si l'Etat qui leur confère cette autorité a du mal à affirmer son leadership face aux bailleurs, il ne peut en être autrement pour les comités de pilotage.

- *Faible mobilisation des ressources*

La participation financière à la préparation et à la mise en œuvre des cadres et processus est et reste faible d'où un assujettissement aux conditions des bailleurs et incidemment la difficulté à affirmer son leadership.

#### Les facteurs liés à l'action des bailleurs

- *Multiplicité des procédures, insuffisance de concertation et cloisonnement des interventions*

La spécificité des procédures des bailleurs et leur volonté de les voir être respectées favorise le cloisonnement des interventions et ne crée pas un environnement favorable à leur harmonisation. La faiblesse de la concertation entre eux vient par ailleurs accentuer cette situation. C'est l'exemple du PASA où chaque bailleur est représenté par un assistant technique.

- *Imposition de cadre, processus et domaines qui ne correspondent pas toujours aux besoins des populations*

La prédilection des bailleurs à s'accrocher à des domaines et à des zones d'intervention procède d'une démarche rigide contraire à celle recommandée du bottom up. Il s'élabore ainsi des projets et programmes quelques fois différents des priorités des populations cibles. La conséquence est une superposition d'activités identiques dans des espaces connexes qui ont des priorités différentes et donc un manque de rationalisation et de synergie.

### **2.2.2 Les leçons**

Ici aussi, le levier premier est et demeure la volonté politique de l'Etat et sa capacité à affirmer son leadership ; cela suppose une participation financière plus accrue aux différents cadres et processus et un environnement institutionnel favorable.

### **2.2.3 Les recommandations**

#### A l'endroit de l'Etat

- *créer une coordination des appuis aux ONG ;*
- *créer un environnement institutionnel favorable à la concertation des bailleurs ;*
- *affirmer et renforcer son leadership national.*

#### A l'endroit des bailleurs

- *accroître et renforcer la concertation pour harmoniser les procédures ;*
- *adapter les interventions aux priorités des populations ;*

- *inscrire les interventions dans les orientations définies par l'Etat ;*
- *ouvrir l'appui de tous les bailleurs de fonds aux ONG.*

## **2.3 PROCESSUS**

Les processus et cadres ne tiennent malheureusement pas toujours compte des expériences antérieures d'où parfois des erreurs déjà commises et une opérationnalisation souvent mal faite. Cette situation s'explique par deux types de raisons.

### **2.3.1 Les limites**

#### Les raisons liées à l'action de l'Etat

- *Cloisonnement des expériences*

La multiplicité des expériences et surtout leur cloisonnement ne favorise pas un échange des expériences entre projets et programmes. S'ils existent, les échanges sont limités d'où la reproduction quelque fois des mêmes erreurs, des expériences fructueuses ignorées et donc d'éternels recommencements déperditeurs de temps et de ressources.

- *Insuffisance du suivi et de capitalisation*

Tout processus ou cadre nouveau devrait s'appuyer sur le bilan des expériences passées, ce qui suppose un suivi rapproché et efficace. L'Etat ne dispose pas aujourd'hui de moyens ou de l'organisation nécessaire pour ce faire d'où, naturellement, une insuffisance de la capitalisation des expériences et la quasi absence d'une mémoire (archivages).

- *Une expertise nationale mal valorisée*

L'Etat ne dispose toujours pas de moyens et de la volonté nécessaires pour mieux valoriser l'expertise nationale dans la préparation et la mise en œuvre des différents cadres et processus. Toute chose qui laisse la latitude aux bailleurs d'imposer les leurs, accentuant ainsi l'écart parfois constaté entre les résultats des processus, cadres et attentes des populations.

- *Instabilité des ressources humaines*

Les comités de pilotage, cadres et autres processus sont souvent objet d'une instabilité marquée du personnel. En effet, des motifs politiques ou purement subjectifs interviennent pour muter tel ou tel personnel. Cette situation prive les cadres et processus de leur mémoire et ne favorise donc pas la capitalisation ci-dessus évoquée.

#### Les raisons liées à l'action des bailleurs

- *cloisonnement des expériences et prédilection à développer des référentiels spécifiques ;*
- *contraintes de calendriers et de résultats immédiats ;*

- *expertise nationale mal valorisée ;*
- *insuffisance des ressources financières allouées aux processus et autres cadres.*

La conséquence des limites ci avant évoquées est une opérationnalisation mal faite et donc un impact limité.

L'opérationnalisation mal faite s'explique plus particulièrement :

#### Pour l'Etat et les bailleurs

- *la faible pertinence des indicateurs de suivi ;*
- *la faible autonomie des dispositifs de suivi évaluation et leur objectivité limitée ;*
- *le manque de mesures d'accompagnement susceptibles d'infléchir les écarts constatés et/ou de les corriger.*

#### Pour l'Etat

- *le manque de rigueur dans l'exécution et le suivi des plans ;*
- *la nature des équipes techniques chargées de l'exécution des plans dont les choix opérés ne respectent pas toujours les garanties techniques requises.*

## **2.4 LES IMPACTS**

Faible synergie et opérationnalisation mal faite aboutissent à un faible impact. Les raisons sont multiples et fonction du type d'acteur.

### **2.4.1 Les raisons du faible impact des processus**

#### Les raisons liées à l'action des ONG

- *La mauvaise gestion des fonds*

Les ressources mises à la disposition des ONG n'ont pas toujours été bien gérées. Absence de transparence, utilisation non conforme des fonds, absence et/ou non conformité des justificatifs sont entre autres les manques constatés dans la gestion des fonds mis à la disposition des projets, programmes, cadres et processus. Ces irrégularités réduisent la part des fonds affectés à la mise en œuvre, ralentissent les décaissements et donc freinent les interventions.

#### Les raisons liées à l'action de l'Etat

- *La faiblesse du suivi*

Les projets, programmes, cadres et processus ne bénéficient pas toujours de la part de l'Etat du suivi requis. En effet, la faiblesse des ressources financières mobilisées ne permet pas de

consacrer au suivi toute la rigueur nécessaire d'où évidemment des écarts non décelés à temps et une exécution approximative et un impact limité.

- *Rôle prépondérant joué par les institutions publiques*

Une mise en œuvre réussie des processus, cadres, projets et programmes requiert la participation effective des populations à la base, partenaires privilégiés des ONG. Le rôle prépondérant détenu et joué par les institutions publiques a jusque là réduit l'implication des ONG ; les populations à la base ont donc été en conséquence peu associées à des programmes et projets ne correspondant pas toujours à leurs priorités, d'où un impact quelque fois limité et mitigé.

- *Faible niveau des ressources financières et mauvaise gestion des fonds*

Le faible niveau des ressources financières allouées par l'Etat aux différents programmes et processus ne permet pas d'accorder au suivi, à l'évaluation et aux mesures éventuelles d'accompagnement toute l'attention requise d'où nécessairement la persistance d'écart constaté et donc un faible impact. Il faut aussi ajouter la mauvaise gestion des fonds mis à disposition, toute chose qui retarde les décaissements, ralentit les activités et amoindrit l'impact.

#### Les raisons liées à l'action des bailleurs

Il s'agit essentiellement :

- *Du faible niveau des ressources mobilisées*

La multiplication des cadres et processus dans un contexte marqué par une insuffisance de concertation entre bailleurs fait que les ressources mobilisées ne permettent pas toujours de couvrir convenablement toutes les actions. En outre, les doubles emplois induits constituent des pompes à finance qui auraient pu et dû servir à d'autres types d'activités.

- *De la prépondérance dans la détermination des modalités de mise en œuvre*

Les ONG estiment que du fait de leurs apports financiers importants, les bailleurs influencent les différentes modalités de préparation et de mise en œuvre alors que celles-ci devraient plutôt l'être par les bénéficiaires que sont l'Etat et les ONG. Cette situation aboutit parfois à un hiatus entre les propositions et les pratiques locales d'où les difficultés à articuler pratiques locales et modalités et donc une mise en œuvre peu performante.

#### **2.4.2 Les leçons**

- *un processus réussi se fonde en partie sur les expériences passées ;*
- *la qualité d'un processus, un programme ou un projet est aussi fonction de la qualité du suivi évaluation effectué ;*
- *la composition des comité de pilotage et des différentes équipes techniques ne doit obéir qu'aux seuls impératifs d'ordre technique ;*

- *un processus réussi requiert aussi et surtout une stabilité minimum du personnel.*

### **2.4.3 Les recommandations**

#### A l'endroit des ONG

- *assurer une gestion transparente et efficace des fonds alloués*

#### A l'endroit de l'Etat

- *veillez à une implication effective de la société civile à toute les étapes des cadres et processus ;*
- *veiller à accroître sa contribution financière ;*
- *instaurer un système de gestion transparent des fonds alloués ;*
- *systématiser les évaluations par des équipes indépendantes et diffuser les résultats ;*
- *sanctionner mais aussi récompenser les équipes techniques de mise en œuvre en fonction d'un cahier de charge préétabli ;*
- *recruter plutôt que nommer les cadres des équipes techniques et leur assurer une rémunération conséquente.*

#### A l'endroit des bailleurs

- *accroissement de la participation financière ;*
- *associer et prendre en compte les points de vue des acteurs à la base dans les modalités de préparation et de mise ne œuvre des processus et cadres.*

## **2.5 LECONS TIREES DU PROCESSUS ACTUEL**

### **2.5.1 Les facteurs de réussite**

- *Une approche réellement participative*

C'est la première fois, disent les ONG, qu'un processus associe tous les collectifs à un travail de réflexion. Non seulement cette initiative offre à ces collectifs l'occasion d'amorcer, à travers un exercice, une réflexion réelle sur la coordination de leurs activités et l'élaboration de mécanismes indiqués à cet effet mais elle les oblige à un travail de qualité.

- *Une approche pédagogique à encourager*

La mise à disposition de facilitateurs a permis de mieux préparer en concertation interne les contributions des différents collectifs. En outre, la conduite des dialogues par ces facilitateurs est innovante. Expliquer patiemment en cas de blocage mais ne jamais chercher à se substituer aux groupes.

### **2.5.2 Les limites du processus**

- *La faiblesse de la représentation des ONG*

En dépit du fait que les collectifs représentés couvrent de nombreuses ONG et associations de base, il semble nécessaire que la représentation soit portée au 1/3 au moins afin d'avoir la chance de toucher le maximum d'acteurs possibles.

- *Mise à disposition tardive et en quantité insuffisante de la documentation*

C'est l'une des limites principales identifiées. En effet, les documents de travail ont été pour la plupart transmis seulement une semaine à deux jours avant les rencontres. Cette situation n'a pas permis de disposer du temps nécessaire, pour tous d'exploiter convenablement lesdits documents. Il faut aussi mentionner le nombre limité de copies transmises toute chose qui a réduit le champ de réflexion et par conséquent la participation.

### **2.5.3 Recommandations**

Les ONG encouragent l'Etat à systématiser cette approche bottom-up, tout en élargissant progressivement la participation.

### ***III CONTRIBUTION DES FEMMES***

Les différents cadres et processus existants au Burkina Faso sont en général méconnus des femmes. Selon le niveau de connaissance qu'elles en ont, on peut classer les cadres et processus en deux (2) catégories :

- les cadres et processus connus, c'est à dire ceux dont elles connaissent l'existence tout en ignorant les dispositifs fondamentaux. Ce sont : le CSLP, le PASA, le PANE, Plan d'Action pour l'élevage ;
- les cadres et processus qui les impliquent et dont elles connaissent imparfaitement d'ailleurs les dispositifs. Ce sont : PAN/LCD, COPOD, CONAPO, SAHEL 21, CONALDIS, CONACD, TOD, Plan d'Actions pour la Promotion de la femme, Plan d'Actions pour la sécurité alimentaire, plan d'action pour la survie, la protection et le développement de l'enfant.

Mais il faut ajouter que la connaissance tout comme l'implication dans les différents cadres et processus restent limitées aux organisations de Ouagadougou. L'implication des structures au niveau décentralisé demeure très faible.

#### **3.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION**

L'implication des femmes dans les différents cadres et processus a été particulièrement faible alors que leur importance relative plaide en faveur d'une implication plus large et effective. Lorsqu'elles l'ont été, elles ont souvent été confinées à des rôles seconds. Leur méconnaissance des différents processus fait qu'elles ne sentent pas toujours bien leur rôle dans la préparation. La situation est plus exacerbée pour les femmes des provinces qui sont rarement informées et consultées.

##### **3.1.1 Les causes de la faible implication des femmes et du caractère souvent peu significatif de leur participation.**

Diverses raisons qui ressortissent aussi bien à l'état, aux bailleurs de fonds qu'aux organisations elles-mêmes sont signalées :

##### Les causes liées aux organisations elles-mêmes

- *La méconnaissance par les acteurs des processus et des mécanismes de suivi*

Le premier facteur de la faible implication des femmes dans les processus et cadres de planification réside dans la méconnaissance qu'elles en ont. Pour la plupart, la connaissance qu'elles en ont reste limitée aux relations sommaires faites par les journaux et aux reportages des radio et de la télévision ; toute chose qui induit une connaissance insuffisante et imparfaite.

La vérification de la connaissance de celles qui disent en savoir davantage indique, le plus souvent, une méconnaissance des mécanismes et autres dispositifs qui font ces cadres et processus de planification.

- *La faible capacité quelquefois des mandataires désignés par les instances et/ou groupes d'acteurs à apporter une contribution de qualité et l'absence de cahiers de charges pour ces mandataires.*

Lorsqu'elles sont informées et impliquées dans la préparation des différents cadres et processus de planification, la difficulté à faire le lien entre les objectifs des cadres et processus et les leurs, le manque d'intérêt par manque ou insuffisance d'information font que, quelquefois, les représentantes désignées par les groupes ne sont pas toujours celles qui disposent des capacités nécessaires à optimiser leur participation et à s'imposer comme actrices indispensables.

Par ailleurs, l'absence de cahiers de charges pour ces mandataires ne leur donne aucune obligation de résultats, ni de compte rendu, d'où, certainement et parfois un manque criard d'enthousiasme et d'entrain.

- *L'insuffisance de concertation entre les organisations de femmes.*

La méconnaissance des différents cadres et processus est accentuée par l'insuffisance de concertation entre elles. Les femmes pensent, certainement avec raison, qu'elles ne pourront pas être toutes invitées et impliquées dans la préparation des cadres et processus de planification. En conséquence, celles qui le sont devraient partager l'information avec les autres. Mais, pour ce faire, il faut qu'il existe des mécanismes de concertation entre leurs différentes structures, chose qui, semble-t-il, n'existe pas de façon ponctuelle.

- *Le faible niveau organisationnel de certains groupes*

Certaines organisations se caractérisent par leur faible niveau organisationnel. En effet, certaines auraient une structuration inachevée et d'autres un fonctionnement irrégulier : les textes organisationnels, s'ils existent, sont rarement, sélectivement ou imparfaitement appliqués.

Les instances, pour certaines, seraient peu fonctionnelles et le débat absent. L'accaparement de la prise de décisions quelquefois, par une minorité, empêche l'expression libre et installe l'indifférence, toute chose préjudiciable à la vie des organisations et qui a un impact sur la motivation des membres et donc sur l'implication dans les processus.

#### Les causes liées à l'Etat

- *L'accaparement des processus par l'état*

Jusqu'ici, dans la plupart des processus et cadres de planification, on note une omniprésence et omnipotence de l'Etat. Sans lui nier sa place, les organisations de femmes pensent cependant que cette prépondérance qui correspond à une certaine conception de l'Etat a été pour beaucoup dans la faible implication de la société civile dans les différents processus et cadres de planification.

- *La faible sensibilisation des acteurs à la base.*

L'une des raisons de la faible qualité de l'implication des femmes dans les différents processus et cadres de planification est le faible intérêt qu'elles leur accordent. Cette situation s'expliquerait, pour une large part, par la difficulté à faire la relation entre leurs attentes et les objectifs des cadres et processus en cours ou en préparation. Si cela est quelque fois manifeste pour les femmes des villes, il l'est davantage pour celles des campagnes qui en constituent la majorité. La sensibilisation initiée par l'Etat et qui devrait permettre d'absorber ce déphasage est indexée et la persistance du déphasage traduit sa faiblesse.

- *La non-implication de toutes les parties prenantes*

La non-implication de toutes les parties prenantes dans les processus de planification pourrait s'expliquer par la méthode utilisée ou par une application trop sélective. On a souvent l'impression qu'il n'existe pas une méthode claire d'approche des acteurs par rapport aux différents processus. La logique veut, que pour chaque cadre, on identifie d'abord les acteurs concernés, leur localisation et ensuite qu'on définisse la ou les méthodes les plus appropriées d'implication.

Or ici, l'identification semble non seulement se circonscrire aux grands centres urbains, principalement Ouagadougou et accessoirement Bobo-Dioulasso, mais limitée seulement à certaines organisations. Dans ces conditions, on répétera toujours les mêmes erreurs avec les mêmes conséquences.

- *Des délais trop courts qui ne permettent pas une préparation satisfaisante de la participation*

A l'instar de la SNDD, les délais généralement accordés ne permettent pas une préparation satisfaisante de la participation des femmes aux différents processus ; le plus souvent, l'information est reçue et limitée au seul niveau des bureaux qui ne disposent, dans ces conditions, ni du temps, ni des moyens pour informer la base. Par ailleurs, le caractère souvent trop technique des questions traitées nécessite un appui externe de facilitateurs. Ce qui, naturellement, implique des exigences en temps et en coût qui ne sont pas souvent prises en compte.

- *La faible représentativité des groupes d'acteurs impliqués*

En plus de la non-implication de toutes les parties prenantes aux différents processus, l'Etat n'a pas toujours fait appel aux groupes les plus représentatifs. En effet, la limite de la non-implication de toutes les parties prenantes aurait pu être atténuée par la représentativité judicieuse des groupes choisis. Mais les choix n'ont, semble-t-il, pas été toujours des plus judicieux. Malheureusement, des critères par trop politiques et non énoncés ont souvent pris le pas sur ceux, plus objectifs, de fonctionnement, de réalisation, de dynamisme, etc. ; toute chose qui contribue à rendre encore plus faible l'implication et la participation de la femme aux différents processus.

- *Prise en compte insuffisante des attentes des acteurs*

Le corollaire de la faible implication des organisations des femmes à la préparation des différents cadres et processus, l'insuffisance de la sensibilisation et de la faible représentativité des groupes d'acteurs choisis est la prise en compte insuffisante des leurs

attentes. En effet, comment intéresser des acteurs à un processus si leurs attentes ne sont pas prises en compte, s'ils n'ont pas la sensation d'y trouver un quelconque intérêt ?

- *La faiblesse des ressources financières*

La préparation d'un processus, quel qu'il soit, implique des exigences en coût. Or, en la matière, les contraintes budgétaires de l'Etat sont telles que son apport reste le plus souvent peu significatif d'où un assujettissement aux conditions des bailleurs de fonds, une préparation biaisée, des délais limités et des processus raccourcis.

#### Les causes liées aux bailleurs de fonds

- *Méconnaissance du milieu et faible considération de l'expertise nationale*

Certains cadres et projets sont imposés par les bailleurs de fonds ; Ils sont plus liés à l'environnement international qu'à des préoccupations nationales.

Impulsés de l'extérieur, ils sont quelquefois en porte-à-faux avec les attentes des populations. Cette situation s'explique par la méconnaissance du milieu par les bailleurs à l'origine de ces cadres et projets d'où effectivement un écart parfois constaté entre les objectifs des cadres et projets et les besoins prioritaires des populations. En effet, comment concevoir un cadre ou un projet adapté et qui suscite l'intérêt des populations si l'on a une connaissance approximative voire insuffisante du milieu qui va le porter ?

Pire, l'expertise nationale, qui aurait pu aider par sa connaissance du milieu, à adapter ces cadres et projets aux contextes qui les portent, ne bénéficie pas de toute la considération requise; si elle n'est pas totalement ignorée, elle est faiblement utilisée sinon sous utilisée.

- *Imposition de calendrier contraignant et contraintes de résultats immédiats*

La plupart des cadres et projets s'inscrivent dans des durées précises alors que les résultats attendus procèdent du long terme. En outre, les calendriers d'exécution sont si contraignants que les comités de pilotage se voient obligés d'adopter des stratégies qui écartent des processus un pan important d'acteurs. L'exemple le plus récent est constitué par le présent exercice. Sensé réfléchir à des orientations qui remédieraient au constat ci avant, la SNDD n'a pas pu échapper à la limite de l'imposition d'un calendrier contraignant avec une obligation de résultats immédiats.

Ce dernier point est illustratif, souvent du caractère aberrant de certains cadres et projets. Comment, en effet, peut-on enfermer dans un calendrier court un projet ou un cadre sensé changer des comportements forgés par des décennies de pratiques habituelles?. Des résultats durables exigent de disposer du temps nécessaire et suffisant pour y parvenir d'abord, ensuite pour les consolider.

- *Complexité des procédures de financement et mise à disposition tardive des fonds*

De nombreux cadres, processus et projets sont à financement multiple. La fongibilité des fonds n'étant pas encore une réalité totale, il y a donc quasiment autant de processus que de bailleurs de fonds d'où leur complexité et un surcroît de travail pour les équipes en place. En

outre, comme les décaissements se font au rythme des justificatifs, il s'en suit quelquefois des mises à disposition tardives des fonds d'où des suspensions, des retards dans les processus.

- *Insuffisance de concertation et non harmonisation des procédures.*

L'une des limites principales des processus et cadres de planification est le caractère insuffisant de la concertation entre bailleurs de fonds. La multiplicité des procédures relevée procède de cette limite. Les structures des femmes pensent que des concertations plus poussées permettraient, sinon de les harmoniser, de trouver une solution à la contrainte de la multiplicité des procédures, donc de permettre une mise à disposition rapide des fonds et une mise en œuvre plus efficace.

### **3.1.2 Leçons**

Six (6) principales leçons se dégagent de l'analyse des causes de la faible implantation des femmes aux différents processus et cadres :

- *les organisations des femmes ne se circonscrivent pas uniquement à celles des grands centres urbains, notamment Ouagadougou et dans une moindre mesure Bobo-Dioulasso. Impliquer les femmes aux différents processus et cadres exige la prise en compte du critère géographique aussi ;*
- *la non-implication de toutes les parties prenantes à la préparation des processus engendre un handicap qui se répétera sur tous les autres niveaux ;*
- *tout processus, pour réussir, doit reposer sur un choix méthodologique adapté en fonction des objectifs du processus, du public cible, des parties prenantes ;*
- *les différents processus et cadres sont et devraient être portés par la société civile. Sans remettre en cause le rôle et la place de l'Etat, son attitude doit cependant évoluer pour s'adapter au contexte nouveau de décentralisation et de responsabilisation des populations ;*
- *un processus ou un cadre implique des exigences en temps et en coût dont on ne peut faire l'économie sous peine d'échec ;*
- *un processus ou un cadre doit avant tout intéresser, c'est à dire prendre en compte les attentes des populations ou des acteurs concernés.*

### **3.1.3 Les recommandations**

#### Les structures de femmes

- *assurer un meilleur développement organisationnel de leurs structures respectives par l'élaboration de textes statutaires et réglementaires, un fonctionnement régulier des instances, l'application effective des textes adoptés ;*
- *mettre en place des mécanismes de concertation entre structures ;*

- *constituer une force de lobbying pour interpellier et faire pression sur les autres acteurs,*
- *procéder à un choix judicieux des représentants en tenant compte de leur capacité à traduire les préoccupations des groupes représentés, leur maîtrise des questions à examiner ; leur capacité à travailler en équipe, leur disponibilité, leur désignation par un acte formel et la définition d'un cahier de charges qui garantisse une représentation de qualité.*

### L'Etat

- *veiller au respect des engagements pris garantissant les rôles et responsabilités des parties prenantes,*
- *procéder à un choix pertinent des groupes d'acteurs à impliquer dans les processus en tenant compte du rôle joué dans le secteur ou le domaine concerné, de la localisation, de la capacité à apporter une contribution significative à l'élaboration et à la mise en œuvre des cadres de planification ;*
- *veiller à garantir l'implication de toutes les parties prenantes à tous les stades des processus (élaboration, mise en œuvre, suivi, etc.) ;*
- *mettre à la disposition des groupes un ou des facilitateurs pour les appuyer dans la préparation des différentes rencontres de concertation et de pilotage ;*
- *améliorer les conditions de travail des représentants ;*
- *veiller à prendre en compte ou à faire prendre en compte les attentes des populations ;*
- *aider les institutions ou groupes d'acteurs à mettre en place un dispositif de suivi des processus ;*
- *avoir et afficher une volonté politique engagée ;*
- *mettre à la disposition des groupes d'acteurs des ressources financières suffisantes ;*
- *veiller à attribuer aux représentants un réel pouvoir de décision ;*
- *appuyer les acteurs par la sensibilisation, l'information et la formation ;*
- *veiller à ce que l'expertise nationale soit valorisée.*
- *accorder des délais suffisants de préparation*
- *accorder aux comités de pilotage un réel pouvoir de décision*

### Les bailleurs

- *s'impliquer davantage sur le terrain ;*

- *prendre en compte les attentes des populations et les réalités nationales ;*
- *accorder plus de place à l'expertise nationale ;*
- *accorder des délais suffisants de préparation ;*
- *contribuer à l'information et à la formation des acteurs,*
- *appuyer la participation des acteurs à l'étude, au suivi et à l'évaluation des processus ;*
- *apporter aux structures un appui conseil par la mise à disposition de facilitateurs ;*
- *instaurer un véritable partenariat qui prenne en compte le respect des partenaires nationaux et des engagements ;*
- *renforcer la concertation entre bailleurs pour harmoniser les processus ;*
- *accroître les contributions financières pour les adapter aux exigences en temps et en coût des processus ;*
- *veiller à ce que les fonds soient mis à temps à la disposition des organes de coordination et de pilotage.*

### **3.2 SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES**

Les différents cadres de planification en cours au Burkina Faso se caractérisent par une faiblesse manifeste des liens et des synergies qui les unissent. Plusieurs facteurs, liés à différents acteurs, expliquent cette situation

#### **3.2.1 Les facteurs explicatifs de la faiblesse des liens et synergie entre les politiques sectorielles**

##### Les facteurs liés à l'Etat

- *Absence d'un plan directeur des interventions*

Le contexte national se caractérise par l'absence d'un plan directeur des interventions. Cette situation engendre des actions isolées et ne favorise pas la coordination des processus.

- *Manque de volonté politique affichée et difficultés d'affirmation du leadership national*

Il apparaît clairement, au regard de la nécessité de la coordination des processus et des caractères toujours isolés des actions mises en œuvres, un manque évident d'une volonté politique réelle d'harmonisation des interventions. Autrement dit, c'est à l'Etat de créer les mécanismes de la coordination des processus. Incidemment, la faible synergie traduit également les difficultés d'affirmation du leadership national.

- *La faiblesse des capacités des organisations techniques qui appuient les comités de pilotage.*

La synergie entre les politiques suppose aussi des comités de pilotage disposant de capacités permettant de rendre efficaces leurs actions ; Ce qui n'est pas toujours le cas. En outre, les organisations techniques chargées d'y remédier ne disposent pas toujours des capacités indiquées, toute chose qui contribue à renforcer le cloisonnement constaté des processus

- *Absence d'une autorité suffisante pour permettre aux comités de pilotage d'assurer le suivi et de veiller à la prise en compte des orientations et stratégies définies*

En tant qu'organes d'orientation et de suivi, les comités de pilotage sont les structures qui devraient être chargées de veiller à l'application des stratégies et orientations définies par l'Etat, alors que la pratique montre qu'ils ne disposent pas de l'autorité suffisante pour ce faire. Comment veiller à l'application d'orientations et de stratégies si on ne dispose pas de l'autorité et du pouvoir nécessaire de sanctionner ?

#### Les facteurs liés aux bailleurs de fonds

- *La faible communication entre bailleurs*

Principaux soutiens financiers de la plupart des processus, la pratique des bailleurs de fonds est caractérisée, quelquefois par la volonté de conduire des processus individuels que de se fondre dans un moule commun. Cette situation est accentuées par la faiblesse de la communication entre eux ; toute chose qui renforce le cloisonnement des interventions en maintenant la faiblesse de synergie entre les politiques sectorielles.

- *La faible connaissance du milieu*

La faible connaissance du milieu conduit les bailleurs de fonds à quelquefois multiplier les interventions de nature identique dans un même milieu alors qu'une meilleure connaissance aurait permis d'en faire l'économie, de rationaliser les interventions et de les adapter aux priorités des populations.

- *Imposition de cadres de planification qui ne tiennent pas souvent compte de l'existant et de domaines d'intervention parfois en porte-à-faux avec les priorités et les attentes de la base.*

La faible synergie constatée entre les politiques sectorielles est aussi induite par l'imposition de cadres de planification qui ne prennent pas toujours en compte l'existant. en effet, l'on pense que l'absence de mémoire (capitalisation) favorise la reproduction des mêmes erreurs et perpétue les cloisonnements. Par ailleurs, la tendance de certains bailleurs, marquée exclusivement et ou prioritairement pour certains domaines d'intervention, les astreint à des interventions isolées qui accentuent la faiblesse des synergies entre politiques sectorielles.

### 3.2.2 Leçons tirées

Une leçon principale peut être dégagée :

- Sans volonté politique engagée et affichée et sans plan directeur, il n'y a ni synergie d'action ni harmonisation des interventions.

### 3.2.3 Les recommandations

#### A l'endroit des organisations des femmes

- *Promouvoir et instaurer à tous les niveaux une véritable culture de bonne gouvernance ;*
- *cultiver le réflexe de recherche d'information et entreprendre du lobbying pour peser sur les processus.*

#### A l'endroit de l'Etat

- *Un volonté politique affichée et engagée à mieux organiser les interventions des bailleurs ;*
- *élaborer un plan directeur des interventions et exiger des programmes souples des bailleurs de fonds ;*
- *veiller à instaurer un partenariat véritable avec les autres groupes d'acteurs ;*
- *veiller à ce que les programmes et processus tiennent compte des attentes et besoins des bénéficiaires.*

#### A l'endroit des bailleurs de fonds

- *Intensifier la concertation et la communication pour harmoniser les procédures ;*
- *accélérer la faisabilité de la fongibilité des fonds ;*
- *accorder plus d'attention et apporter un appui conséquent (financier et humain) aux processus concertés.*

## 3.3 PROCESSUS

L'observation et l'analyse des processus montrent d'une part qu'ils ne se fondent pas toujours sur un bilan des actions antérieures et actuelles et, d'autre part, que l'opérationnalisation est quelquefois moins efficiente qu'elle ne devrait l'être.

Tout comme pour les autres étapes ci avant abordées, chacun des groupes d'acteurs (projets et programmes, Etat, bailleurs) y a sa part de responsabilité.

### 3.3.1 La responsabilité des projets et programmes

Elle réside essentiellement dans la faiblesse des dispositions prises pour évaluer les impacts de leurs activités. Sans évaluation, il n'y a ni révélation de points faibles ni progrès ; les processus et autres projets restent figés et donc, peu performants.

#### Les responsabilités de l'Etat

- *L'insuffisance de suivi des processus*

Comme indiqué plus haut, ce sont les évaluations qui permettent de corriger les écarts relevés par la mise en œuvre et d'impulser les réorientations nécessaires, en adéquation avec les attentes des populations cibles. Or, les différents processus se caractérisent par une insuffisance dans leur suivi, toute chose qui ne permet pas à l'Etat de jouer pleinement son rôle de contrôle et d'orientation.

- *Des coûts parfois contraignants*

Un bonne capitalisation induit des coûts parfois élevés. Or l'Etat ne dispose toujours pas de moyens suffisants à cet effet, d'où quelquefois, une insuffisance ou un manque de capitalisation pourtant indispensable.

#### La responsabilité des bailleurs

- *Le cloisonnement des expériences et le développement de référentiels spécifiques*

La diversité des bailleurs, des modalités et domaines d'intervention induit le développement de référentiels spécifiques à chacun. Cet individualisme ajouté aux procédures spécifiques, aux exigences particulières et à la faible communication entre eux rend difficile toute capitalisation.

- *Les contraintes liées à l'agenda des processus*

Il arrive que parfois, un calendrier strict et figé soit imposé aux acteurs bénéficiaires, toute chose qui oblige à opérer des choix d'actions. Dans ces conditions, il va sans dire que la capitalisation en souffre non parce que moins importante mais faute de temps.

- *Insuffisance de valorisation de l'expertise nationale*

L'une des insuffisances révélées des cadres et processus de planification est leur faible adaptation (parfois) aux réalités du terrain, liées en partie à la faible connaissance qu'en ont les bailleurs, principaux initiateurs de certains cadres. Or l'expertise nationale qui aurait pu contribuer à résorber l'écart entre les attentes des populations à la base et les objectifs des bailleurs n'est pas suffisamment valorisée d'où la persistance de cette lacune.

### 3.3.2 Leçons

- *il n'y a et il n'y aura jamais de processus réussi contre l'un quelconque des acteurs identifiés.*
- *utiliser et employer l'expertise nationale permet d'être directement en prise avec les réalités locales.*

### 3.3.3 Recommandations

#### A l'endroit des projets et programmes

- *Prendre les dispositions nécessaires pour assurer une évaluation régulière et à temps des interventions.*

#### A l'endroit de l'Etat

- *s'engager à accroître le suivi des processus et à garantir la stabilité des personnes ressources ;*
- *se doter d'une véritable politique de valorisation de l'expertise nationale*

#### A l'endroit des bailleurs

- *accroître la communication et la concertation entre bailleurs pour harmoniser les procédures et les interventions ;*
- *valoriser et utiliser de l'expertise nationale ;*
- *instaurer un véritable partenariat avec les autres acteurs afin d'adapter les processus aux exigences locales de temps et de coût.*

## 3.4 IMPACTS, DISPOSITIFS DE SUIVI ET EVALUATION

Les processus ont un impact globalement faible. Trois niveaux de responsabilité peuvent être situés.

### 3.4.1 Les responsabilités

#### Responsabilité des structures elles-mêmes

- *La mauvaise gestion des ressources*

Aussi bien la gestion des fonds que celle des hommes ne sont pas toujours faites dans les normes de transparence et de rigueur indiquées, d'où des mises à disposition tardives de fonds, des frustrations qui obèrent l'impact des processus et autres cadres.

## Responsabilité de l'Etat

- *Rôle prépondérant joué par des institutions publiques peu motivées et ayant de faibles capacités d'impulsion et de coordination*

L'impact des processus et cadres est liés à la capacité d'impulsion et de coordination des organes chargés de la mise en œuvre ; dans les cas d'espèce , il s'agit d'institutions publiques qui, outre la faiblesse des capacités d'impulsion et de coordination, ne sont pas suffisamment motivées, d'où une mise en œuvre parfois biaisée et infime, un impact faible .

- *La prépondérance dans la détermination des modalités de la mise en œuvre*

Si la mise en œuvre permet de corriger les résultats des diagnostics effectués, ce sont cependant ses modalités qui en déterminent l'efficacité. Ceux-ci devraient, logiquement, être déterminés principalement par les bénéficiaires et le comité chargé de mise en œuvre. Dans les faits, ce sont cependant les bailleurs qui y jouent un rôle prépondérant. Comment peut-on décider de ce qui est bien pour les autres dans un contexte mal maîtrisé ?

- *Faible niveau des ressources financières mobilisées ;*
- *Inadéquation entre les attentes des populations et le processus ;*

Les bailleurs de fonds, comme déjà évoqué, jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration des processus et cadres de planification. Leurs méconnaissances du milieu fait que, parfois, les objectifs des cadres ne correspondent pas aux attentes des populations cibles. Quel impact peut avoir un tel cadre dans de telles circonstances ?

### **3.4.2 Leçons**

Pour un processus ou un cadre, un impact significatif requiert des ressources financières suffisantes et la prépondérance des bénéficiaires à la détermination des modalités de mise en œuvre.

### **3.4.3 Recommandations**

#### A l'endroit des structures elles-mêmes

- *Veiller à une gestion transparente et rigoureuse des fonds alloués (bonne gouvernance)*

#### A l'endroit de l'Etat

- *Doter les programmes et projets de ressources suffisantes pour la mise en œuvre des processus ;*
- *veiller à procéder à un choix judicieux des équipes de coordination et de mise en œuvre.*

### A l'endroit des bailleurs

- *Instaurer un véritable partenariat avec les autres acteurs de manière à limiter les interventions à l'appui (matériel, financier et technique) au suivi et à l'évaluation.*

## ***IV CONTRIBUTION DES INDUSTRIELS ET ARTISANS***

Groupe très spécifique, la connaissance qu'ont les industriels et les artisans des différents cadres et processus s'arrête à leurs domaines respectifs :

### Pour les artisans

- *La Commission Nationale pour la Promotion de l'Artisanat (CNPA) ;*
- *le Comité de Concertation Inter- artisans ;*
- *le Comité international des coopératives ouvrières de production artisanale (CICOPA).*

### Pour les industriels

- *Le Programme d'ajustement Structurel ;*
- *le Programme d'Appui au secteur Privé ;*
- *le Schéma d'intégration régionale ;*
- *la Stratégie du développement industriel.*

La situation est particulièrement prononcée chez les artisans qui sont, avec la SNDD, impliqués pour la première fois à la préparation d'un processus. Peut-être que, comme ils le disent, il faudra tendre vers la séparation de l'artisanat du commerce pour lui donner toute l'importance qu'il mérite et le considérer dans sa spécificité.

## **4.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION**

Les responsables de l'administration centrale ont effectivement joué un rôle prépondérant dans la préparation des processus de planification. Les facteurs qui expliquent cette main mise de l'Etat sont de plusieurs ordres:

### **4.1.1 Les facteurs explicatifs de la main mise**

#### Les raisons liées à l'action de l'Etat

- *les contraintes liées au calendrier de déroulement ;*
- *le faible intérêt accordé au secteur privé par les Comités de pilotage ;*
- *la non prise en compte de la spécificité du secteur privé ;*
- *la non implication des acteurs à toutes les étapes.*

Les cadres de concertation ou les comités de pilotage mis en place accordent peu de place au secteur privé. Par ailleurs, son degré d'implication (faible) ne lui permet pas d'apporter une contribution significative, leur spécificité est même oubliée, dans la définition des stratégies

de planification. Il faut enfin signaler que les calendriers généralement proposés induisent un travail, pas trop souvent compatible avec les chronogrammes retenus sans concertation préalable.

A ces raisons principales, s'ajoutent les options méthodologiques retenues pour la conduite des processus où prédominent les conventions entre bailleurs de fonds au détriment des préoccupations des populations et les choix de représentants pas toujours judicieux.

Il apparaît tout aussi évident que tous les acteurs n'ont pas été effectivement impliqués dans les processus et cadres de planification. Cette situation s'explique par :

- *la tendance marquée de l'Etat à perpétuer sa pratique centralisatrice d'antan ;*
- *l'insuffisance du temps alloué pour la préparation des contributions ;*
- *la non prise en compte des contributions pour des raisons connues du seul Etat et qui instaure un sentiment de frustration et de perte de temps ;*
- *la non implication dans les sphères de décision ;*
- *le manque d'information à la base sur les différents processus. Les artisans par exemple sont avec la SNDD, à leur première implication à la préparation d'un processus.*

#### Les raisons liées à l'action des groupes cibles

- *la faible capacité des mandataires désignés ;*
- *l'absence de cahier de charge pour ces mandataires ;*
- *la faible organisation interne des structures ;*
- *la faible capacité technique.*

Les groupes cibles, lorsqu'ils sont conviés ou impliqués dans la préparation des processus ne désignent pas toujours les mandataires les plus à même d'apporter une contribution de qualité. La faible importance accordée par les institutions de la société civile aux différents processus et cadres par manque d'information fait que les mandataires ne sont pas astreints à une obligation de résultats ni à celle de rendre compte et de faire partager au sein de leur structure leurs expériences.

L'ultime raison, liée à l'action des groupes cibles, est la faiblesse organisationnelle. Cette limite est seulement valable pour les artisans qui sont à une phase de structuration.

#### Les raisons liées à l'action des bailleurs

Il s'agit, essentiellement, des contraintes de calendrier. En effet, le temps accordé aux organisations de la société civile pour préparer leur contribution est le plus souvent insuffisant, toute chose qui induit une préparation inefficace.

### 4.1.2 Leçons

Deux leçons essentielles peuvent être tirées :

- *autant les bailleurs doivent tenir compte des préoccupations des populations dans l'élaboration des processus et cadres de planification, autant l'Etat doit se départir de ses vieux réflexes centralisateurs ; c'est une condition importante à une implication effective de la société civile.*
- *L'Etat doit autant que faire se peut prendre en compte les contributions spécifiques sinon, motiver les " rejets " au risque de frustrer les partenaires de la société civile et de faire baisser leur intérêt pour ce type d'exercice.*
- *Toutes les organisations de la société civile ne disposent pas de capacités techniques indiquées pour apporter une contribution de qualité à la préparation des processus et cadres de planification. Dans ces conditions, même impliquées, leur apport restera toujours peu significatif. Il y a donc nécessité à les former pour accroître les capacités des organisations professionnelles.*

### 4.1.3 Les recommandations

#### A l'endroit des organisations cibles

- *Développer des mécanismes qui permettent d'aller chercher l'information et de la vulgariser ;*
- *assurer un choix judicieux et formel des mandataires à la préparation des processus en tenant compte de la maîtrise des questions à examiner, la capacité de travailler en équipe, la disponibilité et la capacité à traduire les préoccupations des groupes d'acteurs et la motivation ;*
- *procéder à une meilleure structuration des organisations cibles ;*
- *instaurer un cahier de charge pour les mandataires ;*
- *accroître la capacité des membres par le développement d'un système de formation.*

#### A l'endroit de l'Etat

- *Veiller à choisir les groupes les plus représentatifs en tenant compte du rôle joué dans le secteur ou le domaine concerné la capacité à apporter une contribution significative, la représentativité et l'intérêt que les groupes d'acteurs accordent aux processus et la volonté de se les approprier. Il convient également d'appuyer les groupes dans la préparation des processus en mettant à leur disposition un ou des facilitateurs, de mettre en place un dispositif de suivi des processus au niveau des institutions et d'améliorer les conditions de travail des représentants.*

*Il faut aussi, que l'Etat identifie et analyse les besoins en formation pour aider au renforcement des capacités des représentants et développe un système d'information et de communication à la base.*

*Plus que tout, il faut, de la part de l'Etat, une volonté politique clairement affirmée, doublée d'un engagement réel, avec des mécanismes susceptibles de garantir une mise en œuvre efficiente, une responsabilisation réelle des différentes parties, mais aussi et surtout ventiler à temps information et documentation, associer tout le monde à la prise de décision et, in fine, procurer les moyens nécessaires et suffisants pour assurer une préparation efficiente et participative.*

#### A l'action des bailleurs

- *associer tous les acteurs à tous les stades des processus ;*
- *associer tous les acteurs à la définition d'un calendrier d'exécution des activités ;*
- *accroître la participation financière pour tenir compte des exigences en temps et en coût des processus.*

## **4.2 SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES**

Les différents cadres et processus de planification sont caractérisés par la faiblesse des liens et des synergies qu'ils entretiennent. Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

### **4.2.1 Les facteurs explicatifs de la faiblesse des liens et des synergies entre les cadres de planification**

#### Les facteurs liés à l'action de l'Etat

- *Absence d'une volonté politique claire et d'un plan directeur d'intervention.*

Le premier facteur explicatif évoqué est l'absence de volonté politique claire de l'Etat et l'absence d'un plan directeur des interventions. En effet, artisans et industriels pensent qu'il ne tient qu'à l'Etat, fort de sa souveraineté, d'imposer aux intervenants un cadre impératif qui canalise les activités. L'absence d'orientations claires dans ce sens est interprétée comme le manque d'une volonté politique dans ce sens.

- *Faiblesse des moyens alloués aux dispositifs de coordination*

Il existe deux échelles, nationale et provinciale, des dispositifs de coordination des activités qui, s'ils fonctionnent correctement, peuvent permettre de renforcer les synergies entre les différents cadres. Mais la faiblesse (voire le manque) des ressources allouées à ces dispositifs les rend, pour la plupart, inopérants et inefficaces, d'où la persistance du cloisonnement entre cadres et Processus.

## Les facteurs liés à l'action des bailleurs

- *Cloisonnement des interventions et faiblesse de concertation*

La complexité des procédures comptables des bailleurs et les exigences de rapportage suivant des normes édictées par leurs hiérarchies rendent difficiles l'harmonisation pourtant indispensable. Le cloisonnement des interventions qui, dans ces conditions, se maintient, est accentué par l'insuffisance de concertation entre bailleurs, toute chose qui, concomitamment, accroît la distance entre les cadres de planification.

- *Recherche effrénée du leadership*

Sans l'afficher, réellement, chaque bailleur de fonds semble se livrer à une véritable recherche du leadership national. Cela a pour conséquence d'accentuer les cloisonnements, l'imposition de référentiels spécifiques et, la tiédeur à participer aux cadres de concertation avec efficacité.

- *Utilisation de référentiels spécifiques et peu adaptés*

La volonté d'affirmation du leadership, comme affirmée plus haut, conduit à l'utilisation de référentiels spécifiques difficiles à fondre dans un moule commun, accentuant ainsi le cloisonnement. Par ailleurs, la démarche méthodologique, top down, utilisée, aboutie, dans la plupart des cas, à des actions et stratégies en porte -à- faux avec les attentes des partenaires.

### **4.2.2 Leçons**

Une leçon principale peut être tirée :

- *Affirmation par l'Etat de sa souveraineté par l'élaboration d'un plan directeur des interventions qui s'impose à tous les intervenants s'il veut optimiser les actions ; cela passe par la capitalisation des expériences passées et actuelles. En d'autres termes, la volonté politique est l'élément principal sans lequel il ne peut y avoir de synergie.*

### **4.2.3 Les recommandations**

#### A l'endroit de l'Etat

- *Créer un environnement institutionnel favorable en créant des cadres de conception, de suivi, d'exécution et d'évaluation démocratique c'est-à-dire qui responsabilise les acteurs et prend en compte leurs contributions ;*
- *élaborer de façon participative, un plan directeur d'intervention qui s'appliquera à tous les intervenants ;*
- *accroître les moyens alloués aux dispositifs de coordination.*

## A l'endroit des bailleurs

- *Renforcer la concertation pour harmoniser les procédures ;*
- *abandon de référentiels spécifiques au profit d'indicateurs consensuels ;*
- *s'engager à inscrire les interventions dans le plan directeur élaboré par l'Etat ;*
- *accroître et rationaliser les ressources alloués aux différents cadres ;*
- *appuyer techniquement et financièrement l'Etat à faire une capitalisation des cadres et processus de planification, actuels et passés.*

## **4.3 PROCESSUS**

Les processus ne se fondent pas sur le bilan des expériences antérieures et actuelles. Diverses raisons expliquent cette situation.

### **4.3.1 Les facteurs explicatifs**

#### Les facteurs liés à l'action de l'Etat

- *Faiblesse des dispositions prises par les projets et programmes*

Bien que pris en compte dans les Budgets et programmes, l'évaluation ne bénéficie toujours pas de toute la rigueur nécessaire. En effet, la faiblesse des dispositions prises et la faible objectivité des indicateurs ne permettent pas une évaluation efficiente. En conséquence, les remèdes se trouvent souvent peu efficaces face au mal diagnostiqué.

- *Des évaluations mal faites ou non réalisées*

Certains processus ne sont généralement pas évalués. Dès qu'un programme arrive à terme ou se trouve à cours de ressources, il est abandonné au profit d'un autre qui ne tire suffisamment pas de leçon du précédent. Même quand elles sont réalisées, il n'y a quasiment pas d'archives ou de mémoires.

#### Les facteurs liés à l'action des bailleurs

Il y en a essentiellement un : le cloisonnement des interventions.

En effet, la tendance à développer des référentiels spécifiques conduit les bailleurs à entreprendre des évaluations isolées, avec des financements propres. Ainsi, les actions de capitalisation de ces expériences isolées sont rarement évoquées. Lorsqu'elles le sont, se pose la question du financement car non liées à un bailleur spécifique.

### 4.3.2 Leçons

- *La capitalisation des expériences ne sera réalité que si les ressources nécessaires sont mobilisées. Or les bailleurs qui détiennent ces ressources ne sont pas trop portés vers les actions communes. C'est donc dire que l'efficacité des processus dépend de la volonté de concertation des bailleurs et de l'harmonisation de leurs interventions.*
- *La dynamique de concertation des bailleurs n'est, en elle même, porteuse d'efficacité qui accompagnée par des orientations claires définies par l'Etat et qui fondent désormais toutes les interventions.*

### 4.3.3 Les recommandations

#### A l'endroit de l'Etat

- *s'engager à systématiser l'implication de tous les acteurs à tous les stades des processus de planification, à assurer leur accès aux sphères de décisions et à tenir compte de leurs spécificités ;*
- *privilégier le rôle joué dans le secteur concerné, la capacité à apporter une contribution de qualité, la représentativité et l'intérêt accordé aux processus, par les groupes d'acteurs dans le choix des groupes à impliquer aux différents cadres et processus ;*
- *s'assurer et ou appuyer les projets et programmes à prendre les dispositions les plus efficaces et à élaborer les indicateurs les plus pertinents pour le suivi évaluation ;*
- *assurer le suivi, l'évaluation, et s'assurer de leur réalisation ;*
- *apporter un appui technique (facilitateurs) et financier aux organisations qui en ont besoin pour la préparation des différents processus ;*
- *améliorer les conditions de travail des représentants afin d'optimiser leur contribution ;*
- *apporter un appui technique et financier à l'identification, à l'analyse et à la formation des représentants des organisations de la société civile afin de renforcer leurs capacités.*

#### A l'endroit des bailleurs

- *Renforcer la concertation et harmoniser les procédures ;*
- *faire de l'implication effective de la société civile dans les différents processus une condition de financement ;*
- *apporter un appui financier et technique aux cadres de concertation et aux activités de capitalisation ;*
- *accorder une place importante à l'expertise nationale.*

## A l'endroit des organisation de la société civile

- *Privilégier dans le choix des représentants aux différents processus et cadres de planification ;*
- *la maîtrise des questions à examiner ;*
- *la capacité à travailler en équipe ;*
- *la disponibilité ;*
- *la capacité à traduire les préoccupations des groupes ;*
- *élaborer pour le mandataire un cahier de charge qui garantisse un feed-back et donc une bonne circulation de l'information.*

### **4.4 IMPACTS**

Faible synergie et mauvaise opérationnalisation conduisent à un impact globalement faible. Tout comme pour les modalités de préparation et la mise en œuvre des processus, plusieurs facteurs liés à l'action de l'Etat et des bailleurs expliquent le faible impact constaté.

#### **4.4.1 Les facteurs explicatifs du faible impact**

##### Les facteurs liés à l'action de l'Etat et des bailleurs

- *Le faible niveau de mobilisation des ressources financières.*

##### . Facteur lié à l'action des bailleurs

- *L'imposition par les bailleurs de modalités de mise en œuvre qui ne tiennent pas compte des réalités du terrain.*

##### Facteur lié à l'action de l'Etat

- *La faible capacité d'impulsion et de coordination des institutions publiques chargées de la mise en œuvre des processus.*

#### **4.4.2 Leçons**

Loin d'être exclusivement liées au seul impacts, les leçons ici présentées sont plutôt la conséquence de la faiblesse de synergie et de la mauvaise opérationnalisation des processus :

- *de la faiblesse de la synergie et la mauvaise opérationnalisation des processus ;*
- *des doublons déperditeurs de temps et de ressources ?*
- *des conflits de compétences qui bloquent l'opérationnalisation des processus,*

- *une désorientation des population à la base qui font face à des sollicitation, parfois contradictoires.*

#### **4.4.3 Les recommandations**

##### A l'endroit des organisations elles mêmes

- *Assurer une gestion transparente des fonds alloués ;*
- *constituer une force de pression pour amener l'Etat et les bailleurs à accélérer les concertation et l'harmonisation des procédures pour rationaliser l'utilisation des ressources et avoir un impact plus important.*

##### A l'endroit de l'Etat

- *élaborer un plan directeur des interventions et amener tous les intervenants à y inscrire leurs interventions ;*
- *assurer une gestion transparente des fonds alloués aux différents processus ;*
- *doter les cadres, programmes et projets de personnels aux compétences techniques éprouvées afin de garantir une bonne exécution des processus.*

##### A l'endroit des bailleurs

- *Renforcer la concertation entre eux pour harmoniser les procédures, éviter les doublons et les conflits de compétence sur le terrain. ;*
- *instaurer un partenariat vrai avec les populations à la base et qui prennent en compte leurs préoccupations ;*
- *apporter un appui technique et financier aux équipes chargées d'impulser et de coordonner la mise en œuvre des processus.*

## ***V CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS PAYSANNES***

Des ateliers pour approfondir l'évaluation des cadres de planification ont permis aux organisations paysannes ciblées de réaliser d'abord des concertations internes et ensuite de dégager une synthèse qui est une contribution à l'élaboration des lignes directrices de la stratégie nationale de développement durable.

Ce rapport de synthèse s'articule sur quatre points :

- modalités de préparation des cadres de planification ;
- intégration et synergie entre les différents cadres de planification ;
- le processus : élaboration, mise en œuvre, contrôle, suivi évaluation et coordination ;
- impacts.

A des degrés différents, les organisations paysannes dans l'ensemble avouent connaître l'existence d'un certain nombre de cadres de planification. Le relevé réalisé fait mention des plans suivants :

- le plan stratégique de la recherche scientifique ;
- le Plan Stratégique Opérationnel (PSO) auquel sont rattachés plusieurs plans et programmes; du Ministère de l'Agriculture (plan OPA, PAMA, ...) ;
- le Plan d'Action pour l'Elevage ;
- le Plan d'Action pour la Sécurité Alimentaire ;
- le Cadre Stratégique de lutte contre la Pauvreté ;
- le plan d'action pour la promotion de la femme ;
- le plan d'Action National pour l'environnement ;
- le Programme d'Action National de lutte contre la désertification ;
- la stratégie nationale et le programme d'action en matière de diversité biologique ;
- la politique nationale de population ;
- Les cadres mis en place par les projets FEER, PDRI et PNGT.

Les plans qui répondent aux préoccupations et aux attentes des organisations paysannes sont les suivants :

- le Plan stratégique de Recherche Scientifique : c'est une recherche appliquée, qui part des contraintes des populations en matière de production.
- Le Plan Stratégique Opérationnel (PSO) dont découle le PNDSA, le PA/OPA qui sont des plans d'action pour l'émergence et le renforcement des organisations paysannes professionnelles visant la modernisation de l'agriculture.
- Le Plan d'Action pour la Sécurité Alimentaire : de ce plan découlent plusieurs projets dont le PSSA qui a pour objectif d'améliorer les conditions de production des paysans et d'assurer la disponibilité en vivres. Avec ce plan, l'intensification agricole est envisagée ainsi que la transformation des productions agricoles et d'élevage.
- Le Plan d'Action Nationale pour l'Environnement interpelle les différents acteurs à une gestion rationnelle des ressources naturelles, pour prendre en compte la nécessité de la régénération des sols et la planification de la gestion des terroirs.
- Le Programme d'Action Nationale de Lutte contre la Désertification : ce programme insiste sur la nécessité de prendre soin du capital de production (eau, sol, végétation). Il favorise l'implication des acteurs dans la lutte contre la désertification par de nouvelles techniques de récupération et de gestion des ressources naturelles.

- Le plan d'action pour l'élevage. Il engage une nouvelle stratégie visant l'intensification et l'amélioration de l'élevage.
- Le plan d'action pour la promotion de la femme, conduira à l'émancipation de la femme afin qu'elle joue pleinement son rôle dans le développement économique et social du pays.

De façon générale, ces plans, de par leur dépendance aux projets, ou de par la forte influence des autorités locales, ne permettent pas aux paysans de s'exprimer librement et de faire des choix autonomes.

## **5.1 LES MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION**

Les organisations paysannes partagent les constats établis selon lesquels :

- *les responsables de l'administration centrale (plus précisément un nombre limité d'entre eux) ont joué un rôle prépondérant dans les processus de planification ;*
- *tous les acteurs concernés n'ont pas été impliqués dans les processus ;*
- *la qualité de l'implication des acteurs dans le processus a été globalement faible.*

### **5.1.1 Les facteurs explicatifs**

#### Du côté de l'Etat

Le rôle prépondérant de l'administration dans le processus de planification a été favorisée par :

- *les contraintes liées au calendrier de déroulement des processus : l'élaboration du calendrier n'a pas fait l'objet d'un consensus de tous les acteurs ;*
- *les options méthodologiques retenues pour la conduite des processus ; processus limités au niveau des premiers responsables par :*
  - *une approche technocratique qui limite fortement l'implication les organisations paysannes ;*
  - *la rétention de l'information au niveau de l'administration centrale ;*
  - *une approche pédagogique non adaptée à leur participation efficace aux réflexions ;*
  - *l'absence de dispositif de mise à niveau de l'information.*

#### Du côté des organisations paysannes

Les raisons qui expliquent la faiblesse de l'implication des organisations paysannes dans les processus de planification ont trait :

- *à l'absence de mécanismes appropriés destinés à garantir une préparation préalable satisfaisante des différentes rencontres (forums, comités de pilotage, réunions de travail) ;*
- *la faible capacité des mandataires désignés à apporter une contribution de qualité ;*
- *l'absence de cahier de charge pour les mandataires ;*

- *le faible intérêt accordé au suivi des processus ;*
- *la faiblesse des ressources financières mobilisées pour appuyer les processus ;*
- *la faible capacité stratégique des leaders paysans (difficulté d'analyse des différentes orientations politiques et de négociation avec les bailleurs de fonds) ;*
- *l'analphabétisme.*

#### Du côté des bailleurs de fonds

Les facteurs ci-après sont soulignés :

- *la pression exercée par le calendrier et le rythme de progression de la concertation ;*
- *l'imposition de visions exogènes de développement qui mettent à l'écart les dynamiques existantes ;*
- *l'insuffisance de concertation entre bailleurs de fonds ;*
- *la faiblesse de la communication directe des bailleurs avec les organisations paysannes ;*
- *le choix discriminatoire des organisations paysannes par les bailleurs de fonds pour accorder leurs appuis.*

#### **5.1.2 Les enseignements tirés**

De façon particulière, trois enseignements sont tirés par les organisations paysannes :

- *une implication très faible ;*
- *une participation figurative dans la plupart des cas ;*
- *des points de vue peu pris en compte.*

En effet, en terme d'implications des organisations paysannes dans le processus de planification, deux dispositions sont généralement prises à savoir :

- *l'invitation régulière des organisations paysannes aux séances de validation*
- *la fourniture des documents relatifs aux processus dans des délais très contraignants.*

Cela est largement insuffisant car :

- *les organisations paysannes ne sont pas là aux étapes essentielles d'élaboration des TDR et de programmation ;*
- *les séances de validation ne sont pas les cadres propices de réflexions profondes ;*

- *les documents fournis aux organisations paysannes ne peuvent être exploités par ces dernières soit pour des raisons de langue soit parce qu'ils sont envoyés tardivement.*

En outre, l'implication est trop passive pour être efficace. Une prise de responsabilité par les organisations paysannes est un impératif. Ce qui nécessite d'abord un renforcement de leurs capacités et du dialogue entre elles. Elles doivent également s'entourer de personnes ressources de leur choix.

Les organisations paysannes ne doivent pas toujours rester à la traîne en se positionnant par rapport aux propositions des autres acteurs. Elles doivent pouvoir formuler des propositions par elles-mêmes, anticiper.

En définitive, les organisations paysannes ne veulent pas attendre pour être impliquées. Elles souhaitent passer à une phase active c'est-à-dire une prise de responsabilité dans le processus à leur niveau.

### **5.1.3 Les recommandations**

#### A l'endroit de l'Etat

- *Pour susciter une motivation réelle des organisations paysannes à s'impliquer dans les processus :*

- veiller à leur responsabilisation réelle dans les processus ;
- mettre en place des mécanismes susceptibles de garantir la mise en œuvre réussie des processus ;
- affirmer la volonté nationale d'appuyer les processus ;
- définir un cadre législatif et réglementaire qui favorise l'évolution et le renforcement des organisations paysannes, notamment les OPF ;
- instaurer un processus de dialogue direct avec les structures de représentation des organisations paysannes ;
- veiller au contrôle et l'évaluation plus efficaces de la gestion des processus ;
- intégrer de façon effective les points de vue des producteurs.

- *Pour favoriser au niveau des organisations paysannes une préparation satisfaisante de leur participation aux processus de planification :*

- impliquer les organisations paysannes dès l'élaboration des termes de référence jusqu'à la mise en œuvre du processus ;
- informer et définir clairement les missions ;
- mettre les moyens en place : améliorer les conditions de travail (matériellement et financièrement) ;
- observer la transparence et la sécurité dans la gestion des processus.

- *Pour choisir les groupes d'acteurs à impliquer dans les processus de planification, il est important de considérer les critères ci-après :*

- le rôle joué par les groupes d'acteurs dans le secteur ou le domaine concerné par le processus de planification : ceci confère une capacité à contribuer ;
- l'intérêt que les groupes d'acteurs accordent aux processus et leur volonté de s'approprier ces processus ;

- la représentativité des groupes d'acteurs.
- *Pour garantir un choix judicieux des représentants des institutions et des groupes d'acteurs, il est nécessaire de tenir compte des critères suivants :*
  - la maîtrise des questions à examiner
  - la capacité des représentants à traduire les préoccupations des groupes d'acteurs
  - la disponibilité des représentants
  - la capacité à travailler en équipe et à restituer
  - les responsabilités exercées à la tête des institutions, des organisations de la société civile ou des entreprises.

#### A l'endroit des organisations paysannes

- *Mesures à prendre pour améliorer la qualité de l'implication dans la concertation*
  - améliorer les modalités de mise en place et de fonctionnement des structures de concertation ;
  - élaborer un cahier de charge précis ;
  - mandater des membres, chacun pour un dossier précis à suivre ;
  - procéder à une préparation préalable des différentes rencontres et assurer une bonne préparation interne (nécessité d'un envoi des documents de concertation à temps pour permettre des échanges avec la base) ;
  - faire circuler l'information ;
  - renforcer les capacités d'analyse des représentants des organisations paysannes.
  - mise en place d'un dispositif de suivi des processus.
- *Dispositions à prendre pour amener les représentants à remplir correctement leur mission :*
  - désignation des représentants par un acte formel ;
  - définition d'un cahier de charge pour les représentants ;
  - amélioration des conditions de travail des représentants ;
  - mise à disposition d'experts pour les appuyer dans le cadre de la préparation des différentes rencontres de concertation et de pilotage.

#### A l'endroit des bailleurs de fonds

Il est important que les bailleurs de fonds renforcent les cadres de concertations. Pour ce faire, il est nécessaire :

- *d'adopter le rythme sur la base de l'agenda propre aux acteurs nationaux*
- *de soutenir efficacement les processus (appui financier et technique)*
- *d'intensifier la concertation entre bailleur de fonds.*

## **5.2 INTEGRATION ET SYNERGIES ENTRE DIFFERENTS CADRES DE PLANIFICATION**

Le constat fait sur la faiblesse des liens et des synergies entre les différents cadres de planification est largement partagé par les organisations paysannes. Les responsabilités de cette situation se situent essentiellement au niveau de l'Etat et des bailleurs de fonds.

### **5.2.1 Les facteurs explicatifs**

#### Du côté de l'Etat

La faiblesse des liens et des synergies entre les différents cadres de planification est tributaire :

- *de la faiblesse de la représentation des institutions étatiques et des organisations de la société civile ;*
- *l'absence d'une autorité suffisante pour permettre aux comités de pilotage d'assurer le suivi des processus et de veiller à la prise en compte réelle des orientations et des stratégies définies ;*
- *la faiblesse des capacités des organes techniques qui appuient les comités de pilotage ;*
- *la faiblesse de communication entre les institutions ;*
- *la faiblesse de la coordination des politiques de développement découlant également de l'absence de concertation entre les comités de pilotages ;*
- *des difficultés d'affirmation du leadership national.*

#### Du côté des bailleurs de fonds

Les causes de la faiblesse des liens et des synergies entre les différents cadres de planification sont liées :

- *aux cloisonnements découlant des procédures imposées par les bailleurs de fonds (critères d'évaluation, systèmes de comptabilité, calendrier, etc.);*
- *aux interventions basées sur leur propre agenda, leurs objectifs propres ;*
- *aux interventions sans concertation ;*
- *aux non respect d'engagements pris : suspension unilatérale des financements des programmes en cours d'exécution.*

## 5.2.2 Les leçons

Les leçons qui en découlent sont relatives à :

- *la fragilisation des organisations paysannes ;*
- *l'incohérence de tout le processus ;*
- *l'absence d'autorité pour superviser ;*
- *la confusion dans les programmes de développement des organisations paysannes.*

## 5.2.3 Recommandations

### A l'endroit de l'Etat

Pour améliorer l'intégration et la synergie des différents cadres de planification, il est important :

- *d'instaurer un cadre de concertation pour la définition d'un cadre national de référence aux différentes actions de développement, affirmant ainsi un leadership national.*
- *d'améliorer la coordination des politiques sectorielles par l'institution d'une autorité appropriée à même d'orienter les différentes interventions.*
- *d'impliquer davantage les organisations paysannes ;*

## 5.3 PROCESSUS

Concernant le processus de planification, deux constats majeurs dégagés sont partagés par les organisations paysannes. Il s'agit :

- *du fait que les processus ne se fondent pas toujours sur un bilan des actions antérieures et actuelles ;*
- *et que l'opérationnalisation des plans est le plus souvent mal faite.*

La responsabilité de cette situation incombe à l'Etat et aux bailleurs de fonds.

### 5.3.1 Les facteurs explicatifs

#### Du côté de l'Etat

Cette situation est liée à :

- *l'absence ou la faiblesse des dispositions prises par les programmes et les projets pour le suivi et l'évaluation ;*
- *la nature des équipes techniques (critères de choix, niveau de rémunération, modalités de sanctions)*
- *la faible autonomie des dispositifs techniques de suivi et d'évaluation ainsi que leur objectivité limitée.*

#### Du côté des bailleurs de fonds

- *Le cloisonnement des expériences et la prédilection des bailleurs de fonds à développer des référentiels spécifiques sont à la base des failles constatées dans le processus de planification ;*
- *les contraintes liées à l'agenda des processus de planification ;*
- *en général, les modalités de mise en œuvre des processus sont déterminées principalement par les bailleurs de fonds.*

### 5.3.2 Les leçons

***La gestion des processus échappe aux contrôles des organisations paysannes au moins pour trois raisons :***

- *elles n'ont pas participé au recrutement ou au choix de ceux qui sont chargés de la gestion de ces processus ;*
- *elles n'ont pas de mandat ;*
- *elles n'ont pas toutes les informations nécessaires au moment opportun si elles veulent développer librement un contrôle (n'ayant pas été présentés aux étapes essentielles la formulation, d'élaboration et de négociation).*

Les processus de planification, perçus comme des exercices de réflexion, des cadres d'échange et d'information peuvent renforcer les organisations paysannes en favorisant leur apprentissage et le développement de synergies et d'alliances entre les acteurs. Pour aboutir à ces résultats, il est nécessaire :

- *de donner des responsabilité (mandats) et des moyens aux organisations paysannes pour la gestion des processus ;*

- *de soutenir la diffusion large des résultats des processus au sein des organisations paysannes.*

### **5.3.3 Recommandations**

Pour garantir l'implication des organisations paysannes dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des processus, des actions suivantes sont d'une grande importance :

- *donner mandat aux organisations paysannes dans le cadre des processus ;*
- *laisser les organisations paysannes elles-mêmes choisir leurs représentants aux processus*
- *donner des moyens et assez de temps aux organisations paysannes pour exécuter leurs mandats et pouvoir se concerter à chaque étapes du processus*
- *renforcer le partenariat et le dialogue avec les autres acteurs.*

Pour assurer une plus grande efficacité des mécanismes de coordination, des actions suivantes sont nécessaires :

- *préciser les fonctions de ces mécanismes et leur modalité de fonctionnement ;*
- *définir les attributions des différents organes ;*
- *former les leaders paysans pour accroître leur capacité d'analyse;*
- *aider à développer le jeu démocratique.*

Le renforcement du partenariat entre les organisations paysannes et les autres acteurs passera entre autres par :

- *une connaissance mutuelle à travers le dialogue ;*
- *la pertinence de l'analyse et des propositions des organisations paysannes ;*
- *le renforcement de la légitimité des organisations paysannes la définition d'une vision partagée des organisations paysannes ;*
- *une bonne circulation de l'information ;*
- *le respect mutuel des identités spécifiques.*

## 5.4 IMPACTS

Le constat sur l'impact globalement faible des processus de planification est largement partagé par les organisations paysannes.

Cette situation est due à plusieurs facteurs.

### 5.4.1 Facteurs explicatifs

#### Au niveau de l'Etat et des bailleurs

Les facteurs ci-après sont soulignés :

- *le rôle prépondérant joué par des institutions publiques ayant de faibles capacités d'impulsion et de coordination;*
- *le faible niveau des ressources financières mobilisées (budget de l'Etat et système de coopération) ;*
- *la non prise en compte des préoccupations des organisations paysannes en matière d'appui institutionnel : investissement, fonctionnement, formation.*

### 5.4.2 Leçons

L'absence d'un cadre référentiel constitué d'un corps d'indicateurs acceptés par tous ne favorise pas une évaluation crédible des impacts.

### 5.4.3 Recommandations

- *Veiller à une meilleure implication des organisations paysannes pour le suivi évaluation, se mettre d'accord sur un cadre de référence unique en terme d'indicateurs de mesure de résultats et d'impacts ;*

Concernant les dispositifs de financement ; deux actions sont nécessaire à savoir :

- *la transparence dans la gestion ;*
- *l'élaboration de programmes viables ;*
- *l'allégement les procédures de financement des organisations paysannes.*

## ***VI CONTRIBUTION DES SYNDICATS ET MOUVEMENTS DE DEFENSE DES DROITS HUMAINS ET DES CONSOMMATEURS***

Quatre organisations ont été ciblées pour la conduite du dialogue sur les lignes de la Stratégie nationale de développement durable. Il s'agit :

- du MBDHP : Mouvement Burkinabé des droits de l'Homme et des Peuples ;
- CNTB : Confédération Nationale des Travailleurs du Burkina ;
- CGTB : Confédération Générale des Travailleurs du Burkina ;
- LCB : Ligne des Consommateurs du Burkina.

Pour des raisons de disponibilité des membres du comité, la contribution de la LCB manque dans ce rapport.

Compte tenu des multiples sollicitations au mois d'Octobre 2000, le comité exécutif de la CGTB n'a pas pu se réunir pour échanger sur les cadres de planification. Néanmoins, un entretien mené avec les membres du comité a permis de recueillir des points de vue ramassés sur la question.

Quatre points constituent le rapport :

- les modalités de préparation des cadres de planification ;
- l'intégration et la synergie entre les différents cadres de planification ;
- le processus : élaboration, mise en œuvre, contrôle, suivi évaluation et coordination ;
- les impacts ;

Les membres des organisations rencontrées connaissent les plans qui sont cités dans le document, tous en précisant qu'ils n'ont pas eu souvent l'occasion d'être associés à leur préparation et leur exécution.

Quelques plans et loi sont ciblés. Il s'agit :

- *du document cadre politique économique (DCPE) ;*
- *le document cadre stratégie lutte contre la pauvreté ;*
- *le plan décennal de développement de l'éducation de base (2000/2009) ;*
- *le document de politique sanitaire nationale ;*
- *textes d'orientation de la décentralisation (TOD).*

La plupart des plans et programmes cités les intéressent car ils abordent des questions touchant à leur domaine d'action : lutte contre la pauvreté, plan d'action pour la survie, le plan d'action national pour l'environnement, la protection et le développement de l'enfant, etc.

Les textes d'orientation sur la décentralisation (TOD) par exemple les intéressent en ce qu'ils devraient en principe contribuer à développer la conscience citoyenne. Malheureusement, ils n'ont pas été associés à leur écriture et de plus l'Etat a refusé d'accepter les candidatures indépendantes alors qu'elles sont les plus indiquées dans ce contexte.

Le plan décennal de développement de l'éducation de base (2000/2009) est très important parce qu'il vise à enrayer l'analphabétisme et à permettre un accès aux SSP (Soins de Santé Primaire) à toute la population.

## 6.1 MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION

Les résultats du dialogue entre acteurs sur les processus de planification reflètent trois constats majeurs :

- *d'abord, il s'agit d'un rôle prépondérant joué par les responsables de l'administration centrale dans le processus de planification ;*
- *ensuite, l'absence d'implication de tous les acteurs concernés (dans le processus de planification) ;*
- *enfin, la faiblesse de la qualité de l'implication des acteurs (dans le processus de planification).*

Plusieurs facteurs sont à la base de cette situation :

### 6.1.1 Les facteurs explicatifs

#### Un quasi monopole de l'Etat dans l'élaboration des plans

La très grande centralisation du pouvoir de l'Etat limite fortement l'implication de tous les acteurs concernés même si parfois on a mis sur pied des commissions de planification sensées réunir tous les acteurs.

La raison en est simple : la nature du pouvoir d'Etat, dont l'administration est un élément essentiel. Le monopole de l'administration dans l'élaboration des plans, comme dans beaucoup d'autres domaines, est un choix politique. Une des conséquences est la non prise en compte des besoins essentiels et aspirations réelles des gouvernés par les gouvernants qui les tiennent éloignés de la gestion de la chose publique ou ils font appel à eux en tant que faire valoir.

Même au temps des CDR (Comité de Défense de la Révolution), où le peuple était sensé participer à la gestion du pouvoir, la tendance était à l'exclusion des organisations de la société civile. On peut citer les attaques dirigées contre les syndicats de travailleurs et les organisations de jeunesse.

Aussi, on peut imaginer que pour diverses raisons (politiques, économiques), l'Etat préfère écarter souvent les acteurs concernés. Dans la réforme en cours à l'Université de Ouagadougou, les acteurs de la société civile sont totalement écartés en raison de la différence de leurs points de vue d'avec ceux du pouvoir en place qui semble oublier qu'il doit construire quelque chose de durable. Même les parents d'étudiants ne sont sollicités que pour marcher contre les syndicats et les étudiants, pour avaliser les positions du gouvernement et non pas pour rechercher des solutions durables à des problèmes structurels.

#### Une faiblesse notoire de la qualité de l'implication des acteurs de la société civile

Les organisations de la société civile ne manquent pas d'intérêt pour les stratégies de développement. Elles sont si souvent tenues à l'écart, qu'elles n'ont pas l'esprit citoyen. Elles ne savent pas que c'est leur droit de faire entendre ce qu'elles veulent.

Les acteurs regrettent le fait qu'il n'y ait pas des dispositions définies ou prévues pour assurer leur implication effective dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des processus.

### 6.1.2 Les enseignements tirés des expériences du passé

Le gouvernement fait appel aux acteurs de la société en tant que “ faire valoir ”, c’est-à-dire pour faire accepter son projet, soit par les bailleurs de fonds, soit même par le peuple (exemple des assises sur le PAS).

Parfois, les résultats sont ficelés à l’avance et nous sommes invités pour les cautionner (les avaliser).

“ On est souvent été convoqué la veille, sans document préparatoire, sans ordre du jour précis, et des organisations qui ne voient pas l’enjeu se présentent juste pour le principe ”.

Conscient des enjeux de telles rencontres, le MBDHP invite ses membres à les préparer sérieusement pour ne pas avaliser des décisions qui serviront par la suite à nous “ opprimer ” ou qui s’avéreront contraires aux intérêts des populations.

L’expérience du MBDHP est très édifiante. Il est nécessaire de se donner les moyens et les astuces de participer et d’être impliqué. Voyons ce cas illustratif.

*Notre expérience montre que notre implication est le résultat de pression, de combat, d’imposition de rapport de force, de dénonciation des tentatives de monopolisation du traitement des questions touchant aux intérêts (positivement ou négativement) des citoyens par l’Etat. L’Etat doit tenir compte des points de vue contraires aux siens et ne pas réprimer ceux qui les émettent. Exemples : PAS, RGAP.*

*L’expérience du MBDHP ne se limite pas à la participation aux structures de planification ou à l’élaboration de documents de plans mais s’étend à des rencontres avec les pouvoirs publics sur des questions d’intérêt national telles l’écriture de la Constitution, du Code électoral etc. qui participent à la recherche d’un développement durable. Dans le même ordre d’idée, nous avons contribué à faire ratifier les conventions internationales par le Burkina Faso :*

*Conférence internationale sur la Cour pénale internationale contre l’impunité dans le cadre de la coalition mondiale des ONG, Mines antipersonnelles, Pactes de 66 (droits économiques et culturelles), Conventions sur les droits de l’enfant etc. qui, à nos yeux, garantissent la durabilité du développement.*

*A sa création, notre mouvement n’a pas souvent été invité aux activités organisées par le pouvoir d’Etat. Nous avons “ forcé ”, compte tenu de nos objectifs (défense des droits humains) pour participer aux instances et rencontres où se prennent des décisions concernant les droits humains, pour donner notre point de vue et faire prendre en compte les intérêts du peuple.*

*Ces dernières années, nous sommes reconnus de fait par les acteurs nationaux autres que l’Etat, mais aussi par certaines institutions gouvernementales.*

*Cet exercice ne sera t-il pas un de plus ? Quels moyens avons-nous de vérifier que le gouvernement tiendra compte de nos avis ? N’a-t-on pas besoin de nous une fois de plus pour “ collecter ” des sous auprès des bailleurs ? On est en droit de se poser cette question parce que l’Etat avance constamment les aspirations du peuple comme arguments dans ses démarches, mais, après, rien ne permet de mesurer les progrès réalisés, aucun moyen de contrôle n’est offert au peuple. Ainsi, qu’a t-on fait des autres diagnostics : ceux faits lors des assises sur la Bonne Gouvernance, sur les Etats généraux de l’Education, sur la Santé, sur la Justice et autres ?*

*Cet exercice pour être crédible doit aboutir à l’élaboration d’un code de conduite à l’égard des organisations de la société civile en ce qui concerne leur participation aux grandes décisions relatives à la vie nationale.*

### 6.1.3 Recommandations

#### A l'endroit de l'Etat

Compte tenu de l'importance que prennent les acteurs concernés dans les processus de planification, leur choix constitue un enjeu de taille.

Trois critères sont privilégiés dans le choix des groupes d'acteurs à impliquer dans les processus de planification :

- *la capacité des groupes d'acteurs à apporter une contribution significative dans l'élaboration et la mise en œuvre des cadres de planification ;*
- *la représentativité des groupes d'acteurs ;*
- *l'intérêt que les groupes d'acteurs accordent aux processus et leur volonté de s'approprier les processus.*

Mais dans le principe, il ne faut pas exclure une sensibilité sous aucun prétexte. On peut quand même considérer qu'il y a des domaines d'intérêts plus poussés et dans ce cas, il faut cibler.

Exemple : "au MBDHP, nous verrons mal qu'à des concertations sur les droits humains, on nous exclut sous le prétexte que nous n'allons pas avaliser des positions gouvernementales".

Pour garantir un choix judicieux des représentants des institutions et des groupes d'acteurs, cinq critères retiennent l'attention :

- *la disponibilité des représentants ;*
- *la maîtrise des questions à examiner ;*
- *la responsabilité exercée dans les organes de direction du groupe ;*
- *la disponibilité à réaliser le travail demandé ;*
- *le suivi des dossiers autant que possible par les mêmes personnes.*

Si le choix des représentants est nécessaire pour garantir la disponibilité des acteurs, il est aussi utile de susciter une motivation réelle de toutes les parties prenantes (services techniques, étatiques et acteurs non gouvernementaux) pour s'impliquer dans le processus et y contribuer efficacement. Pour cela, des mesures ci-après sont nécessaires :

- *la responsabilisation réelle des différentes parties prenantes ;*
- *la mise en place des mécanismes susceptibles de garantir la mise en œuvre réussie des processus ;*
- *favoriser une préparation satisfaisante au niveau des institutions et des groupes d'acteurs ;*
- *éviter l'improvisation de certaines initiatives ;*

- *mettre à la disposition des participants et à temps, la documentation nécessaire.*

#### A l'endroit des acteurs de la société civile

L'objectif principal des représentants est de remplir correctement leur mission. A cet effet, des dispositions essentielles à prendre ont trait :

- *à la désignation des représentants par un acte formel ;*
- *à l'amélioration de leurs conditions de travail ;*
- *à la définition de leur cahier de charge ;*
- *au respect de leurs points de vue ;*
- *à la prise en compte effective et l'application des décisions prises ;*
- *à la prise en compte des mentions de réserve de la part des acteurs de la société civile.*

Les rôles et responsabilités des différents acteurs dans l'application des dispositions visant à garantir une réelle implication de toutes les parties prenantes dans les processus

#### Pour le gouvernement

- *la mise en place d'une structure spécialisée ;*
- *l'élaboration d'un document cadre (de gestion, de concertation, une sorte de cahier de charge) ;*
- *l'établissement de critères de choix bien définis pour la désignation des acteurs et création de bonnes conditions de travail.*

#### Pour les bailleurs

- *la mise à disposition dans les délais raisonnables des financements ;*
- *le suivi régulier de l'exécution des processus ;*
- *l'assurance de la participation effective de tous les acteurs.*

#### • Les partenaires : bénéficiaires + société civile

- *La participation effective et la prise de leurs responsabilités ;*
- *une interaction entre les bénéficiaires et la société civile pour des échanges d'expériences afin d'améliorer leur participation à la mise en œuvre des processus sur le terrain.*

## 6.2 INTEGRATION ET SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES

Le constat fait sur la faiblesse des liens et des synergies entre les différents cadres de planification est partagé par les acteurs de la société civile. Quelques faits expliquent cette situation.

### 6.2.1 Les facteurs explicatifs

#### Du côté de l'Etat

on note :

- *une absence d'une vision globale ;*
- *la faiblesse de la communication entre les institutions ;*
- *l'absence d'une autorité suffisante, pour permettre aux comité de pilotage d'assurer le suivi des processus et de veiller à la prise en compte réelle des orientations et des stratégies définies.*

En tout état de cause, il manque la communication entre les plans sectoriels. Chaque secteur élabore sa stratégie sans tenir compte de celle des autres comme si on n'était pas un même pays. Il y a comme un certain cloisonnement.

Avec " l'imposition des bailleurs "de fonds, on parle avec insistance ces dernières années (PAS oblige!) de stratégie globale de vision prospective (Burkina 2005, Agenda 21 etc.)

Aussi, l'absence de synergie peut s'expliquer par le fait que pour l'Etat ou les hommes politiques les plus puissants, tout ce qui est offert par les partenaires techniques et financiers pour expérimenter une politique ou stratégie de développement est bon à prendre.

Le Burkina est pratiquement un laboratoire dans ce sens. Notre pays n'est-il pas le bon élève souvent cité tout en étant classe 172<sup>ème</sup> pays sur 174 au regard de l'indice de développement. Naturellement il y a paradoxe quelque part.

#### Du côté des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds ont une part de responsabilité dans la faible cohérence des politiques et programmes en cours d'exécution et cela est favorisé essentiellement par :

- *le pilotage en vase clos des processus et programmes*
- *la faiblesse de la coordination des politiques de développement et de l'affirmation du leaderships national.*

" C'est pourquoi nous ne partageons pas la tendance des bailleurs de fonds à favoriser un cloisonnement des processus de planification ".

## 6.2.2 Les leçons

Chaque bailleur veut planter son drapeau sur sa réalisation parce qu'en retour, il a des intérêts à faire valoir. Ce qui guide les Etats dans leurs rapports avec les autres, ce sont leurs intérêts, cela est parfaitement connu.

Cela rend difficile l'engagement d'actions cohérentes au plan national. Mais nous ajoutons que cela est favorisé par l'absence d'une vision, d'une volonté politique ferme des gouvernants.

Ces dernières années, on a assisté dans certains secteurs à un effort de concertation (création d'un Cadre de Concertation des partenaires intervenant dans l'éducation par exemple, collectifs de partenaires dans le cadre de la décentralisation).

Les implications qui découlent de la faiblesse des synergies entre les différents cadres de planification sont :

- *le non aboutissement de plans parce que mal élaborés et incomplets ;*
- *le désintéressement des bénéficiaires ;*
- *la non prise en compte du besoin réel des bénéficiaires ;*
- *l'incohérence des programmes : les contradictions et le gaspillage de ressources (temps, hommes, moyens financiers).*

## 6.2.3 Recommandations

*Pour améliorer la synergie des différents processus :*

La meilleure façon serait d'avoir une stratégie bien pensée, une vision à long terme, un plan général dans lequel chaque partenaire pourrait intervenir. Naturellement si on s'en remet aux bailleurs pour concevoir cette stratégie, il ne faut pas s'étonner des résultats. Les PAS sont là pour le confirmer.

[ Il faut parler de partenaires techniques et financiers car généralement les bailleurs de fonds baillent (placent) leurs fonds et cela se fait conformément à des règles].

## 6.3 PROCESSUS

Les acteurs de la société civile sont d'accord avec le constat selon lequel les processus ne se fondent pas toujours sur un bilan des actions antérieures et actuelles et que l'opérationnalisation des plans est souvent mal fait. L'Etat et les bailleurs partagent la responsabilité de cette situation.

### 6.3.1 Facteurs explicatifs

Du côté de l'Etat

on note :

- *l'absence ou la faiblesse des dispositions prises par les programmes et les projets pour évaluer les impacts de leurs activités.*
- *L'inexistence ou la faible pertinence des indicateurs de suivi ;*
- *la faible autonomie des dispositifs de suivi et d'évaluation ainsi que leur objectivité limitée.*
- *la nature des équipes techniques (critères de choix, niveau de rémunération, modalité de sanctions non suffisamment définis).*

#### Du côté des bailleurs de fonds

Il est souligné :

- *Le cloisonnement des expériences et leur prédilection à développer des référentiels spécifiques.*

#### **6.3.2 Leçons tirées**

En tant qu'associations de la société civile, nous n'avons pas connaissance de dispositions particulières prises pour assurer notre participation à l'élaboration des plans. Nous pensons notamment à des textes qui garantissent notre participation et la prise en compte de nos points de vue.

Les choses se passent au coup par coup.

#### **6.3.3 Recommandations**

Pour améliorer la qualité de notre participation, il faut d'abord la garantir par des textes. Ensuite, il faut garantir la prise en compte de nos points de vue.

Quelques mesures simples constitueraient un minimum permettant d'améliorer la qualité de la participation des acteurs de la société civile :

- *la mise à disponibilité et à temps d'informations claires ;*
- *la transparence ;*
- *que cesse l'ostracisme vis-à-vis des associations qui pensent différemment que l'Etat*
- *que nous ne soyons pas invités seulement quand les bailleurs de fonds l'exigent avant de donner des ressources à l'Etat ;*
- *faciliter l'accès des ONG aux médias publics pour discuter des enjeux des processus.*

#### **6.4 IMPACTS**

Concernant l'impact des programmes, qui incriminer (bailleurs de fonds, manque de moyens, faible capacité de coordination de l'Etat) ?

“ Nous n'avons pas été associés aux évaluations des plans.

Nous ne savons pas à qui la faute.

Nous constatons seulement que la pauvreté s'installe de plus en plus dans la majorité de la population alors qu'une minorité devient de plus en plus riche.

Nous pouvons affirmer que :

- *s'il n'y a pas une vision globale et cohérente du développement du pays, l'on ne peut s'attendre à de bons résultats ;*
- *s'il n'y a pas de suivi rigoureux, l'on ne peut s'attendre à de bons résultats ;*
- *si le peuple n'est pas associé à l'exécution de ces plans, l'on ne peut s'attendre à de bons résultats.*

C'est pour ces raisons que nous demandons des comptes à l'Etat car on constate que les résultats obtenus jusqu'ici sont dans l'ensemble fort modestes ”.

## ***VII CONTRIBUTION DES DEP DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS***

Des débats préliminaires sur la connaissance des différents cadres de planification existants au Burkina Faso, il ressort que les DEP ont une parfaite connaissance des différents processus de planification en ce sens que l'effort méthodologique majeur dans leur préparation et leur mise en œuvre a été consenti par elles. Cependant, ce niveau de connaissance devient faible au sein des différentes directions techniques à l'intérieur des départements ministériels qui sont peu ou pas informées du tout des différents processus de planification. En outre, il importe de relever que cette connaissance s'effrite au fur et à mesure que l'on se rapproche des services déconcentrés ou décentralisés de l'administration. C'est dire qu'il y a plusieurs vitesses dans la connaissance des cadres de planification existants car ceci reste perceptible tant au niveau de l'administration centrale à l'intérieur d'un même département ministériel que du côté de l'administration dans les régions du pays.

### **7.1 LES MODALITES DE PREPARATION DES CADRES DE PLANIFICATION**

Il est indéniable de constater de nos jours que l'État a globalement été l'acteur dominant dans la préparation des différents cadres de planification ayant existé ou en cours dans le pays. Comme souligné précédemment, ce rôle prépondérant joué par l'État est à imputer surtout au niveau de l'entité centrale qui a constitué une force majeure d'impulsion des processus avec l'association par la suite des entités régionale et provinciale.

#### **7.1.1 Les facteurs explicatifs**

Plusieurs facteurs expliquent le constat fait sur le rôle dominant de l'État dans la préparation des cadres de planification. Les facteurs explicatifs concernent l'État et les autres acteurs que sont la société civile et les bailleurs de fonds.

##### Les facteurs explicatifs liés à l'action de l'État

- *Le contexte politique national et l'environnement international*

Dès son indépendance, le Burkina Faso a opté pour une gestion planifiée de son économie avec l'appui de partenaires extérieurs. Les différents processus de planification mis en place procédaient des orientations générales définies par le Gouvernement central et qui sont ensuite matérialisées par le biais d'un service national de planification en programmes d'investissements sur le terrain.

Cette approche de type top down qui a caractérisé l'après-indépendance a peu évolué jusqu'aux années 1980 où un certain nombre d'acteurs émergents tels que la société civile ont connu des tentatives quant à leur association à la préparation des différents cadres de planification. Cependant, il demeure que les questions de planification étaient le plus souvent considérées comme des préoccupations de souveraineté nationale et qui accordaient de ce fait un rôle essentiel à l'État.

Il importe de relever également que le contexte international a également influé sur le cours des événements dans le pays en ce sens que l'État providence a longtemps constitué le leitmotiv des politiques internationales qui faisait des Gouvernements en place les principaux interlocuteurs valables.

- *Le contenu technique des cadres de planification*

La plupart des cadres de planification ont un contenu technique et seuls le personnel de l'État se l'appropriait en premier lieu avant d'initier des concertations avec les autres acteurs. Cette situation qui a longtemps prévalu, il faut le dire n'est pas soutenable de nos jours dans la mesure où il existe une expertise confirmée et compétente au niveau de la société civile mais qui du reste, est malheureusement peu valorisée.

- *La non définition consensuelle des critères de participation*

Dans la majeure partie des cas, les critères de participation à la préparation des cadres de planification ont relevé du pouvoir discrétionnaire de l'État et ont été rarement retenus de façon consensuelle avec les autres acteurs.

- *La faiblesse de la communication avec les autres acteurs*

Dans la préparation des différents cadres de planification, il n'a pas existé une communication fluide et réelle entre l'État et les autres acteurs qui ont connu d'ailleurs une implication tardive, les obligeant ainsi à prendre les processus en cours. Un grand nombre de processus se sont révélés comme des exercices réalisés à huis clos entre les acteurs de l'État avec un rôle confiné de la société civile qui ne voyait pas ses points de vue pris en compte. C'est le cas de la réforme globale de l'administration publique engagée par le Gouvernement qui, bien qu'ayant fait une ouverture en direction de la société civile, a par la suite extirpé les propositions faites par elles.

#### Les facteurs explicatifs liés à l'action de la société civile

A l'instar de l'État, un certain nombre de facteurs expliquent le rôle prépondérant joué par l'État et/ou la faible implication de la société civile dans la préparation des différents de planification.

- *La faible capacité technique et organisationnelle*

Dans leur grand ensemble, les organisations de la société civile disposent d'une faible capacité technique et organisationnelle qui limite de façon certaine la formulation de leur vision lors de la préparation des différents processus de planification. En effet, ces organisations ont souvent disposé d'un noyau éclairé mais qui n'a pas su bâtir une véritable stratégie à la base. Ainsi, les points de vue exprimés ne procèdent pas régulièrement d'une concertation préalable à la base, de même que le feed back aux autres adhérents pour leur permettre de s'imprégner des processus n'est pas suffisamment entrepris.

- *La passivité des organisations de la société civile*

L'interpellation des différentes organisations de la société civile pour la préparation des cadres de planification a rencontré peu ou pas de résistance et donc pas de conditions posées à leur participation. Cela constitue une insuffisance en soi dans la mesure où si chaque représentant se considère comme un acteur à part entière, il devra définir les conditions de sa participation à tel ou tel processus. Ce n'est malheureusement pas le cas et certains représentants des

organisations de la société civile apparaissent le plus souvent frustrés ou complexés lors des différentes rencontres de concertation (ateliers, forums, etc.).

- *L'inexistence d'un code de conduite et de bonnes pratiques au niveau de la société civile*

Avec la prolifération des organisations de la société civile de nos jours, l'élaboration d'un code de conduite et de bonnes pratiques permettra de mieux assurer et promouvoir une éthique au niveau de la société civile. En effet, certaines organisations sont accaparées par un noyau qui cherche toujours à conserver une rente de situation au détriment de l'atteinte des objectifs réels qui leur sont dévolus. On note à quelques exceptions près (cas du PAN/LCD par exemple) une faible concertation entre organisations de la société civile dans la préparation des différents processus de planification.

### Les facteurs explicatifs liés à l'action des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds ont également une responsabilité dans la situation de rôle prépondérant joué par l'État dans les différents cadres de planification.

- *Le caractère contraignant et improvisé de leurs interventions*

Le caractère contraignant et improvisé des interventions des bailleurs de fonds fait que la préparation des différents cadres de planification n'est pas souvent participative car l'État se voit obligé de s'impliquer à titre premier et principalement afin de respecter les engagements pris et dans les délais par le pays vis à vis des bailleurs.

- *L'absence ou le nombre limité d'initiatives réelles en direction de la société civile*

La responsabilité des bailleurs de fonds est perceptible au niveau de l'absence ou le nombre limité d'initiatives réelles visant à associer la société civile. Dans le cadre de la préparation des cadres de planification, il est rarement fait cas de façon explicite de conditionnalités sur la participation des organisations de la société civile comme critère de réussite. Cette situation de non recours systématique à la société civile fait la part belle à l'État qui ne se voit pas obligé d'associer les autres acteurs.

### **7.1.2 Les leçons**

La principale leçon que l'on peut tirer des modalités de préparation des cadres de planification, est que l'État a constitué le principal acteur au détriment de la société civile qui a assumé les seconds rôles ou tout simplement des rôles passifs. A l'époque, les conditions du contexte national et international prédisposaient à une telle situation, mais de nos jours des efforts sont faits tant par les bailleurs, l'État que la société civile elle-même pour sortir d'une telle situation.

### 7.1.3 Les recommandations

Plusieurs recommandations sont formulées à l'endroit de l'État, de la société civile et des bailleurs de fonds.

#### A l'attention de l'État

- *Diligenter la prise des décrets d'application de la réforme globale de l'administration publique et poursuivre l'œuvre de modernisation et de développement institutionnel entreprise au niveau de l'administration en vue d'accroître le rendement des agents ;*
- *veiller à associer le plus tôt possible les autres acteurs à la préparation des cadres de planification et dégager un consensus préalable sur la méthodologie ;*
- *apporter une contribution financière au déroulement des différents processus en vue d'affirmer son leadership. ;*
- *assurer une meilleure communication intra et inter institutions ;*
- *associer la société civile à la définition des différents critères de choix de ses représentants aux différents processus de planification.*

#### A l'attention de la société civile

- *Elaborer un code de conduite et de bonnes pratiques ;*
- *renforcer davantage leur capacité technique et organisationnelle afin de constituer une force de propositions concertées et organisées.*

#### A l'attention des bailleurs de fonds

- *Imposer une conditionnalité sur la participation de la société civile aux différents cadres de planification.*
- *rendre souples les calendriers de programmation afin de susciter une large adhésion des différents acteurs aux processus de planification.*

## 7.2 LA SYNERGIE ENTRE LES POLITIQUES SECTORIELLES

Le constat fait sur la faiblesse des liens de synergie entre les différentes politiques sectorielles a été largement partagé par les DEP. Les raisons qui fondent la validation de ce constat sont à situer au niveau de l'État, de la société civile et des bailleurs de fonds.

## 7.2.1 Les facteurs explicatifs

### Les facteurs explicatifs liés à l'action de l'État

- *La faiblesse de la communication intra et inter institutionnelle*

La faiblesse de la communication intra et inter institutionnelle au niveau de l'administration est à l'origine des duplications multiformes et de cloisonnements d'initiatives diverses de développement sur le terrain. D'abord, au sein d'une même institutionnelle il existe rarement un cahier de charges qui astreint le mandataire à rendre compte à son institution; de même, certains responsables de l'administration ne manifestent pas non plus un intérêt réel ni un suivi des comptes-rendus effectués par leur mandataire. Cette situation s'accroît entre le niveau central et le niveau déconcentré d'une part, et entre les institutions gouvernementales relevant de plusieurs départements ministériels d'autre part.

- *L'absence d'un plan directeur permettant de donner une orientation à l'ensemble des actions des différents intervenants sur le territoire national*

Au Burkina, il n'existe pas un cadre qui permet d'imprimer une orientation générale à l'action des différents intervenants et de manière temporelle et géographique. Il faut rappeler que ce rôle était dévolu aux différents plans quinquennaux qui se sont succédés dans le pays. Cette situation laisse libre champ aux différents intervenants dont les actions sont peu disciplinées sur le terrain car il n'y a point de signaux qui puissent ramener à l'ordre.

- *L'absence ou le non fonctionnement des dispositifs de coordination existants*

Dans la réalité, en dehors du secrétariat technique de coordination des politiques de développement économique et social (STC/PDES) qui assume une fonction de coordination sur le terrain, les structures comme la direction générale de l'économie et de la planification (DGEP) et la direction générale de la coopération (DGCOOP) n'accomplissent pas de façon véritable une fonction de coordination. En effet, la mission de suivi évaluation du programme d'investissement public (PIP) de l'État assurée par la DGEP doit être dissociée des actions de coordination. De même, la DGCOOP n'assure pas une coordination de l'aide au Burkina car non seulement tous les financements ne transitent pas par son canal, mais aussi elle n'a pas pour objectif de vérifier la pertinence de la destination des fonds et le cas échéant d'y renoncer.

- *La non mise en exergue de façon suffisante des interdépendances sectorielles entre les différentes politiques lors de la phase de diagnostic*

Les processus de planification s'établissent et se succèdent sans que des lignes majeures de convergence ne soient définies entre eux. Ceci pose ensuite la difficulté de mise en synergie dans leur exécution car en amont de leur élaboration, les différents processus n'intègrent pas suffisamment dans leur démarche les domaines d'interdépendances fonctionnelles, toute chose qui limite leur portée dans le temps et dans l'espace. Dans le cas précis des trois conventions (désertification, changements climatiques et diversité biologique), même si les plans d'actions et stratégies sont déjà élaborés, il est possible à cette étape de penser à une

mise en synergie surtout qu'elles sont pilotées par une même institution qu'est le secrétariat permanent du conseil national pour la gestion de l'environnement (SP-CONAGESE).

- *Le dévoiement du rôle des DEP*

A l'origine, les DEP à leur création étaient investies d'une noble mission à jouer à savoir servir comme interface entre les différentes institutions et les programmes tant à l'intérieur des départements ministériels qu'en dehors de ceux-ci. Malheureusement, force est de constater que les DEP ont été vidées progressivement de leurs prérogatives du fait de la négligence et de la prise de nouveaux textes par l'administration et qui ont consisté à amputer certaines de leurs missions de départ. Actuellement, certaines DEP sont plus perçues à travers leurs activités de gestion des marchés publics au détriment des missions classiques de suivi évaluation, toute chose qui contribue d'ailleurs à entamer leur crédit.

### Les facteurs explicatifs liés à l'action des bailleurs de fonds

- *Les procédures d'intervention des bailleurs de fonds par le systèmes de pôles d'intérêts*

Les procédures d'intervention des bailleurs de fonds selon le système de pôles d'intérêts est l'une des raisons qui favorisent le cloisonnement des processus au cours de leur mise en exécution. Il arrive que certains pôles d'intérêts soient privilégiés par les bailleurs de fonds alors qu'ils ne sont pas en phase avec les réalités locales, ce qui entraîne parfois des adaptations mal réussies.

- *La faiblesse de la concertation et de la communication entre bailleurs de fonds*

La faiblesse de la communication et de la concertation entre les bailleurs est aujourd'hui une réalité au Burkina, chacun voulant préserver un leadership propre à lui. L'instauration régulière de la communication et de la concertation pourrait contribuer à dissiper les problèmes découlant de la pratique des pôles d'intérêts soulignée précédemment comme l'un des facteurs explicatifs.

### **7.2.2 Les leçons**

Au titre des leçons pouvant être tirées de la situation de faible synergie entre les politiques sectorielles, il ressort que les raisons sont essentiellement partagées entre l'État et les bailleurs de fonds, la société civile ayant peu contribué à l'avènement d'une telle situation. Cela est d'autant compréhensible dans la mesure où l'État a été l'acteur dominant tant dans la préparation que dans la mise en œuvre des cadres de planification. Du côté des bailleurs de fonds, la nature et l'importance de leurs interventions ont le plus souvent déterminé le niveau de la synergie entre les différentes politiques sectorielles.

Le cas des trois conventions précédemment citées est assez illustratif dans ce sens car elles découlent de processus internationaux qui devraient être internalisés par la suite par les différents pays et selon leurs réalités. Mais, cela a peu fonctionné car chacune des conventions a été progressivement traduite dans le contexte national en plans d'actions ou stratégies sans se référer à ceux déjà élaborés.

### 7.2.3 Les recommandations

Les recommandations qui sont formulées vont tant à l'endroit de l'État que des bailleurs de fonds principaux responsables de la faiblesse de la synergie entre les différentes politiques sectorielles.

#### Les recommandations à l'endroit de l'État

- *Instaurer de façon régulière une communication et une concertation intra et inter institutionnelles ;*
- *élaborer un plan directeur pour guider les actions des différents intervenants ;*
- *veiller à la prise en compte en amont des interdépendances sectorielles préalable à la recherche d'une synergie ;*
- *clarifier les rôles institutionnels de structures comme les DEP pour en faire des interfaces réelles et efficaces dans l'accomplissement des actions des différents intervenants ;*
- *afficher une volonté politique réelle dans l'exécution des mandats dévolus aux comités de pilotage dans le but de leur donner l'autorité requise ;*
- *instituer et/ou renforcer les dispositifs de coordination.*

#### Les recommandations à l'endroit des bailleurs de fonds

- *Instaurer de façon régulière une communication et une concertation entre bailleurs de fonds par la mise en place de cadres de concertation fonctionnelle pour mieux intégrer les politiques sectorielles ;*
- *veiller à l'assouplissement des procédures d'intervention et inscrire le système par pôles d'intérêts dans des dynamiques nationales déjà existantes ;*
- *apporter un appui financier au fonctionnement des cadres de concertation au niveau des autres acteurs.*

### 7.3 LES PROCESSUS

Les processus de planification de se sont pas toujours fondés sur un bilan des actions antérieures et actuelles et ce, pour diverses raisons imputables à l'État et aux bailleurs de fonds.

### 7.3.1 Les facteurs explicatifs

#### Les raisons liées à l'action de l'État

- *La mobilité des agents publics*

La forte mobilité des agents de l'État dans leur fonction n'a pas permis de constituer une mémoire institutionnelle à même de représenter un terrain fertile pour la formulation d'actions pertinentes dans le cadre des différents cadres de planification. Chaque cadre a tenté au mieux de collecter les inputs indispensables à sa formulation sans pour autant être exempté des critiques sur la fiabilité des informations et données ayant alimenté le processus.

- *L'absence, l'inefficacité et la faible autonomie des dispositifs de suivi évaluation mis en place*

Un regard rétrospectif sur les dispositifs de suivi évaluation mis en place dans le cadre des processus de planification montre qu'ils n'ont pas eu suffisamment d'autonomie en terme opérationnel. Certains se sont avérés inefficaces dans la pratiques car fondés sur des indicateurs non pertinents ou adoptés sans un consensus véritable entre les différents groupes d'acteurs. Dans d'autres cas, aucun dispositif n'a pu être défini au départ en tout pas une ébauche consistante.

- *La gestion non transparente de certains processus*

La gestion d'un certain nombre de processus n'a pas pu apporter des leçons de bonne pratique en terme de transparence; tel est le cas du programme d'appui à l'administration (PAA). En outre, les procédures de sélection des gestionnaires de projets ont souvent été l'objet de plusieurs critiques. Une recommandation pourtant prise lors d'une session de la conférence annuelle de l'administration publique (CAAP) pour améliorer la situation n'est pas opérationnelle sur le terrain. Cette recommandation stipulait que la sélection des gestionnaires de projets devrait être soumise à une compétition ouverte à tous. On note toujours une tendance à privilégier les affinités politico-ethniques dans le choix des gestionnaires de projets au détriment du critère de la compétence professionnelle.

#### Les raisons liées à l'action des bailleurs de fonds

- *Le manque de confiance aux capacités réelles de l'expertise nationale*

Dans la gestion des processus, il arrive qu'il y est manque de confiance de la part des bailleurs de fonds aux capacités réelles de l'expertise nationale. En lieu et place, c'est une assistance technique souvent coûteuse et s'adaptant peu aux réalités locales qui est mise en place.

- *La mise en place de dispositifs parallèles de suivi évaluation propre à chaque bailleur*

Dans la mise en œuvre des différents processus, chaque bailleur tente au mieux d'établir un référentiel spécifique de suivi évaluation. L'ensemble de ces dispositifs parallèles ne permet pas une lecture facile et efficace de l'expérience des différents cadres de planification.

- *Les modalités de financement des processus sont largement tributaires de la contribution de bailleurs de fonds extérieurs*

Le fait que les modalités de financement des processus de planification soient largement tributaires de la contribution des bailleurs de fonds extérieurs engendre de facto une main mise sur les processus de la part des bailleurs de fonds. Cette situation est exacerbée dans les cas où des conditionnalités rigides sont mises en place pour les décaissements de fonds.

### **7.3.2 Les leçons**

Un certain nombre de leçons peuvent être retenues de l'expérience des processus de planification en termes de modalités de financement, de gestion de ces processus et de la fiabilité des informations qui ont alimenté ces processus.

Le manque de transparence dans la gestion des processus est imputable en partie à l'État et aux bailleurs de fonds. Les modalités de financements font de la contribution extérieure la principale source de financement des processus; si l'État veut assumer son leadership, il importe d'apporter une contribution significative à la mise en œuvre des différents processus.

Par ailleurs, le laisser-aller observable du point de vue de la mobilité du personnel de l'État devra être corrigée si l'on veut que les différents processus se fondent sur les expériences passées.

### **7.3.3 Les recommandations**

#### A l'endroit de l'État

- *Veiller à constituer une mémoire institutionnelle dans l'administration tout en évitant la mobilité complaisante des agents ;*
- *renforcer les dispositifs de suivi évaluation existants et ce, en concertation avec les autres acteurs ;*
- *assurer une gestion transparente des processus tout en mettant œuvre les conclusions de la CAAP.*

#### A l'endroit des bailleurs de fonds

- *Jouer un rôle d'accompagnateur des processus de planification ;*
- *inscrire et/ou harmoniser les dispositifs de suivi évaluation avec ceux mis en place par l'État ;*
- *mieux valoriser l'expertise nationale tout en définissant des modalités d'évaluation conjointe avec l'État.*

## 7.4 LES IMPACTS

Le constat établi sur le faible impact des processus de planification au Burkina Faso a été réaffirmé lors du dialogue du groupe cible des DEP. Dans un premier temps les facteurs expliquant une telle situation seront présentés de même que les principales leçons pourront être tirées. Ensuite, des recommandations seront formulées à l'endroit des différents groupes d'acteurs.

### 7.4.1 Les facteurs explicatifs

#### Les facteurs explicatifs liés à l'action de l'État

Un certain nombre de facteurs expliquant le faible impact des processus de planification sont liés à l'action de l'État.

- *Le décalage entre le contenu des processus et les préoccupations des populations*

Certains processus élaborés par l'État sans un consensus véritable avec les autres acteurs ont connu des résultats mitigés car ils n'ont pu susciter un intérêt réel au niveau des populations. Il est évident qu'un des critères pour l'acceptabilité sociale des projets réside dans la manière dont les objectifs et les actions sont définis. Si cette définition prend en compte les préoccupations des populations, cela pourrait accroître l'impact des processus sur le terrain.

- *La non inscription des actions dans la durée*

Un fait souvent reproché aux responsables des différents cadres de planification est la non inscription des actions dans la durée. En effet, si l'on part du principe que le développement passe par l'accumulation de facteurs positifs dans le temps, toute initiative qui s'inscrit dans le court terme sans une prise en charge pour en pérenniser les impacts ne serait pas viable. Il importe alors de se fixer des objectifs à moyen et long termes et se donner les moyens de les atteindre.

- *La faible capacité des responsables des cadres de planification à assurer la coordination et à impulser les processus ;*

- *La faible capacité des DEP à effectuer des évaluations d'impacts*

L'évaluation qui est faite des cadres de planification a porté le plus souvent sur les résultats directs obtenus à court terme et rarement l'accent est mis sur les impacts qui eux, sont perçus sous un angle dynamique. En effet, à observer de près la pratique au niveau des DEP, il y a une tendance prononcée pour la définition des indicateurs de résultats et l'attention est peu portée sur les indicateurs d'impacts qui nécessitent une série d'observations continues et des enquêtes qualitatives. Force est de reconnaître aussi que les DEP ne disposent pas toujours des compétences requises pour ce genre d'exercice et c'est ce qui explique le recours de façon systématique à l'expertise internationale.

## Les facteurs explicatifs liés à l'action des bailleurs de fonds

- Les procédures d'intervention des bailleurs de fonds

Les procédures d'intervention des bailleurs de fonds ne cadrent pas souvent avec la capacité de réponse de la partie nationale qui s'emballe dans la logique des calendriers sans une véritable appropriation des processus. L'appropriation des processus semble être une condition essentielle pour en accroître les impacts. Cette logique de calendriers ne permet pas aussi à l'État d'envisager la participation des différents groupes d'acteurs notamment la société civile.

### **7.4.2 Les leçons**

Les leçons pouvant être tirées du constat sur l'impact globalement faible des processus de planification portent sur la participation des différents groupes d'acteurs et les cas d'évaluation d'impacts.

On peut aisément s'apercevoir que les processus qui ont connu une large participation des différents groupes d'acteurs ont enregistré également un impact beaucoup plus important par opposition aux processus qui n'ont pas su ou voulu associer les différents acteurs. Le cas illustratif est le programme de développement populaire (PPD) élaboré en 1984/1985 et qui est cité comme un exemple réussi de participation et de réalisation significative des objectifs fixés.

Pour ce qui est des évaluations d'impacts, celles effectués par les services de l'État sont souvent jugées non crédibles en ce sens que c'est une initiative unilatérale de l'État sans un contrôle indépendant. Ainsi, dans la mémoire collective a tendance à cautionner toute évaluation venant d'une expertise internationale en terme de fiabilité. L'État pourrait regagner ce crédit en instaurant un contrôle indépendant qui sera réalisé par la société civile.

### **7.4.3 Les recommandations**

#### A l'endroit de l'État

- *Renforcer les capacités opérationnelles des DEP en matière d'évaluation des impacts ; inscrire les actions des processus dans la durée ;*
- *veiller à faire coïncider au mieux le contenu des processus avec les préoccupations des populations.*

#### A l'endroit des bailleurs de fonds

- *Assouplir les procédures d'intervention en vue de les adapter au contexte national et/ou les négocier de façon consensuelle.*