



n°16, juin 2009

Boris Samuel
(CERI-SciencesPo)

**Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
et les trajectoires de la planification au Burkina Faso***

* Ce texte s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche du Fasopo sur l'économie politique du néolibéralisme dirigé par Béatrice Hibou. Il a bénéficié d'un financement de la DGCID du ministère des Affaires étrangères, qui a notamment permis l'organisation d'un déplacement à Ouagadougou en décembre 2008. Je remercie vivement Jean-François Bayart, Béatrice Hibou et la DGCID pour le soutien apporté à ce travail. Par ailleurs, ces travaux en cours sur l'économie politique de la planification ne pourraient être conduits si ils ne bénéficiaient à toutes les étapes des remarques et suggestions de Béatrice Hibou, ainsi que des nombreux échanges avec Olivier Vallée.

INTRODUCTION

Le Burkina Faso est un bon élève de l'aide internationale, notamment pour les réformes de la gestion publique que le pays a conduites depuis les années 1990. Mais si son Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) a été l'un des plus précoces et des plus élaborés d'Afrique, ses fondements se voient aujourd'hui remis en cause après huit années de mise en œuvre. Il est pourtant actuellement au cœur de la mise en œuvre de la réforme de l'aide au développement, processus dans lequel le Burkina constitue un laboratoire pour les autres pays. Mais les fondements mêmes des paradigmes de l'orientation stratégique des politiques connaissent une crise dans le paysage institutionnel burkinabè.

Alors que, dans l'univers du développement, les années 2000 ont été placées sous le signe des CSLP, ce paradigme et ses modalités d'application ont été l'objet de critiques croissantes, notamment pour l'approche technocratique et prescriptive qu'ils continuaient de promouvoir, leur accent contestable sur la pauvreté, ou encore les contradictions internes des instruments proposés. Le Burkina a connu une situation paradoxale en matière de lutte contre la pauvreté. Si le pays jouit toujours du statut de bon élève et de pays pilote, ce qui lui procure une confortable rente de situation et d'importants volumes d'aide, notamment pour l'ingénierie administrative, en termes de procédures de formulation des politiques les travaux conduits ont eu des résultats mitigés. Les objets techniques sont restés globalement fébriles et instables en dépit de nombreuses tentatives. Par ailleurs, son statut de bon élève, son capital financier et symbolique sont considérés par beaucoup d'observateurs comme une ressource majeure pour la légitimité et la stabilité du régime de Blaise Compaore, accusé de relents autoritaires et de clientélisme. A leurs yeux, le discours des administrations burkinabè serait au mieux l'objet d'une faible appropriation, au pire mensonger, support de captation de rentes et lieu de constitution d'une façade réformiste. En ce sens, pour certains, le Burkina développe des procédures de marketing afin de maximiser sa rente et de maquiller les réelles modalités d'accès aux ressources du pouvoir. L'orientation stratégique des politiques apparaît sous cet angle comme un discours fictionnel en décalage avec la réalité des pouvoirs. Cette opinion, défendue par nombre d'analystes, a été récemment rejoints, de manière évidemment plus modérée, par plusieurs partenaires au développement. Le CSLP, dans le contexte actuel de corruption et de clientélisme, serait essentiellement une conditionnalité mise en œuvre pour plaire à l'extérieur, éventuellement pour manipuler. Il serait donc nécessaire de partir sur de nouvelles bases pour

réfléter une stratégie de développement nationale réellement opérationnelle, apte à constituer un support cohérent pour l'aide au développement.

Cette configuration de crise ouvre une brèche à l'interrogation des relations entre technocratie et pouvoirs. Observer ce qu'il reste de la lutte contre la pauvreté, après que l'approche a vieilli et s'est usée sur la réalité des pouvoirs et la gestion de l'Etat, laissant apparaître ses contradictions et dysfonctionnements, permet de questionner de manière ouverte la problématique de la formation de l'Etat. La mise en doute du paradigme du CSLP nécessite d'entrer dans l'analyse des transformations des pratiques bureaucratiques en interrogeant leurs significations politiques. Elle oblige aussi à considérer la transformation, voire l'instabilité des normes, bonnes pratiques et recommandations, habituellement peu prises en compte.

La mise en œuvre des modèles et normes de la gouvernance internationale est généralement abordée suivant une problématique de diffusion. Ce faisant, l'attention est portée sur l'application des préceptes de la bonne gouvernance et leur appropriation dans des systèmes de sens locaux. La vision d'une diffusion des normes est tentante pour étudier un pays fortement extraverti et soumis aux conditionnalités de ses bailleurs comme le Burkina Faso. Mais elle n'est pas nécessairement la plus éclairante pour analyser le rôle des pratiques technocratiques dans la formation de l'Etat. L'enchâssement des procédures bureaucratiques dans le politique oblige à prêter une grande attention aux trajectoires historiques complexes pour comprendre les enjeux des pratiques bureaucratiques que l'on tente d'étudier. Les pratiques technocratiques, au gré des innovations, se transforment, cheminent. Elles vivent notamment de la sédimentation des recommandations internationales. Dans ces processus, la question de la conformité à un modèle canonique joue un rôle important, mais n'est pas une fin en soi pour l'analyse sociopolitique. Au-delà de la capacité du Burkina Faso à mettre en œuvre correctement le modèle des cadres stratégiques, la présente étude veut fournir une analyse de la réalité historiquement ancrée de la planification au Burkina, une analyse de ses trajectoires de transformation à l'ère des cadres stratégiques. Tout en prenant appui sur les initiatives internationales, notre démarche souhaite privilégier avant tout l'historicité propre de la société burkinabè. Mais, si elle observe l'usure du modèle des cadres stratégiques, voire sa dilution et sa remise en cause dans le contexte sociopolitique burkinabè, elle ne veut pas pour autant en nier l'importance. Même peu efficaces, les recommandations internationales produisent des effets notoires sur les procédures de la gestion publique. Elles sont le support du déploiement de nouvelles modalités de l'aide internationale. Elles entrent de manière déterminante dans la formation d'un Etat transnational.

Par ailleurs, s'il est usuel de dénoncer le technicisme des politiques de développement, arme de la dépolitisation, aisément instrumentalisées au sein des structures de pouvoir, notre travail veut penser le pouvoir de la technique à façonner le réel. La réalité des procédures est tangible ; en se transformant, les procédures intègrent de nouvelles mises en forme et instruments, elles participent du renouvellement des pratiques sociales. La réforme procède en outre d'un ethos de la modernisation qui confère un support sociologique au fait technocratique. Entrer dans la réalité des techniques et procédures administratives est nécessaire pour comprendre les modalités de la gestion du pouvoir, les négociations auxquelles il donne lieu, les modalités de son énonciation. Les dynamiques de modernisation administrative, l'évolution des techniques et la mise en œuvre de politiques de réformes génèrent des recompositions que nous souhaitons ici étudier.

La présente étude se penche donc sur le Burkina en renversant doublement les perspectives habituelles. En considérant tout d'abord l'innovation introduite par les nouvelles procédures bureaucratiques dans une perspective de sciences politiques, donc en entrant dans les procédures techniques comme autant de dispositifs de pouvoir. En considérant ensuite une approche temporelle plus longue que celle de l'ingénierie administrative et de la mise en œuvre des nouveaux paradigmes, nécessaire pour résituer les échanges entre pratiques de la coopération internationale et pratiques du pouvoir. Chercher à comprendre comment le Burkina, bon élève historique de la zone francophone, a vu les appréciations de son CSLP se retourner jusqu'à être considéré comme une façade réformiste du régime exige en effet de plonger dans l'histoire récente du pays.

Cette étude présente tout d'abord une analyse de la formation de la notion de stratégie opérationnelle dans la sphère du développement. Elle entre ensuite dans le fonctionnement du CSLP au Burkina, et dans ses déficiences. Puis, montrant que la planification peut être abordée comme un mode d'énonciation du politique, elle propose une lecture des dispositifs de planification comme lieu de négociation des pouvoirs, figurant la technique comme une modalité de persuasion. Pour comprendre les formes de la persuasion, nous tentons de poser les premiers jalons d'une exploration des répertoires et imaginaires qui habitent la planification au Burkina. Les figures de l'austérité et du volontarisme apparaissent notamment historiquement signifiantes dans l'histoire récente du pays, depuis le sankarisme, voire l'indépendance. Elles aident à comprendre en quoi les opérations de politiques économiques revêtent une signification politique forte et populaire. Enfin, nous esquisserons une lecture des trajectoires technocratiques de la planification au Burkina depuis l'ère sankariste. Des régimes de transformation conjoints

des pouvoirs et des pratiques technocratiques semblent en effet émerger à travers plusieurs étapes et figures : l'idéalisatoin de la rigueur sankariste et son rôle dans la légitimation des politiques économiques du régime Compaore ; la formation d'un récit technocratique accompagnant l'ajustement et les dérives clientélistes du régime Compaore dans les années 1990, permettant notamment d'expliquer la figure récurrente de la façade réformiste ; puis, avec l'avènement du CSLP, la tentative de mise en place de nouvelles procédures de pouvoir malgré les déboires technocratiques, procédures se traduisant notamment par des recompositions importantes, comme par exemple l'essor des corps financiers.

L'APPAREILLAGE NORMATIF ET PRESCRIPTIF : QU'EST-CE QU'UNE STRATEGIE OPERATIONNELLE ?

CSLP et nouveau consensus de Washington

Dans le champ du développement, l'orientation stratégique des politiques publiques a émergé au croisement de plusieurs problématiques au cours des années 1990. Durant la décennie des ajustements, l'action publique est apparue remarquablement dispersée du fait de la prédominance de la délivrance de l'aide sous la forme de projets et de la faiblesse du pilotage stratégique par les Etats. Aussi l'une des préoccupations majeures à la fin des années 1990 est-elle la rationalisation de l'action publique, qui appelle à une unification stratégique de la gestion publique ainsi que du pilotage de l'aide. Une seconde préoccupation est l'urgence des besoins sociaux résultant des contraintes financières pesant sur les Etats compte tenu de leurs charges de remboursement de la dette publique et de la rigueur des politiques d'ajustement, facteurs qui incitent non seulement à un desserrement financier mais aussi à une amélioration de l'efficacité de l'action de l'Etat. Une troisième problématique est l'évolution globale des pratiques de la gestion budgétaire. La conduite de réformes des finances publiques inspirées du *new public management* a été portée par la globalisation libérale des années 1990 ainsi que par l'intense activité de normalisation qui a suivi les crises financières de la fin de la décennie. Tous ces facteurs ont poussé à replacer la définition des politiques publiques au centre des préoccupations.

La question du pilotage stratégique s'est donc imposée dans les priorités du développement, et a été traduite en termes opérationnels dans le cadre de plusieurs initiatives. Les sommets des Nations unies des années 1990, suivis par les réflexions de l'OCDE sur

l'efficacité et la réforme de l'aide¹, ont établi des engagements en matière d'atteinte d'objectifs du développement. Ils ont induit de nouveaux mécanismes de financement adossés à la définition de politiques sectorielles et à la mise en place de mécanismes de coordination de l'aide². Conduisant ses réflexions sur le développement humain, le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) a poussé à définir des stratégies de lutte contre la pauvreté dans de nombreux pays. Ces différentes réflexions ont ouvert la voie au changement de paradigme par la Banque mondiale et le FMI, qui ont abandonné formellement le cadre de l'ajustement à la fin des années 1990 en s'appuyant sur l'initiative d'annulation de la dette des Pays pauvres très endettés (PPTE). Celle-ci se base sur la réalisation par les pays de cadres stratégiques de réduction de la pauvreté. Alors que les Documents cadres de politique économique (DCPE) conçus durant l'ajustement se préoccupaient essentiellement du pilotage macro-économique et des réformes structurelles, l'approche des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté promeut des méthodes inspirées de la gestion axée sur les résultats à l'ensemble des politiques publiques. Les CSLP mettent plus particulièrement en avant les secteurs sociaux, qui doivent bénéficier des fonds de réduction de dette accordés dans le cadre de l'initiative PPTE. Les cadres stratégiques ainsi définis présentent de manière précisément codifiée un diagnostic économique et social – notamment de la pauvreté dans ses aspects dits multidimensionnels –, une définition des priorités nationales (développer l'accès au système éducatif, accélérer la croissance...), un programme d'actions étalées sur trois années au moins et une série d'indicateurs statistiques permettant de suivre les progrès dans la mise en œuvre de la stratégie. Ils doivent servir de référence pour les politiques nationales, mais aussi pour le soutien des partenaires et pour la coordination de l'aide.

Plus récemment, le concept de stratégie de développement orientée sur les résultats a été placé au cœur de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide signée en 2005. Celle-ci vise à organiser la réforme de l'aide au développement en permettant notamment le passage vers une aide budgétaire coordonnée et alignée sur des stratégies nationales de développement. Les gouvernements s'engagent à élaborer de telles stratégies en contrepartie d'un accroissement des volumes financiers de l'aide. La déclaration doit notamment contribuer à poursuivre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)³. Récemment, l'importance prise par la

¹ OCDE, *Shaping the 21st Century : the Contribution of Development Co-Operation*, Paris, 1996, est considéré comme le point de départ des OMD et de la réforme de l'aide.

² Pour un point sur les approches sectorielles, voir OCDE/CAD, *Harmonising Donor Practices for Effective Delivery*, vol. 2, DAC guidelines and reference series, Paris, 2006.

³ Dans le cadre du projet du millénaire, en vue de mettre en place des plans nationaux d'atteinte des OMD, Jeffrey Sachs a coordonné l'élaboration de boîtes à outils pour la planification des stratégies nationales de développement.

Déclaration de Paris dans la mise en œuvre de mécanismes de coordination de l'aide a donné un rôle prééminent à son mécanisme de suivi. Le premier indicateur, suivi annuellement, définit si la stratégie de développement est opérationnelle ou non. Ce *benchmarking* a une influence croissante sur les décisions d'allocation de l'aide aux pays en développement. Il constitue un signal qui ouvre ou non la voie aux financements d'aide budgétaire par les principaux bailleurs occidentaux, à l'instar de l'existence d'un programme avec le FMI et son appréciation positive⁴.

Les standards : définition des stratégies opérationnelles selon la Déclaration de Paris et la Banque mondiale

Les principes cardinaux des cadres stratégiques ont d'abord été déclinés dans la notion de « stratégie nationale de développement orientée sur les résultats », notion née en 1998 au sein du programme du Comprehensive Development Framework (CDF) de la Banque mondiale, programme engagé par son président Jame Wolfensohn pour renouveler les modalités de travail de la Banque et répondre aux critiques de l'ajustement⁵. La Déclaration de Paris, entérinée en 2005, reprend en réalité directement les travaux du CDF. Elle définit une stratégie opérationnelle selon les critères suivants :

« An *operational development strategy* refers to a prioritized outcome-oriented national development strategy that is drawn from a long-term vision and shapes a country's public expenditures. Three criteria are used to assess whether a country has such a strategy :

- *unified strategic framework* : the country has a coherent long-term vision with a medium term strategy that is derived from that vision and tied to sectoral and local development strategies.
- *prioritization* : the country has development targets linked to a holistic and balanced set of long-term goals. Medium-term actions identified in the national development strategy are tied to these targets and follow a well-sequenced path.
- *strategic link to the budget* : the country has the fiscal resources and capacity to operationalize the strategy, including feeding back data on progress into strategy revisions and the budget⁶. »

L'examen annuel des stratégies nationales est réalisé selon l'approche décrite en annexe 1, qui analyse si un pays effectue ou non des progrès vers l'opérationnalité. Jusqu'en 2005, ce

⁴ La notion d'orientation stratégique des politiques de développement est également présente dans les notations utilisées par l'IDA pour définir le niveau d'aide alloué aux pays en fonction de la qualité de leurs performances en matière de gouvernance (CPIA, Country Performance and Institutional Assessment).

⁵ Voir le papier fondateur : Banque mondiale, *Partnerships for Development : Proposed Actions for the World Bank*, Discussion Paper, Washington DC,1998.

⁶ Banque mondiale, *Results-Based National Development Strategies : Assessment and Challenges Ahead*, Washington DC, décembre 2007.

travail était effectué dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre du CDF. La méthodologie était peu détaillée. Peu de pays étaient jugés bien avancés : en 2005, seuls sept pays sur les 59 ayant développé des CSLP étaient considérés avoir des stratégies de développement opérationnelles⁷ – chiffre qui n'a d'ailleurs que relativement peu progressé depuis, se situant autour de 20 % en 2007⁸. Depuis 2006, cette évaluation est conduite dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, donc à l'attention de l'ensemble des bailleurs, qui s'en servent pour juger de l'opportunité d'accroissement de leur aide budgétaire⁹. L'importance du sujet a nécessité qu'une publication soit réalisée¹⁰.

Un autre facteur d'établissement de critères normatifs, dans une approche relevant cette fois à proprement parler des finances publiques, fut la crise asiatique de 1997. Remettant fortement en cause la Banque mondiale et le FMI, la crise a poussé à la production de normes et codes de bonnes pratiques en édictant des critères de transparence en matière de gestion des finances publiques. Une intense opération de normalisation, visant à sécuriser les marchés financiers, a conduit à l'élaboration d'échelles d'évaluation des pratiques financières et de certification des systèmes financiers. On peut citer des produits comme le Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) du FMI, le Country Financial Accountability Assessment (CFAA) de la Banque mondiale... Ce *benchmarking*, mené initialement dans une vision purement fiduciaire, excluait au départ la notion de « qualité » des politiques (efficacité, pertinence des choix de dépense, méthode d'allocation des crédits budgétaires...)¹¹. Mais, progressivement, la prise en compte des dispositifs de formulation des politiques s'est développée, comme en témoignent le récent *Public Expenditure Financial Assessment*

⁷ Voir Banque mondiale, *Comprehensive Development Framework Progress Report : Enabling Country Capacity to Achieve Results*, Washington DC, 2005, et *Results-Based National Development Strategies...*, *op. cit.*

⁸ Selon cette notation, « En 2005, le Burkina Faso, comme 62 % des pays partenaires notés, avait obtenu une note de C. Une telle note signifie que des progrès, bien qu'insuffisants, sont en cours et qu'il y a un potentiel pour des progrès encore plus substantiels. Pour 2007, l'indicateur 1 révèle que le Burkina Faso a réalisé des progrès importants en matière d'appropriation. En effet, il obtient le score de B, attestant la mise en œuvre d'actions significatives mais soulignant la nécessité d'actions supplémentaires. Le Burkina Faso fait désormais partie des 20 % de pays signataires notés, considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle ». Voir Banque mondiale, *Aid Effectiveness Profile for Burkina Faso*, Washington DC, décembre 2006, et OCDE, *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à prendre*, vol. 2, 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra, septembre 2008.

⁹ La codification des questionnaires est dans ces circonstances un enjeu en soi, qui influence les résultats. Le rôle de la Banque mondiale dans l'appréciation de l'indicateur a d'ailleurs été l'objet de contestations en 2007, car cette dernière ne rendait pas ses évaluations publiques et que les critères étaient flous.

¹⁰ Banque mondiale, *Results-Based National Development Strategies...*, *op. cit.*

¹¹ Le CFAA se limite aux processus les plus formels. « A general issue is how far “upstream” the CFAA should go in looking at budget development issues. It should look no further back than budget construction processes ; it should not address issues of budget policy or quality of expenditure allocations (which are covered by a Public Expenditure Review [PER]), nor the linkages between national planning and the budget. » Banque mondiale, *Country Financial Accountability Assessment : Guidelines to Staff*, Washington DC, 2003.

(PEFA)¹², aujourd’hui instrument de référence pour l’évaluation des finances publiques dans les pays en développement, ou les dernières versions du CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) rating pays de la Banque mondiale conduisant à la détermination des montants des fonds IDA alloués¹³.

Les premières évaluations appliquées aux pays en développement ne prenaient en compte que de manière très minimale l’existence de politiques publiques pour guider le budget. Il était considéré difficile de le faire, les systèmes nationaux étant jugés trop faibles pour développer une approche stratégique de la budgétisation. Les travaux qui les prennent en compte, comme les revues de dépenses publiques de la Banque mondiale¹⁴, visent à prodiguer des conseils généraux sur les politiques. Ils ne sont pas intégrés aux procédures formelles d’affectation des fonds. A l’inverse, les normes financières sont prises en compte lors des décisions de prêt ou de don, aussi leur statut est-il très différent. A compter de 2003, la naissance du PEFA accorde en revanche une grande importance à la « budgétisation fondée sur les politiques nationales », conformément aux doctrines inspirées de la gestion axée sur les résultats et du *new public management*¹⁵. Il intègre la question de l’intégration des stratégies au budget : existence de politiques sectorielles, de calendriers budgétaires permettant leur prise en compte dans le budget, unicité du budget, techniques de prise en compte des politiques à moyen terme dans le budget… Les échelles de notation faisant référence les unes aux autres, le PEFA peut servir pour établir la notation CPIA, qui sert à son tour pour l’appréciation faite dans le suivi de la Déclaration de Paris, qui évalue à son tour si oui ou non la stratégie de développement d’un pays est opérationnelle. Faisant office de certification, ces notations forcent les réformes du secteur public dans le sens d’une gestion axée sur les résultats. Des critères formels guident donc progressivement la réforme des institutions.

¹² Pour une présentation de l’instrument, voir Secrétariat PEFA-Banque mondiale, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, Washington DC, juin 2005. Pour le Burkina, voir l’évaluation pays, Linpico, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA*, Ouagadougou, avril 2007.

¹³ Voir le questionnaire utilisé pour les notations CPIA :

<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2007Questionnaire.pdf>

¹⁴ Les économistes de la Banque mondiale programmait de tels travaux tous les trois à quatre ans. Pour le Burkina, voir Banque mondiale, *The Budget as Centerpiece of PRSP Implementation*, Washington DC, juin 2005, une revue de dépenses publiques qui fait un point sur éducation et santé en plus des liens CSLP budget.

¹⁵ Le PEFA a été développé sur la base des Assessment and Action Plan to Track Poverty Reduction Spending (AAP), qui évaluaient la traçabilité des fonds PPTE vers les secteurs sociaux et définissaient des plans d’amélioration de la gestion des finances publiques. La prise en compte des stratégies dans le budget s’y résument à un indicateur fruste très éloigné de la préoccupation des politiques publiques. Utilisés de 1997 à 2005, les AAP déclinaient les systèmes de gestion des finances publiques en seize critères chiffrés. Pour un exemple, voir J. Walliser, *Evaluation des capacités de suivi de l’exécution des dépenses et plan d’action dans le cadre de l’initiative PPTE (HIPC-AAP)*, Burkina Faso, Banque mondiale, Washington DC, 2003.

Renouvellement de l'approche des budgets d'investissement et de fonctionnement

L'une des réformes les plus importantes est la réunification des budgets d'investissement, faits de projets de développement financés par des bailleurs extérieurs et des budgets nationaux définissant les crédits alloués par les lois de finances au secteur public. Ce traitement séparé des projets et des dépenses des administrations, désigné par le terme de « dualité budgétaire », a façonné les systèmes de gestion de nombre de pays africains en entérinant l'existence de plusieurs arènes d'accès aux ressources, notamment selon leur provenance (financement des projets par l'extérieur et ressources nationales). Les budgets d'investissement datent des années 1960-1970. Ils étaient alors le support d'un mode de développement interventionniste, hérité des pratiques budgétaires des Etats européens dans les années 1930-1940. Jusqu'aux années 1980, les Etats n'inscrivaient pas au budget l'ensemble des dépenses d'investissement. En réalité, les financements extérieurs n'étaient pas assimilés à la dépense publique. La dualité budgétaire a généré des corps de métier différents. D'un côté, les planificateurs en charge de la programmation et du suivi des projets sont liés aux agences d'aide et aux activités de coopération ; ils forment les contingents des ministères de l'Economie et du Plan. De l'autre, les budgétaires sont des techniciens des finances publiques et traitent les fonds qui empruntent les canaux du Trésor public ; ils relèvent des ministères des Finances.

La résolution des problèmes liés à la dualité budgétaire est au cœur des réformes promues durant l'ajustement, les Institutions financières internationales (IFI) n'ayant de cesse de rappeler aux Etats la nécessité de réunifier les budgets depuis les années 1980. Cela passait par le rassemblement des ministères du Plan et des Finances, la mise en place de procédures de dépenses communes – souvent largement illusoires compte tenu de la diversité des procédures d'exécution des projets qui dépendent d'abord des bailleurs –, l'intégration de tous les projets d'investissement dans le budget de l'Etat, ainsi que d'autres mesures plus techniques¹⁶... La programmation de l'investissement est en soi une tâche fort compliquée, car les projets sont peu prévisibles¹⁷. Or, la proportion importante des projets d'investissement est une caractéristique des pays bénéficiaires de l'aide. Les solutions avancées par les organisations internationales dans les années 1990 cherchent surtout à accompagner l'abandon de l'aide projet. L'aide budgétaire progresse, il est vrai – le Burkina est d'ailleurs l'un des pionniers en la matière –, mais lentement. Si la réponse consistant à promouvoir un abandon de l'approche projet et le passage à l'aide budgétaire est avancée par tous, elle se heurte aux logiques d'intervention

¹⁶ Comme la mise en place de classifications budgétaires communes.

¹⁷ Voir D. Tommasi et R. Allen, *Managing Public Expenditure : a Reference Book for Transition Economies*, OECD-Sigma Collections, Paris, 2001.

objectives. On entrevoit la difficulté à mettre en place une approche stratégique, vu l'émission de l'action publique et des centres de décision. Les stratégies de développement sont face à un obstacle sociopolitique important.

Procédé itératif de formulation des stratégies et nouvelles *accountabilities*

L'approche stratégique des politiques de développement, forte de l'impulsion donnée par l'initiative PPTE et son accent sur les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, affiche l'ambition de renouveler entièrement la gestion de l'Etat dans les pays en développement¹⁸. Le changement d'outil révèle un glissement vers une instrumentation issue de préceptes du *new public management*. Stiglitz, alors chef économiste à la Banque mondiale, considère que le développement vit en ce tournant du siècle sa révolution managériale par l'*accountability*¹⁹. Le technicisme de l'ajustement se voit rétorquer une nouvelle approche fondée sur les partenariats, la participation et les approches stratégiques. L'appropriation devient un maître mot, symbolisé par le principe du « pays dans le siège du conducteur ».

Concrètement, il est attendu que les administrations se réorganisent pour élaborer, mettre en œuvre et suivre les stratégies de développement en réhabilitant et en développant leurs capacités de planification, de gestion budgétaire et de suivi statistique, et ce afin d'atteindre des objectifs en matière de pauvreté, de résultats sociaux, de croissance, etc. Les stratégies de développement entérinent donc une phase où la bonne gouvernance est vue comme une condition centrale du développement. Elles reposent sur des actions de réforme et de renforcement des capacités visant la construction de l'Etat, approche théorisée par le *state-building* et explicitement mise en avant par la Banque mondiale²⁰. La Déclaration de Paris explicite ce principe en engageant les Etats récipiendaires de l'aide, dans une logique de responsabilité mutuelle avec leurs partenaires, à conduire les réformes de la gestion publique nécessaires à une exécution de l'aide dans de bonnes conditions. En échange d'un alignement de celle-ci sur les politiques nationales, du passage, autant que possible, à une aide budgétaire utilisant les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, et de la mise en œuvre des

¹⁸ S. Maxwell, « Heaven or hubris : reflexions on the new “new poverty agenda” », *Development Policy Review*, vol. 21, Londres, 2003, pp. 5-25.

¹⁹ J. Stiglitz, « Towards a new paradigm for development : strategies, policies and processes », communication à la CNUCED, *1998 Prebisch Lecture*, Genève, 1998.

²⁰ Voir J. Stiglitz, « Towards a new paradigm for development... », art. cité. Voir aussi Banque mondiale, *World Development Report 1997 : the State in a Changing World*, Washington DC, 1997 ; International Monetary Fund et Banque mondiale, *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach : Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, Washington DC, 2005.

engagements concernant les montants de l'aide, les pays récipiendaires doivent élaborer des stratégies, fiabiliser les systèmes de gestion des finances publiques et assurer la participation.

Lors des débuts de la préparation du CSLP du Burkina, l'esprit de l'initiative des CSLP, tout juste balbutiante en 1999, consiste ainsi à mettre en œuvre un processus d'apprentissage, non exclusivement technocratique, en s'appuyant sur les responsabilités mutuelles des acteurs dans la société (*accountabilities*) et en déployant progressivement les instruments de la programmation, du suivi évaluation et de la participation. Cette nouvelle approche encourage à développer des processus progressifs, à prévoir des réformes à moyen terme, à mobiliser de nouveaux acteurs dans les procédures administratives... Un corpus de techniques voit peu à peu le jour pour élaborer des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Les schémas d'ensemble s'inspirent d'expériences pilotes²¹. Une de ces initiatives pilotes est d'ailleurs conduite au Burkina à la fin des années 1990 (initiative dite des « tests de reformulation de la conditionnalité »)²².

Dans un papier de 1999, l'un des tout premiers produits publiquement par le FMI sur les CSLP, la structure de base d'un CSLP est jetée (voir document 1 joint). Des recettes apparemment simples y sont proposées pour inclure la gestion des secteurs sociaux dans une approche en continuité avec le pilotage macro-économique utilisé pendant l'ajustement. Bien qu'exprimé en termes simples et clairs au prime abord, le schéma défini représente un programme de travail titanique : fonder l'action publique sur un diagnostic de la pauvreté, justifier la sélection des actions publiques par leur impact prévu sur la pauvreté, décliner des objectifs prioritaires et définir des indicateurs statistiques qui permettent de quantifier les objectifs et, sur la base de coûts unitaires, calculer les coûts des politiques. Voilà qui est à l'image des questionnements les plus aigus des réformes budgétaires dans le monde entier depuis vingt ans. L'approche se veut donc dès le départ itérative. Les Joint Staff Assessments (JSA) préparés par la Banque mondiale et le FMI sont mis en place pour faire le point chaque année sur l'avancement du processus à l'aune d'une grille bien définie, qui compte treize

²¹ Particulièrement autour de l'Ouganda et du Ghana, ainsi que du Burkina.

²² L'initiative intitulée « Tests de reformulation de la conditionnalité » est entreprise de 1997 à 2000 par le Programme spécial pour l'Afrique, en partenariat avec la Commission européenne, des bailleurs bilatéraux et la Banque mondiale. Devant la dispersion des aides aux Etats, le constat des coûts de gestion, ainsi que la critique de la conditionnalité, l'idée était de trouver des méthodes de planification et de suivi pour l'octroi des aides budgétaires sur la base de politiques nationales, en effectuant le suivi au moyen d'indicateurs statistiques. Au cœur de cette démarche, les notions d'appropriation, de responsabilité, d'approche stratégiques et même l'idée que des « espaces politiques » doivent pouvoir se développer en lien avec les procédures de négociation de l'aide. Voir par exemple T. Zongo, S. Coulibaly, S. Emblad, G. Hervio et J. Nino Perez, *Conditionality Reform : the Burkina Faso Pilot Case, Summary Report*, Bruxelles, 2001.

points²³. Les rapports produits sont envoyés au *Board* et servent en particulier à évaluer dans quelle mesure un CSLP est apte à constituer la base de la mise en œuvre des réductions de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE. Ils sont aussi, plus simplement, des instruments de dialogue. Semblant contradictoire avec l'idéal d'appropriation, le dispositif sera cependant réformé en 2004. Les JSA ne porteront alors plus le nom d'évaluation (*assessment*), mais de « note de conseil » (*advisory note*)²⁴.

Par ailleurs, afin de guider les pays dans cette gigantesque entreprise de réforme impulsée par Washington, le « Livre de référence des CSLP » (*PRSP Sourcebook*) de la Banque mondiale consigne des lignes directrices pour l'élaboration des cadres stratégiques. Il est progressivement élaboré, entre recherche appliquée et manuel de procédures. Sont évaluées et périodiquement mises à jour sur le site Internet de la Banque mondiale les nouvelles versions des chapitres, datées et toujours provisoires. Le *Sourcebook* livre des préconisations sur l'ensemble du champ des politiques publiques, de la santé à la réforme des finances publiques en passant par la protection sociale, les infrastructures ou la participation... Une trentaine de chapitres et quelque 1 300 pages de préconisations seront produites entre 1999 et 2002 (voir le sommaire dans le document 2)²⁵. Une immense entreprise de revue des politiques publiques est ainsi demandée aux administrations de tous les pays souhaitant bénéficier de l'annulation de leur dette.

REPONSES BUREAUCRATIQUES ET « IMPASSE » DU PROCESSUS CSLP AU BURKINA

En 1999, le Burkina s'engage dans la rédaction du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Les techniques sont mises en œuvre, les recommandations et principes appliqués. Mais de nombreux tâtonnements et instabilités sont constatés dans les choix de composition des documents, dans les structures institutionnelles ou encore dans les instruments quantitatifs employés, car les solutions adoptées ne s'avèrent pas satisfaisantes pour programmer et suivre les politiques publiques. Le flou des recommandations conduit en réalité à de multiples tentatives techniques, réformes et négociations associant administrations nationales et bailleurs dans la recherche perpétuelle d'un CSLP opérationnel²⁶. Certains facteurs poussent

²³ Des *guidelines* sont annuellement mis à jour. Voir par exemple Banque mondiale, *Directives pour l'élaboration des rapports sur l'état de préparation des DSRP et des JSA correspondantes*, Washington DC, 2001.

²⁴ Des modifications sont alors aussi apportées aux méthodes d'évaluation. Il est considéré inadéquat que la Banque mondiale et le FMI jugent de la qualité du processus de participation, qui continue à être « acté », mais n'est plus évalué dans les nouvelles versions des JSA.

²⁵ J. Klugman, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Banque mondiale, Washington DC, 31 octobre 2002.

²⁶ Voir B. Samuel, « Les cadres stratégiques, nouveaux fétiches des politiques de développement ? »,

inxorablement à réformer, comme la mise en œuvre des aides budgétaires et la réforme de la gestion des finances publiques. Mais la confiance dans les principes fondateurs s'érode et, fin 2008, soit presque neuf années après son démarrage, l'approche des cadres stratégiques se voit radicalement remise en cause.

Tâtonnements : à la recherche des actions stratégiques, indicateurs et stratégies sectorielles

Instabilité des systèmes de programmation et de suivi

L'idée de définir des orientations stratégiques susceptibles de fixer des objectifs clairs à l'action publique est au cœur du modèle des CSLP. Dans la pratique, les instruments sont multiples, parfois redondants ou contradictoires. Les instruments et arrangements institutionnels se révèlent fort instables. On peut distinguer trois principales phases dans le déploiement du cadre stratégique. Le premier CSLP est mis en œuvre de 2000 à 2003. Le second CSLP 2004-2006, dont la préparation démarre en 2003, apporte de nombreux changements dans les méthodes de programmation et le dispositif institutionnel, changements qui prennent en compte des échecs de la période précédente. Puis, en 2006, l'absence de résultats convaincants amène à impulser une nouvelle réforme, qui ne cesse d'être discutée et mise en œuvre par touches depuis. Mais cette réforme est finalement remise en cause à son tour fin 2008.

Dès 2000, le CSLP distingue ses quatre axes stratégiques, restés inchangés depuis :

- Axe 1 : « Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité »
- Axe 2 : « Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base »
- Axe 3 : « Elargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres »
- Axe 4 : « Promouvoir la bonne gouvernance »

Avant 2004, dans la logique de la réforme de l'aide et de l'appropriation, il était attendu que le dialogue entre Etat et bailleurs porte sur les orientations stratégiques et que le suivi soit effectué par des indicateurs statistiques mesurant l'atteinte des résultats. En particulier, il était attendu que le suivi ne soit plus réalisé par le biais de conditionnalités, comme lors de l'ajustement. L'Etat était alors jugé sur la mise en œuvre de mesures précises exigées par des bailleurs. Par exemple, on pouvait soumettre l'aide à la création de directions régionales dans

Communication au colloque « Les mots du développement » : genèses, usages, trajectoires, Université Paris-Dauphine, novembre 2008.

l'éducation, ou à la construction d'un nombre donné d'écoles. Les taux d'exécution des fonds, censés attester la capacité à mettre en œuvre l'aide, sont également bannis des dispositifs de suivi, car relevant d'une logique dite « de moyens » et non « de résultats ». Dans cette mesure, le premier CSLP est élaboré selon la technique dite des cadres logiques. Pour chaque axe, il présente de manière très globale les objectifs visés (par exemple atteindre un niveau donné de scolarisation) et les actions nécessaires pour les atteindre (par exemple mettre en œuvre de manière satisfaisante le programme de construction d'écoles). Le premier cadre stratégique ne dresse donc pas de liste d'actions contraignante. En revanche, il cherche à prouver que les orientations sont bien respectées dans la pratique, en faisant état des projets d'investissement figurant dans le programme d'investissement public (PIP). Un tableau en annexe du CSLP présente une ventilation des projets d'investissement par axes stratégiques. Par ailleurs, le premier CSLP fournit une matrice d'indicateurs statistiques (comme les taux d'alphabétisation, ou encore des taux d'accès aux services sociaux), dont la mesure annuelle est censée permettre d'effectuer le suivi.

Alors que cette approche avait été jusque-là fermement défendue par la Commission européenne, dans la lignée de l'initiative des tests de reformulation de la conditionnalité évoquée plus haut, le dispositif est jugé inopérant à compter de 2003. Un ensemble de bailleurs, dont la Banque mondiale et la Délégation de la Commission européenne, font alors front pour faire évoluer la méthode retenue par le CSLP, principalement parce que les indicateurs ne permettent pas de suivre la stratégie²⁷ (voir la vision de la Commission dans le document 3). En réponse, un programme d'actions prioritaires (PAP) est mis en place pour le second cycle de programmation du CSLP 2004-2006. Ce mouvement est un retour en arrière par rapport à la logique de suivi par les indicateurs, mais il est jugé indispensable pour avoir une prise sur la conduite des politiques. Le cadre logique fait alors progressivement place à des matrices d'actions et de mesures dites prioritaires, qui sont cette fois explicitées. Il s'agit par exemple pour l'Etat de s'engager à conduire une étude donnée, à procéder à la mise en œuvre d'une stratégie donnée, voire à construire des centres de santé dans une région donnée... Ces mesures, spécifiées, sont accompagnées de calendriers de réalisation. Le PAP est constitué d'une importante série de documents. Il inclut un bilan de la mise en œuvre de la stratégie sur l'année précédente, la matrice des actions prioritaires, un programme d'investissements publics

²⁷ C'est en réalité la réforme sur la reformulation de la conditionnalité, conduite de 1997 à 2000, qui avait lancé cette approche. Voir ministère des Finances et du Budget, Délégation de la Commission européenne au Burkina Faso, *Rapport annuel conjoint 2003 sur la mise en œuvre des actions de coopération dans le cadre des conventions ACP-UE au Burkina Faso*, version finale, février 2005 ; Banque mondiale, *Burkina Faso : Joint IDA-IMF Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report*, rapport n° 27655-BUR, Washington DC, janvier 2004.

traduisant les actions en matière d'investissements publics (le PIP du PAP), une matrice d'indicateurs statistiques de synthèse et, progressivement, des matrices d'indicateurs sectoriels également mises à jour, pour les réalisations comme pour les objectifs. Les instruments se multiplient donc pour faire le lien entre les orientations stratégiques annoncées par le CSLP et les méthodes de programmation et de suivi de l'action publique.

A la recherche des actions prioritaires et stratégiques

Pourtant, malgré ces instruments multiples, les liens avec les investissements publics et les projets effectivement conduits demeurent ténus. Une mesure figurant dans les actions prioritaires du CSLP est-elle financée, réaliste ? Son exécution a-t-elle démarré et sinon pourquoi ? En quoi est-elle réellement prioritaire ? Autant de questions auxquelles il reste très difficile de répondre. Le programme d'actions prioritaires et le programme d'investissement public du budget sont produits par les mêmes acteurs, les Directions des études et de la planification (DEP) des ministères sectoriels et la Direction générale de l'économie et de la planification du ministère de l'Economie et des Finances. Mais ils relèvent de cycles administratifs différents. Le CSLP établit théoriquement des liens aussi solides que possible avec les instruments budgétaires et de gestion des projets, mais les inscriptions au CSLP ont un statut fort différent des actions et projets figurant dans le budget. Un projet est issu d'un cycle codifié de préparation, d'études de faisabilité, de constitution de requêtes de financement... Le programme d'investissement inclut des processus d'arbitrage avec le ministère des Finances, des négociations avec les bailleurs. Il fait l'objet d'un engagement légal à travers le vote des lois de finances. Cela oblige à respecter des procédures de choix strictes, qui attribuent effectivement des crédits pour mettre en œuvre les actions données. Dans le CSLP, en revanche, les ministères produisent les listes d'actions qu'ils souhaitent réaliser, mais le financement de celles-ci n'est pas toujours assuré. C'est un instrument d'orientation, au cadre moins formel et codifié. Au final, nombre de mesures inscrites au CSLP restent mal cernées, éventuellement irréalistes, sans lien certain avec les actions publiques effectivement réalisées. Rien n'assure qu'elles seront mises en œuvre. Dans ces conditions, l'évaluation des coûts des programmes d'actions du CSLP est un casse-tête et leur suivi reste évidemment très contingent. L'introduction du PAP en 2004 se révèle rapidement problématique au plan technique, perdu dans un flou programmatique et stratégique.

A ses débuts, le cadre stratégique ne prévoyait pas de structure institutionnelle dédiée. La préparation du premier CSLP est d'abord un exercice technocratique, auquel se livrent quelques cadres du ministère de l'Economie et des Finances. Pour organiser la préparation et

assurer l'appropriation de la stratégie par les ministères, les acteurs institutionnels et la société civile, des Commissions sectorielles et thématiques (CST) sont cependant constituées en 2003²⁸. Ces CST doivent se réunir régulièrement, produire les rapports, préparer les programmes d'actions et les matrices d'indicateurs²⁹. Au nombre de six, elles sont censées couvrir l'ensemble du champ des politiques publiques et ont pour mission de permettre la revue des programmes des différents secteurs, tout en favorisant les synergies entre ministères appelés à travailler ensemble. Leurs travaux démarrent en 2004, mais leur capacité à produire des programmes cohérents est vite mise en question. Parmi les difficultés rencontrées est évoqué le fait que, dans une commission unique, soient traitées des questions très hétérogènes. L'ensemble des secteurs sociaux fait l'objet d'une seule commission, les politiques d'eau sont discutées dans le même cadre que les politiques d'emploi ou d'éducation... L'organisation institutionnelle de la préparation n'est pas non plus jugée fiable, après une première tentative.

Le constat des problèmes rencontrés par le système mis en place en 2004, lui-même élaboré en remplacement du premier CSLP 2000-2003, impose une nouvelle réforme. En novembre 2006, un atelier regroupe dans la ville de Kaya des bailleurs de fonds et les directions des ministères des Finances et de l'Economie. La principale mesure concrète qui ressort de cet atelier est la modification des commissions techniques sectorielles, dont le nombre passe de six à neuf. Les secteurs sociaux sont scindés en quatre commissions au lieu d'une seule. Les bailleurs sont en outre invités à participer aux travaux. Il est aussi fermement rappelé que le CSLP est un instrument de pilotage stratégique, et qu'à ce titre les mesures inscrites dans les programmes d'action doivent être non seulement réalistes mais aussi « réellement prioritaires et stratégiques ». Pourtant, aucune définition convaincante n'en est proposée. En revanche, l'idée qui émerge des discussions de Kaya est que seules des stratégies sectorielles peuvent être à la base du CSLP, afin d'assurer que les outils utilisés soient cohérents entre eux, reflètent effectivement l'action de l'administration et impulsent une orientation stratégique. Cette idée fait écho à plusieurs travaux de réflexion menés peu de temps auparavant, notamment une revue des dépenses publiques conduite par la Banque mondiale en 2005³⁰. Mais, pour qu'à terme les niveaux « sectoriels » (éducation, santé, hydraulique, etc.) servent de cheville ouvrière du cadre stratégique, il faut généraliser les stratégies à l'ensemble des secteurs et ministères et mettre en place des cadres institutionnels (dits « cadres de concertation ») qui les pilotent et s'articulent avec l'ensemble du dispositif indiqué ci-dessus. Chaque stratégie sectorielle devra faire état des

²⁸ Voir décret n° 2003-560/PRES/PM/MEDEV du 29 octobre 2003.

²⁹ Voir Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, *Compte rendu des travaux de l'atelier de Kaya – Rapport du groupe CSLP*, Ouagadougou, novembre 2006.

³⁰ Voir Banque mondiale, *The Budget as Centerpiece of PRSP Implementation*, op. cit.

priorités d'un secteur, dresser un bilan, proposer des axes stratégiques d'action, des projets, des affectations budgétaires, proposer des objectifs quantitatifs et des indicateurs de suivi... Si les grands secteurs comme l'éducation et la santé, ou encore le développement rural, en sont certes déjà pourvus, c'est loin d'être le cas pour l'ensemble des politiques publiques.

Or, la mise en œuvre de ces recommandations est complexe. Il est donc décidé qu'un cadre de référence pour la réalisation des politiques sectorielles soit élaboré afin d'accompagner les ministères dans leurs travaux. La Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP) crée en 2007 une direction spécifiquement dédiée à la généralisation des stratégies sectorielles. Mais, en réalité, le problème n'est pas que les stratégies fassent défaut, elles sont même foisonnantes. Produites par des consultants et des bailleurs soucieux d'adosser leurs appuis à des études stratégiques, elles ne sont cependant pas de qualité suffisante. Souvent, une stratégie est une performance *ad hoc*, un exercice de production d'un document dont l'avenir reste incertain. Il ne commence pas un examen de l'existant – périmètre, revue des dépenses, flux des données –, souvent impossible à effectuer. Les stratégies produites sont si nombreuses et leur qualité est si disparate que la nouvelle direction se révèle incapable d'en dresser l'inventaire. Le cadre de référence apparaît donc indispensable, mais lui aussi pose des difficultés techniques. Longtemps attendu, le guide aurait finalement été élaboré par la nouvelle direction. Mais, début 2009, il ne circulait pas encore. Bien que les années 2007 et 2008 soient placées sous le signe des réformes issues de l'atelier de Kaya, l'approche stratégique du CSLP reste très virtuelle.

Ces difficultés sont aussi largement perceptibles dans un document intitulé « Principes directeurs », élaboré chaque année par le ministère de l'Economie et des Finances. Ce document fait le bilan du déroulement des procédures de l'année précédente, édicte les consignes du processus pour l'année à venir, liste les documents à produire par chacun des acteurs³¹. Il émane du cabinet du ministre de l'Economie et des Finances et donne l'impression qu'une autorité veille strictement sur le déroulement du CSLP. L'évaluation qu'il présente est aussi fouillée que possible, elle reconnaît les difficultés rencontrées par le processus et semble transparente. Mais, à y regarder de plus près, de nombreux détails qui permettraient de définir précisément les activités à conduire ne sont pas évoqués. Le document recommande que les matrices d'action produites par les ministères incluent uniquement des « mesures stratégiques ». Mais qu'est-ce qu'une « mesure stratégique » ? Voilà le grand débat de ces deux dernières années, que toute la communauté s'accorde à ouvrir mais auquel personne n'a de réponse satisfaisante. Ce sera

³¹ Ministère de l'Economie et des Finances, *Principes directeurs de mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – bilan à fin 2007 et perspectives 2008*, février 2008.

généralement « la mise en œuvre satisfaisante d'une stratégie ». Cette discussion, issue de Kaya, n'a en réalité toujours pas été tranchée. Par ailleurs, le document reste très flou sur les stratégies sectorielles. Il évoque les programmes d'appui aux ministères pour assurer la production de nouvelles stratégies. Mais, dans le même temps, il attribue déjà des responsabilités à des niveaux sectoriels pourtant encore virtuels.

On est donc confronté à un dilemme : si la communauté du développement s'accorde sur un schéma théorique d'orientation stratégique, elle ne sait pas le rendre effectif. Les instruments sont peu opérants et font preuve d'une grande instabilité. Face au manque d'efficacité, une grande énergie est employée chaque année à produire une importante somme de rapports et de nouveaux procédés.

Une liste d'indicateurs évanescante... mais largement débattue

Les indicateurs statistiques font l'objet de travaux intenses. Les listes d'indicateurs sont particulièrement difficiles à établir et à stabiliser. Le CSLP dispose d'une liste d'indicateurs de suivi, couvrant les objectifs des principales politiques sectorielles et du CSLP. Elle inclut aussi bien la croissance économique que le taux de pauvreté ou le taux brut de scolarisation. Mais cette liste est fréquemment révisée. La matrice qui accompagnait le premier CSLP était issue des indicateurs produits par l'initiative de reformulation de la conditionnalité déjà mentionnée, mais elle s'est révélée trop synthétique et peu performante. Elle n'intégrait en particulier pas assez d'indicateurs dits « intermédiaires³² », c'est-à-dire directement liés à l'action de l'Etat (comme, par exemple, les constructions de centre de santé, opposés à des indicateurs dits d'« impact », comme les taux de prévalence de maladie, plus pertinents mais ne répondant pas vite et peu aisément mesurables). A court terme, les indicateurs du CSLP se révèlent donc inaptes à illustrer les actions mises en œuvre. En outre, les indicateurs ne sont pas choisis en s'assurant de la capacité des institutions statistiques à les produire régulièrement³³. Une première révision de la liste est opérée en 2003. Une nouvelle série constituée d'une cinquantaine d'indicateurs de base et de listes d'indicateurs sectoriels plus détaillés est établie. Les difficultés ne sont pas pour autant résolues. Les indicateurs s'avèrent souvent non renseignés, faute de données disponibles ou plus simplement d'une bonne communication entre institutions productrices et utilisatrices de statistiques. Plusieurs rapports d'évaluation récents

³² Note interne au ministre des Finances, en date de 2004, en vue de l'élaboration d'un cadre de référence. Gouvernement/Partenaires sur les appuis budgétaires.

³³ N. Ponty, *Le Suivi-Evaluation du développement au Burkina Faso : quelles leçons ?*, communication à la rencontre annuelle de l'Association africaine des évaluateurs (AfrEA), janvier 2007.

sur les indicateurs³⁴ montrent ainsi que les statistiques sont souvent disponibles, mais qu'elles sont mal utilisées, ou de manière imprécise. Selon un rapport récent, près d'un quart des indicateurs du CSLP pourraient être produits avec les bases de données existantes mais ne le sont pas. Ce même rapport estime que seulement 60 % des indicateurs sont calculés, publiés et conformes aux définitions prévues.

De fait, la définition des indicateurs laisse souvent une marge importante d'interprétation. Afin d'améliorer la situation, des métadonnées – informations complémentaires sur les données comme les définitions, formules de calcul, sources des données de base, etc. – ont été élaborées, présentées sous la forme d'annexes au programme d'actions prioritaires³⁵. Mais leur formulation n'est pas suffisamment détaillée pour lever les indéterminations cachées sur les sources et méthodes concurrentes de calcul. Par exemple, l'estimation du taux de pauvreté (dit « incidence de la pauvreté ») s'obtient grâce à un modèle et non par enquête, mais il est présenté comme répondant à une définition statistique précise. Des travaux révèlent également l'incomparabilité des données de pauvreté dans le temps du fait des méthodes d'enquête utilisées³⁶. En réalité, le second CSLP reconnaît ces difficultés (voir le document 4 qui présente un encadré – quelque peu ironique ? – du CSLP sur la complexité des comparaisons de données de pauvreté). Ce qui n'empêche pas les taux de pauvreté d'être largement discutés. Ainsi, en 2008, les bailleurs interpellent le gouvernement, car les mesures de la pauvreté semblent augmenter malgré les flux d'aide. Les indicateurs sont certes défaillants, mais ils génèrent de vifs dialogues. Un autre exemple analogue concerne les taux de scolarisation. Les données sur la population ayant été largement revues à la hausse à la suite de la publication des résultats du recensement en 2008, les dénominateurs de tous les taux (de scolarisation, d'accès aux soins, etc.) ont dû être repris, et ils ont donné des résultats beaucoup plus faibles qu'auparavant. Cet épisode a été très marquant, car il a conduit à un conflit entre le ministère de l'Education et l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD), les uns se plaignant de voir leur taux d'achèvement dans le primaire brusquement passer de 41 % à 32 % et refusant d'utiliser les nouvelles données produites par l'INSD, les autres déplorant que les données officielles de population ne soient pas utilisées. Un haut responsable du ministère de l'Education aurait même quitté séance tenante une visioconférence très solennelle avec le gouvernement, la Banque mondiale et les autres partenaires pour exprimer son refus catégorique d'utiliser les nouvelles données de population dans les documents de l'initiative Fast Track

³⁴ Voir notamment N. Ponty *et al.*, *Evaluation du suivi-statistique du CSLP et des OMD au Burkina Faso*, PNUD, Ouagadougou, septembre 2008

³⁵ Ministère de l'Economie et des Finances, *Rapport de synthèse pour la revue du PAP 2007*, Ouagadougou, mars 2008.

³⁶ N. Ponty, *Le Suivi-Evaluation du développement au Burkina Faso...*, op. cit.

(initiative de financement accéléré de l'éducation). Devant cette pression, les chiffres de l'éducation n'ont finalement pas été revus et restent toujours calculés avec des données de population officiellement fausses. De telles difficultés techniques sont un casse-tête pour les dirigeants. Malgré l'arbitraire des chiffres, ceux-ci prêtent à conséquence : ils sont discutés, travaillés et fondent les appréciations, sont publiés dans la presse ; ils servent même à établir les niveaux d'aide à attribuer. Si les données ne répondent pas à des standards de fiabilité et ne sont pas incontestables, elles ne servent pas moins de support aux prises de position les plus diverses. Exemple célèbre au Burkina, chaque année, la publication par le PNUD de l'Indice de développement humain donne lieu à des passes d'armes entre autorités et services des Nations unies. Le Burkina vit mal ses classements chaque année plus proches du dernier rang, auquel il n'échappe qu'à quelques unités près. L'arbitraire des chiffres peut être vécu comme un déclassement.

Un corollaire plus ou moins inattendu de ces fonctionnements est l'inflation des travaux bureaucratiques. Ainsi, des travaux de consultation ont été engagés avec le PNUD en 2008 pour comprendre comment le taux de scolarisation pouvait être si faible au Burkina, en comparaison notamment avec les pays voisins. Il ne semble pas concevable que des données laissent entendre que le Burkina soit moins éduqué que le Mali, ou bien que l'on y vive moins bien. Et, malgré ce contexte, divers rapports et initiatives³⁷, dont les très récents travaux de suivi de la Déclaration de Paris – qui ont donné lieu à un Plan d'action national de l'efficacité de l'aide (PANEA) –, assignent à la fonction statistique la charge d'assurer le suivi de l'action publique. Ils semblent croire l'ambition raisonnable. Des programmes de renforcement des capacités et autres schémas directeurs de la statistique³⁸ sont ainsi mis en œuvre. Dans le même temps, faute de listes d'indicateurs robustes et fiables, de multiples missions sont organisées par les bailleurs pour déterminer quels indicateurs retenir pour le suivi de leurs programmes respectifs, quitte à commander des opérations ponctuelles à l'Institut national de la statistique et de la démographie. Les institutions statistiques travaillent ainsi de manière croissante à la tâche, se transforment en bureau d'études au nom de l'unification stratégique, témoignant ainsi de l'éclatement de la manière dont opèrent les visions de la gestion orientée sur les résultats au Burkina³⁹. Les attentes en la gestion axée sur les résultats, invoquée de manière récurrente, se

³⁷ Voir ministère de l'Economie et des Finances, *Programme de renforcement des capacités en matière de suivi-évaluation de la réduction de la pauvreté – plan d'action 2008-2010*, Ouagadougou, version provisoire, octobre 2007.

³⁸ Par exemple ministère de l'Economie et des Finances, *Programme de renforcement des capacités en matière de suivi-évaluation...*, *op. cit.* ; Institut national de la statistique et de la démographie, *Schéma directeur de la statistique 2004-2009*, Ougadougou, 2003.

³⁹ Voir B. Samuel et J.-B. Gros, *Analyse des procédures de planification, programmation et budgétisation au Burkina Faso*, PNUD, pôle régional d'appui aux CSLP, Dakar, juin 2008.

révèlent donc largement dissonantes. Oubliant la réalité des conditions de gestion, elles s'insèrent comme un mot d'ordre dans tous les discours, justifient tous les programmes de réforme, avec des résultats inégaux.

Assurer l'auditabilité : CSLP et évaluation des aides budgétaires

Conséquence de ces difficultés, la réalité de l'évaluation, pourtant au centre des discours, n'est conduite que difficilement. Notamment, l'évaluation des aides extérieures nouvellement apportées sous la forme d'aide budgétaire est censée s'effectuer grâce au CSLP. Mais, ne pouvant reposer sur des mécanismes aussi instables et peu conformes à l'objectif d'opérationnalité que ceux du CSLP lui-même, l'aide budgétaire conduit à la mise en place de structures dissociées d'évaluation, répondant à des objectifs plus pragmatiques. Des matrices plus simples, avec des indicateurs disponibles, des actions suivies et contrôlées, sont mises en place par les bailleurs, qui doivent rendre des comptes à leurs capitales respectives.

Multiplicité et surdimensionnement des matrices

Nombre des discussions sur les listes d'indicateurs et les actions prioritaires se tiennent en réalité dans le cadre de la structure en charge de la gestion des appuis budgétaires, le Cadre général des appuis budgétaires en soutien au CSLP (CGAB-CSLP). Les activités du CGAB reposent sur un accord-cadre assurant que tous les signataires utilisent des procédures d'évaluation coordonnées pour leurs aides budgétaires respectives, et ce afin de ne pas disperser les efforts et de réduire les coûts de transaction de l'aide – missions, discussions, consultants... Les bailleurs membres, qui sont parmi les plus importants du pays, s'engagent à utiliser une liste unique d'indicateurs de suivi et d'actions prioritaires pour leurs évaluations respectives, ainsi qu'à se regrouper autour d'un calendrier annuel unique permettant de prévoir leurs appuis et de les évaluer de manière coordonnée, voire conjointe⁴⁰. Le CGAB est l'un des principaux avocats de la rationalisation du CSLP car, en application de la Déclaration de Paris, il vise à adosser les aides budgétaires au CSLP, qui est la stratégie de développement nationale, bénéficiant d'une appropriation... Un CSLP non opérationnel au sens de la Déclaration de Paris est un handicap majeur pour les bailleurs faisant de l'aide budgétaire⁴¹. Ils traînent en permanence le boulet de

⁴⁰ Voir ministère de l'Economie et des Finances, *Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP (CGAB-CSLP)*, Ouagadougou, janvier 2005 ; ministère de l'Economie et des Finances, *Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP (CGAB-CSLP) : règlement intérieur*, Ouagadougou, mai 2005.

⁴¹ Voir les rapports annuels publiés sur ce point par le groupe de travail sur les appuis budgétaires du Partenariat stratégique avec l'Afrique (SPA). Voir *Strategic Partnership with Africa, Survey of Budget Support, 2005 : a Report for the SPA Support Working Group*, janvier 2005.

procédures d'évaluation distinctes de celles du CSLP, procédures rendues nécessaires par les exigences de suivi de chacune des agences de développement, de la Commission européenne, de la Banque mondiale, ou de la France. Le renforcement progressif du CSLP est donc une priorité pour eux. Ainsi, l'atelier de Kaya de 2006 a été conduit dans le cadre du CGAB. La convergence entre les cycles du CGAB et du CSLP est activement recherchée par l'Etat et ses partenaires, non sans mal. L'idée est, à terme, de fusionner les deux processus, d'avoir les mêmes outils pour le CSLP que pour le CGAB. Cette année, des calendriers communs ont pu être établis ; les réunions du CSLP ont eu lieu la veille de celles du CGAB. Cela a constitué un signe de progrès majeur.

L'instrument central du CGAB est la matrice des indicateurs et actions à mener dans l'année pour juger de la bonne marche des politiques. Elle est faite d'indicateurs statistiques (comme les taux d'accès aux services sociaux), de mesures (comme la mise en place de la gratuité de l'école, la réforme des services de la fiscalité, ou la mise en œuvre de la stratégie en matière de lutte contre le Sida...). Le CGAB-CSLP veut arriver à disposer d'une matrice faite de mesures fiables et jugées « stratégiques » et d'indicateurs bien définis. Il cherche à ce que leur nombre soit aussi limité que possible pour pouvoir être renseignés, contrairement à ceux du CSLP, si nombreux qu'il est impossible de les suivre pour chaque revue annuelle. Les indicateurs du CGAB doivent toutefois, théoriquement, être puisés dans la liste proposée par le CSLP... Mais, dans la pratique, la matrice du CGAB est jugée trop volumineuse. La préoccupation principale des bailleurs du CGAB est de la centrer autour de mesures « réellement stratégiques » pour qu'elle puisse faire l'objet d'un suivi. Par ailleurs, des indicateurs intermédiaires sont retenus, faits de mesures et d'actions concrètes et non de résultats mesurant l'impact de l'action publique (c'est-à-dire des taux de scolarisation ou d'accès à l'eau). Cela est pragmatique, mais va à l'encontre du principe de ne pas « acheter les réformes ». Enfin, devant la difficulté à évaluer l'action publique, on se rabat sur l'évaluation des réformes financières et de gouvernance. A défaut d'évaluer l'action publique, tâche trop fastidieuse, on se rassure en développant les mesures de la fiabilité de la gestion financière, comme par exemple le PEFA évoqué plus haut. On rejoint ici les observations de Michael Power, qui montre comment l'audit se rabat sur l'analyse de la fiabilité des procédures et systèmes de gestion plutôt que l'évaluation des opérations financières⁴².

⁴² Voir M. Power, *La Société de l'audit : l'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte, 2005.

Divergences entre bailleurs

Le paysage de l'aide budgétaire reste par ailleurs largement fragmenté. Les membres du CGAB montrent de nombreux désaccords entre eux. La Banque mondiale en particulier, bien que signataire du CGAB, ne peut se résoudre à s'aligner sur un cadre commun en sélectionnant ses conditionnalités et mesures de suivi dans les listes admises par les autres⁴³. Chose très rare, le désaccord entre la Banque et les autres bailleurs, entretenu depuis les années 1990, a même abouti à ce qu'une action de protestation soit entreprise auprès du *Board* par les autres bailleurs pour demander l'alignement de cette dernière, jugée avoir un important impact négatif sur les efforts du gouvernement dans le renforcement du CSLP. Mais elle n'est pas la seule. De nombreux bailleurs dits « dogmatiques » définissent leurs exigences de manière unilatérale, en organisant des missions d'experts venant des capitales respectives et en définissant leur conception de l'évaluation. Prônant de manière intégriste la nécessité d'un pilotage stratégique par le gouvernement burkinabè, ces bailleurs considèrent le CSLP comme non pertinent. Le CGAB, tout en ne cessant d'appeler à l'amélioration du CSLP, adopte ainsi des instruments totalement décalés par rapport aux procédures gouvernementales, patchwork des exigences des uns et des autres. Les matrices sont faites presque uniquement de mesures discrétionnaires et d'indicateurs de réformes des finances publiques... La gestion axée sur les résultats a sa ligne dure, non dénuée de contradiction.

Bicéphalisme du dispositif

Le bicéphalisme du dispositif d'évaluation des politiques nationales qui résulte de l'impossible convergence entre CSLP et CGAB entre en résonance avec les vieilles querelles opposant planificateurs et financiers. A la fin des années 1990 et au début des années 2000, les dossiers CSLP et les aides budgétaires sont gérés par la structure héritée de l'ajustement (le Secrétariat technique de coordination des politiques de développement économique et social, STC-PDES)⁴⁴. Cette structure a, historiquement, assuré tout le pilotage technique des plans d'ajustement, rédaction des documents-cadres de politique économique, suivi des mesures convenues avec les IFI, réalisation des projections macroéconomiques... Mais lorsqu'en 2002 le

⁴³ Les appuis budgétaires de la Banque mondiale, les Crédits d'appuis aux stratégies de réduction de la pauvreté (CASRP), sont définis sur des procédures de négociation *ad hoc* qui formulent des matrices de conditionnalité négociées avec l'Etat.

⁴⁴ Le soutien budgétaire conjoint au CSLP (SBC-CSLP), première structure de coordination des appuis budgétaires, est créé en 2001 autour de la Commission européenne et des procédures du FED sur la mesure des résultats. « Le SBC-CSLP est un protocole d'intention établi en 2001 entre le gouvernement et les PTF qui le souhaitent, pour le respect par les PTF d'engagements prédéfinis relatifs aux conditionnalités de leurs appuis budgétaires, et par la partie nationale d'engagements en matière de production d'information. » Extrait d'un rapport interne au ministre des Finances, 2004.

ministère de l’Economie et des Finances est séparé en deux, la gestion des appuis budgétaires est affectée au ministère des Finances et le CSLP à celui de l’Economie. La séparation est ainsi actée entre planificateurs chargés de l’orientation et financiers chargés des fonds eux-mêmes. L’écart ne fait que s’accentuer lorsqu’en 2003, voulant élargir le mécanisme de l’aide budgétaire aux bailleurs encore récalcitrants, dont la Banque mondiale, le Cadre général des appuis budgétaires en soutien au CSLP est mis en place, pesant de plus en plus lourd, et intégrant alors l’ensemble de la gestion des appuis budgétaires des bailleurs occidentaux. Le programme de réformes des finances publiques est aussi géré par la même structure au sein du ministère des Finances, qui prend une influence croissante... C’est en réalité un secrétariat qui est chargé de ces fonctions, le Secrétariat permanent pour les politiques et programmes financiers (SP/PPF). Reprenant ainsi la méthode de l’ajustement, ce secrétariat est directement rattaché au ministre. D’ailleurs, l’ancien secrétaire permanent, ressortissant éminent des corps financiers, proche du ministre des Finances et homme très influent, est recyclé pour la fonction, après avoir piloté l’ajustement. On dit que cette structure hors hiérarchie a été créée spécialement pour lui après la séparation des ministères. En revanche, signe d’un manque d’enjeux, le CSLP n’a plus besoin d’être géré par une structure exceptionnelle et se voit confié à la vieille Direction générale de l’économie et de la planification, bastion des planificateurs. Dans cette situation, deux institutions rivales, l’une du plan, l’autre des finances, deux cercles d’hommes de corps et de cultures professionnelles différents, deux influences différentes auprès du pouvoir, tiennent chacune un bout du mince fil de l’évaluation.

On est là en pleine dissociation, pour reprendre le terme de Michael Power : des structures spécifiquement dédiées, au lieu d’être incorporées dans les opérations, réalisent les audits de manière séparée de la hiérarchie usuelle, effectuent des opérations de traduction et de mise en forme incessante pour répondre aux nouvelles exigences et normes de la gestion, pour assurer l’auditabilité. C’est exactement ce qui est observé sur le CSLP et le CGAB-CSLP : le CSLP défaillant, l’évaluation est externalisée au sein du CGAB, qui porte en outre son activité sur le système financier plutôt que sur les résultats des politiques publiques. Et, alors que les méthodes de l’évaluation ne cessent d’être discutées, alors que le dispositif du CSLP est perpétuellement remis sur la table, les redéploiements dans les indicateurs, matrices, institutions n’ont jamais semblé aussi pleinement servir d’euphémisation technocratique des rivalités politiques entre réseaux, hommes et corps. La réunification du ministère de l’Economie et des Finances opérée en 2007, et qui devait répondre à ce défi, n’a fait que renforcer les querelles d’hommes, une expression qui revient comme un leitmotiv dans la bouche des observateurs.

Les finances publiques : réformes en pointe, corruption au plus haut niveau

Ce type de fonctionnement permet au Burkina de concilier l'inconciliable. Le pays est un bon élève, tout en montrant des signes de fortes dérives clientélistes. La corruption est au plus haut niveau, le raffinement des procédures institutionnelles aussi.

Car, malgré les difficultés pointées plus haut, les travaux entrepris par l'administration burkinabè dans le domaine de la formulation des politiques restent ambitieux, nombreux et précoce comparés aux pays voisins. La panoplie d'instruments utilisée est large, le Burkina poursuivant sa réforme budgétaire depuis le premier programme d'ajustement structurel en 1991. Des techniques complexes sont utilisées dans les tâches de budgétisation (avec le cadre de dépense à moyen terme, les budgets de programme en particulier, l'organisation du calendrier budgétaire)⁴⁵, et des politiques sectorielles élaborées dans un nombre non négligeable de secteurs⁴⁶. On peut encore rappeler que la formulation du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté a démarré dès 1999, après que le Burkina a été un pays pilote pour la conception de l'initiative... Dans les yeux des professionnels du développement, les avancées du Burkina en matière de gouvernance sont malgré tout à reconnaître ; un Etat central est en cours de consolidation, les efforts sont perceptibles dans la mise en œuvre des recommandations. Sur certains aspects, le pays est même un champion de la réforme⁴⁷. Cela permet au pays de recevoir une part d'appuis budgétaires parmi les plus importantes du continent, soit environ 30 % du total de l'aide officielle...

Exemple notable, la réforme des finances publiques bénéficie d'arrangements particulièrement avancés par rapport aux pays voisins. Elle est formulée dans le cadre d'une « stratégie sectorielle », la Stratégie de réforme des finances publiques (SRFP), c'est-à-dire d'un programme de réformes entièrement spécifié sur trois ans, portant sur l'ensemble du champ des finances publiques, prévoyant et sécurisant les financements internes et externes sur toute la durée du programme... Les objectifs en sont clairement définis et, chose importante, des indicateurs de suivi ont été établis de manière très précise à partir des évaluations internationales

⁴⁵ En conséquence de quoi les notations PEFA de 2007 sont louables en matière de « budgétisation fondée sur les politiques nationales », notamment sur le « caractère organisé et participatif du processus de préparation budgétaire annuel » (B+ sur une échelle allant de A à D), sur les « perspectives pluri-annuelles dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques » (B sur une échelle allant de A à D). Voir Linpico, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso..., op. cit.*

⁴⁶ Il est ainsi considéré qu'environ 40 % de la dépense est adossée à une stratégie sectorielle. Voir Linpico, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques..., op. cit.*

⁴⁷ Voir la récente enquête de la Banque mondiale, *Doing Business 2008*, qui classe le Burkina « sixième meilleur réformateur au monde ».

comme le PEFA évoqué plus haut⁴⁸. Le pilotage de la stratégie vise donc à répondre aux faiblesses identifiées par les notations du PEFA et à améliorer ainsi le *rating* international du Burkina sur les finances publiques. La sophistication de la stratégie de réforme des finances publiques est en cela doublement gagnante, puisque le suivi des appuis budgétaires se fait aussi largement sur la base des indicateurs de finances publiques. La boucle est bien bouclée.

Le débat sur la corruption au sein du régime de Blaise Compaore n'a pourtant cessé de croître. Encore balbutiante au début des années 1990, la dénonciation de la corruption est devenue quasi routinière dans les années 2000. Le clientélisme s'est en effet imposé au cœur de l'analyse du maintien au pouvoir de Blaise Compaore. Alors que, dans la première partie des années 1990, la relative bonne gestion du pays était considérée comme un acquis culturel et historique de l'exercice du pouvoir burkinabè⁴⁹, notamment grâce à l'image rigoureuse du sankarisme dont le régime de Blaise Compaore a bénéficié, les travaux de sciences politiques montrent que les modalités de la reproduction et du transformisme de l'hégémonie du « parti unique de fait » reposent d'abord sur la capacité redistributive du régime et la cooptation. C'est grâce à la maîtrise des moyens et à l'étouffement de la vie partisane que les élections sont gagnées dans les années 1990, jusqu'en 2005 puis 2007. L'opposition a connu plusieurs expériences de cooptation massive, via la mise au pas du Parlement et des partis⁵⁰.

Longtemps silencieux, les partenaires critiquent maintenant vertement les dérives du régime, notamment à la suite des audits des marchés publics de 2005 et de 2007 qui ont exhibé des résultats alarmants. La lutte contre la corruption réside au cœur des dialogues entre bailleurs et Etat. Les marchés publics, le fonctionnement des autorités de contrôle forment la plus grosse part des discussions sur les finances publiques. Et si de nombreuses mesures de réformes sont adoptées, de l'avis des spécialistes les nouveaux dispositifs organisent les jeux d'influence plus qu'ils ne les empêchent. Ainsi, la réforme et la législation des marchés publics sont-elles désormais en pointe, mais les possibilités d'instrumentalisation demeurent multiples (en procédant par exemple à des ententes entre soumissionnaires). En revanche, l'un des points d'achoppement entre le Burkina et ses partenaires extérieurs depuis quelques années concerne la création d'une entité de contrôle externe indépendante en matière de finances publiques. A ce

⁴⁸ Voir ADE, *Mise en place opérationnelle des indicateurs de la stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP)*, rapport final, Ouagadougou, 13 décembre 2007.

⁴⁹ Voir R. Otayek, M. Filiga et J.-P. Guingane, « Du Burkina, du changement social et de la démocratie », in R. Otayek, M. Filiga et J.-P. Guingane (dir.), *Le Burkina entre révolution et démocratie, 1983-1993*, Karthala, Paris, 1996.

⁵⁰ Voir les stratégies d'affaiblissement de l'opposition, notamment H. Yaméogo, ainsi que l'affaire des primes accordées aux parlementaires, dans A. Loada, « L'élection présidentielle du 13 novembre 2005, un plébiscite par défaut », in M. Hilgers et J. Mazochetti (dir.), « Burkina Faso, l'alternance impossible », *Politique africaine*, n° 101, 2007.

sujet, le Premier ministre Tertius Zongo calme les bailleurs en les appelant à « une gouvernance sous surveillance, pas sous contrôle ».

Si les manifestations de la corruption sont légion, elles font partie des problèmes identifiés par le pouvoir comme devant être traités et sont au cœur des dialogues avec ses partenaires. Le Premier ministre Tertius Zongo en a fait l'un de ses chevaux de bataille. Les dispositifs mis en place et les réformes attestent certes la réalité de la corruption, mais ils montrent aussi à quel point celle-ci constitue aujourd'hui une ressource politique importante. Des organismes de surveillance comme le REN-LAC (Réseau national de lutte anti-corruption)⁵¹, autorisés et encouragés par le gouvernement, produisent des rapports annuels qui dénoncent la petite corruption. De grands rapports sont également produits sur la question, comme ceux du FMI et du PNUD en 2003, de même que les initiatives visant à mesurer les progrès de la gouvernance se multiplient. De tels outils existent au sein du secteur public (INSD, statistiques) comme au sein du secteur associatif (Centre pour la gouvernance démocratique, qui met en œuvre les enquêtes d'Afrobaromètre). Le réformisme de la gestion publique s'insère comme un mode de régulation dans le fonctionnement clientélaire du champ politique.

Le CSLP, une façade réformiste?

Une stratégie opérationnelle ?

Dans ce paysage éclaté, des acteurs divers se retrouvent dans une disqualification des discours de l'Etat central, du « fait planificateur » et donc du CSLP. De l'expert en développement local à l'homme de la rue, du cadre de la Banque mondiale au commerçant, le discrédit sur les discours du pouvoir est omniprésent. Pour certains, les instruments de la gestion publique ne seraient pas opérationnels ; ils ne seraient pas aboutis techniquement, seraient déconnectés de la gestion effective des ressources de l'Etat. Pour d'autres, il n'y aurait dans la formulation des politiques que cérémonie d'apparat et volonté théâtrale de légitimation sur fonds de mensonge généralisé. Pour d'autres encore, la volonté politique n'est pas suffisante et la culture fait obstacle au déploiement d'un Etat moderne que des signes présentent par ailleurs comme balbutiant. De nombreux bailleurs, pris par ces interrogations, finissent par considérer que le CSLP n'est pas réel et que, dès ses débuts, il n'a été qu'une conditionnalité pour le Burkina (c'est d'ailleurs la position actuelle de la Banque mondiale !). Certains prônent

⁵¹ Voir S. Luning, « Narrating corruption : REN-LAC and the predicaments of opposition in Burkina Faso », in M. Hilgers et J. Mazzocchetti, *Une opposition qui ne dit pas son nom. Pratiques et représentations autour du pouvoir au Burkina Faso*, Paris, Karthala, 2009 (à paraître).

actuellement l'abandon du CSLP – objet externe, greffe n'ayant pas pris, s'insérant et favorisant le clientélisme ambiant – au profit d'une stratégie du gouvernement, fondée sur les discours de politique générale du Premier ministre, sur le programme politique du chef de l'Etat, dite stratégie présidentielle⁵², qui serait la véritable référence du gouvernement en matière d'orientation et de gestion des ressources...

Car, depuis la réforme engagée à Kaya fin 2006, le processus n'a cessé de changer de direction et n'a pu éviter d'être progressivement désavoué, après avoir été l'objet d'un engagement volontariste. Agacements et grincements de dents répondent aux appels grandiloquents à améliorer le système afin de continuer sur la voie du progrès. Fin 2008, les avis sur l'attitude à tenir divergeaient tant que la confusion était totale. Les acteurs impliqués ne savaient plus au juste ce qui tenait encore dans le CSLP et le CGAB. Le texte d'organisation du CSLP, préparé et négocié avec les bailleurs courant 2007 et 2008, n'a jamais été officiellement adopté car trop critiqué, bien qu'ayant été mis en œuvre pour les revues de 2008 (c'est le texte entérinant la réforme de Kaya). Alors que le nouveau dispositif semblait jouir un temps d'un consensus relatif, la revue à mi-parcours de 2008 a montré trop de difficultés pour en finaliser les matrices. Cet épisode a retourné l'opinion de certains bailleurs, qui ont dès lors jugé le dispositif du CSLP trop défaillant et sujet à des dysfonctionnements trop profonds. Depuis le remaniement ministériel opéré à la rentrée, pour la première fois, certains ont même demandé le retrait pur et simple du CSLP. Le Premier ministre a été saisi pour trancher une situation jugée bloquée. Des interventions, lettres, courriers, échanges informels se sont succédé pendant tout le troisième trimestre. L'ambassadeur de France évoque la nécessité d'un « big bang ». Le ministre préparerait une proposition révolutionnaire, mais est titillé par un mouvement de trop des bailleurs, qu'il juge décidément trop intrusifs et pagailleux. L'année 2008 se termine sans que les acteurs ne sachent réellement où l'on en est de la réforme du CSLP et de l'aide budgétaire.

Quelle interprétation des répertoires du réformisme ?

Cette situation et ces dilemmes génèrent un malaise chez les différents acteurs. Le statut de bon élève réformiste avec lequel « il est possible de travailler » est pris dans une ambivalence notoire et suscite des appréciations contradictoires, qui oscillent entre une interprétation positive des progrès, fussent-ils minimes, accomplis par le Burkina sur la longue route de son développement, et la vision cynique de l'instrumentalisation généralisée de la sphère publique. Certains se rangent d'une côté d'une croyance en la bienveillance et en l'engagement

⁵² Voir Blaise Compaore, *Le Progrès continu pour une société d'espérance – Programme du quinquennat 2005-2010*, Ouagadougou, 2005.

modernisateur du pouvoir – image d'un réformisme éclairé doté d'une vision de long terme, qui constitue étape par étape une administration légale-rationnelle malgré les difficultés du court terme. Le statut de bon élève est d'abord la foi en une évolution positive, dans une vision linéaire du progrès⁵³. Or, personne ne se risquerait à mettre en cause la multiplicité des chantiers engagés par Blaise Compaore sur la modernisation de l'Etat. D'autres s'en tiennent à un discours opposé sur les défaillances de l'Etat qui prouvent que le statut de bon élève est un statut bien mensonger au regard de la réalité des pratiques. L'image du bon élève serait d'abord du marketing, une rente, l'Etat ayant bien compris comment vendre l'image du pays. Il s'agirait d'une façade. Pour reprendre les termes du Premier ministre Yonli lui-même, être bon élève donne accès à de multiples initiatives sur la base de la confiance que les partenaires accordent au gouvernement⁵⁴. Pour certains, enfin, le Burkina est plus un pays-test qu'un bon élève, c'est-à-dire un pays où il est possible de travailler avec des dirigeants installés de manière stable⁵⁵. Aussi, il ne s'agit pas tant de magnifier le cas du Burkina que de mettre en valeur les circonstances favorables qui y prévalent pour l'expérimentation de l'aide au développement. Mais au profit de quel ordre politique ?

De nombreux représentants de la société civile et observateurs considèrent par exemple que les options en matière de politique ne sont ni discutées ni discutables, et que les politiques seraient formulées de manière autoritaire, au cœur du système de gestion publique certifié par les normes internationales, investi par les évaluations de l'aide au développement, au sein des rituels de participation⁵⁶. Au-delà encore, pour certains analystes, la figure du double langage est critique dans l'analyse du champ politique burkinabè. Le double langage serait inhérent à une forme semi-autoritaire de gestion du pouvoir où l'autorité a recours à des mécanismes de contrôle multiples et informels, derrière une façade réformiste dont les attributs de langage sont le développement, la justice, la démocratie et la modernisation, alors que les enjeux réels sont l'accès aux ressources du pouvoir. La domination, exercée sans partage, conduirait à une « fermeture des possibles » sous couvert d'« ouverture politique ». Dans un tel cadre, les arrangements et la ruse apparaîtraient fonder non seulement les formes de la domination mais

⁵³ Sur ces questions, voir les travaux de B. Hibou, par exemple « Les marges de manœuvre d'un "bon" économique : la Tunisie de Ben Ali », *Les Etudes du CERI*, n° 60, Paris, décembre 1999.

⁵⁴ Voir *Marchés tropicaux*, n° 3031, dossier spécial Burkina, décembre 2003, pp. 2546-2548.

⁵⁵ Entretiens de l'auteur. Les cas des ministres des Finances et de l'Education sont explicitement cités comme des modèles de stabilité aux postes clés.

⁵⁶ Notamment, il est rapporté par divers acteurs qu'après les réunions participatives, seuls les commentaires des bailleurs seraient pris en compte, contrairement à ceux émanant de la société civile. Ce constat d'absence de dialogue de l'Etat avec la société est aussi l'un des constats du mécanisme d'évaluation par les pairs effectué dans le cadre du Nepad en 2008.

aussi celles de la résistance. L'ambivalence et les registres de l'informel expliqueraient massivement le fonctionnement politique au Burkina⁵⁷.

Nous pensons qu'investir le fonctionnement intime des discours du pouvoir central est nécessaire pour interroger le processus de réforme et de modernisation, fût-ce à l'intérieur d'un rapport en crise entre citoyens et Etat⁵⁸. Nier le fait planificateur ou centralisateur est insuffisant, il faut plutôt en évaluer la portée pour saisir l'« État réformiste au concret ». Que les encodages du pouvoir – pour reprendre l'expression de Loada – soient vus sous le prisme de l'insuffisance de l'Etat failli, des tentations autoritaires, de la mauvaise gouvernance, ou du pouvoir fort mais éclairé, le discours central est une étape dans la formation des liens économiques et sociaux des individus au pouvoir. Il entre dans les formes d'assujettissement des acteurs, qui contribuent à lui donner une parcelle de signification. Actuellement, les acteurs divers s'insèrent dans les modes opératoires du discours central tout en le disqualifiant comme inopérant. Dans ses travaux sur la Tunisie, Béatrice Hibou montre que l'adhésion à la « fiction réformiste », sa « vulgarisation » dans les pratiques les plus anodines de la société sont les clés de voûte de la compréhension de l'économie politique du régime de Ben Ali⁵⁹. Dans ce sens, au-delà de l'effet légitimant et de la politique du ventre adossée à l'aide au développement, quels effets la formulation d'une stratégie de développement génère-t-elle ? En quoi le CSLP, et plus largement la planification, bien que constituant des objets technocratiques, sont-ils des modes de production du politique et participent-ils de la formation de l'ordre politique ?

Afin de commencer à répondre à ces questions, le « dilemme de la façade » peut être éclairé par une approche par l'énonciation du politique, notamment du rôle de la médiation technique. L'une des modalités opératoires du statut de bon élève est de favoriser la technicisation des enjeux politiques, signe d'un apprivoisement par un langage éclairé, pour qui du pouvoir dominateur, pour qui de la modernisation et du progrès. Plus qu'une théorie de la dépolitisation, une telle perspective croit en un pouvoir de la technique et des pratiques technocratiques à produire le politique. Une telle analyse est esquissée dans la suite de ce travail. Nous proposons en particulier un cadre d'analyse mêlant une interprétation des imaginaires politiques et des répertoires de la planification, afin de tenter de comprendre comment se nouent les trajectoires de la planification au-delà des paradoxes apparents et des

⁵⁷ Voir par exemple P.-J. Laurent, *Une association de développement en pays mossi : le don comme ruse*, Paris, Karthala, 1998.

⁵⁸ Voir par exemple l'analyse de la Turquie conduite par Ayse Bugra, « Poverty and citizenship : an overview of the social-politicly environment in Republican Turkey », *International Journal of Middle East Studies*, 39, Cambridge University Press, 2007, pp. 33-52.

⁵⁹ B. Hibou, *La Force de l'obéissance : économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, la Découverte, 2006.

défauts d'opérationnalité, et de repérer dans le vide des procédures des dimensions socialement et politiquement signifiantes.

LA PLANIFICATION COMME MODE D'ÉNONCIATION DU POLITIQUE : REPERTOIRES ET DISPOSITIFS

Après avoir pris le parti de rester dans le modèle et le langage interprétatif des cadres stratégiques et dévoilé les tensions internes de l'approche, nous allons maintenant situer la signification culturelle et politique des objets de la planification. Nous déplaçons donc ici la perspective afin de remettre les procédures de pouvoir au centre de notre analyse. Premièrement, en cherchant à mettre en valeur des dispositifs dans lesquels la planification se meut ; deuxièmement, en replaçant ces dispositifs de planification dans des réertoires et imaginaires de la planification, forgés notamment par le passé récent du Burkina Faso. Les questions radicales qui naissent de l'ambivalence des procédures peuvent ainsi être éclairées par une analyse de la planification comme mode d'énonciation du politique⁶⁰.

Les dispositifs de planification comme lieux et modalité de persuasion et de négociation

Les stratégies de développement conduisent, par le biais de chaînes de procédures et de dispositifs, à l'affectation de ressources financières à des entités du secteur public. Elles sont aussi des lieux de représentation et de discussion par l'État de ses orientations et réalisations, et donc de production du discours du gouvernement, en son sein puis auprès de la population, de ses partenaires extérieurs, etc. Elles sont donc des opérateurs dans la distribution de l'accès aux ressources non seulement matérielles mais aussi symboliques du pouvoir.

Relations entre ministères centraux et sectoriels : préparation, présentation et négociation des dossiers dans le CSLP et le budget

- La programmation du CSLP comme technologie de pouvoir ?

Lors des concertations sur la programmation du CSLP, les travaux des ministères sont discutés et éventuellement validés. Dans la pratique, la qualité des actions soumises par les secteurs pour inclusion dans le Programme d'actions prioritaires (PAP) semble poser une difficulté importante. L'inclusion d'une mesure pour l'année suivante doit en effet reposer sur sa faisabilité avérée pour éviter de mettre à mal la fiabilité et la crédibilité de la programmation.

⁶⁰ Sur l'énonciation du politique, voir J.-F. Bayart, « L'énonciation du politique », *Revue française de science politique*, 35 (3), juin 1985, pp. 343-373 ; P. Brown, *Pouvoir et persuasion dans l'Antiquité tardive. Vers un Empire chrétien*, Seuil, mars 1998 (traduit de l'anglais).

Elle doit théoriquement être prête à être financée, si elle ne l'est déjà, sinon remplir des critères de « maturité ». Le ministère de l'Economie et des Finances déplore pourtant que les services sectoriels n'élaborent pas de propositions adéquates⁶¹. Il juge que les études de faisabilité ne sont pas réalisées, que les projets ne sont pas réalistes, que les préparatifs aux recherches de financement n'ont pas encore été entamés ; par exemple, on peut trouver des mesures du type « assurer l'approvisionnement en eau des populations de telle région », qui, telles quelles, ne sont que des intentions. De même, certaines actions ne sont simplement pas admissibles aux yeux du gouvernement, c'est-à-dire non prioritaires, comme par exemple des constructions de bâtiments ou l'achat de véhicules. Ainsi, lorsque la qualité des propositions est jugée insuffisante, ou encore lorsque les informations ne sont pas transmises à temps, la Direction générale de l'économie et de la planification intervient directement pour finaliser la programmation du cadre stratégique et combler les manques. Une mesure qu'elle considère non prioritaire ou non stratégique pourra être exclue, voire remplacée par une autre. S'accordant ce privilège, elle est souvent accusée d'interférer dans la gestion des ministères et de concentrer les décisions. Cette critique est par ailleurs souvent adressée à l'administration burkinabè dans le domaine des finances, le contrôle des ressources financières demeurant très resserré, voire centralisé⁶². Dans une procédure au final mal codifiée et surveillée, la DGEP dispose donc du pouvoir d'inclure ou non une action dans le CSLP. Selon les interlocuteurs ministériels, elle emploie aussi d'autres techniques de pouvoir : en adressant très tardivement des demandes d'informations ou en prévenant au dernier moment des dates de réunion, elle augmente ses marges de manœuvre discrétionnaires sur la programmation finale. Les acteurs ministériels disposent cependant de leurs propres marges et stratégies de contournement. Ils jouent sur plusieurs tableaux, peuvent négocier des financements dans des arènes parallèles (par exemple directement auprès de bailleurs sans passer par le ministère de l'Economie et des Finances, ou via d'autres canaux que la DGEP, notamment via la stratégie présidentielle⁶³). En conséquence, il arrive que certains ministères inscrivent dans le cadre stratégique des actions dont le financement n'est pas encore assuré au lieu de présenter une image stratégique de leur secteur, pensant ainsi maximiser leurs opportunités. Si le CSLP est un lieu où le ministère de l'Economie et des Finances peut centraliser la décision, il s'insère dans une multiplicité d'arènes et participe de l'éclatement des réseaux bureaucratiques entourant l'accès aux ressources. Dans chacune des arènes, des techniques et savoir-faire sont utilisés pour présenter les actions et

⁶¹ Voir B. Samuel et J.-B. Gros, *Analyse des procédures de planification, programmation et budgétisation au Burkina Faso*, op. cit.

⁶² La réforme de déconcentration budgétaire reste mal acceptée et le contrôle de l'accès aux ressources resserré. Voir Linpico, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques...*, op. cit.

⁶³ Entretiens de l'auteur.

défendre leur sélection, pouvant conduire *in fine* à l'affectation effective de fonds. Une relation de pouvoir s'instaure donc au sein et dans les termes d'une relation technique. Et cette relation semble pouvoir contribuer à expliquer la fameuse difficulté constatée plus haut à trouver une définition claire des « actions stratégiques ».

Le CSLP n'est pas directement une procédure d'allocation. Le processus budgétaire opère en revanche directement l'attribution des fonds publics et partage donc les ressources limitées. Les directions en charge de la préparation des budgets, budget d'investissement et de fonctionnement, sont des directions de techniciens disposant de savoir-faire et de corps professionnels qui se voient attribuer la responsabilité de préparer les décisions promulguées ensuite dans les lois de finances. Arrêtons-nous maintenant sur le déroulement de quelques procédures, en mettant notamment en valeur le rôle des stratégies.

- Rôle des stratégies dans la négociation du budget

Le processus budgétaire doit chaque année décider de l'attribution des marges de manœuvre financières dégagées pour l'année à venir, marges dégagées grâce à la croissance, à la fiscalité, à des recettes extérieures... Un processus budgétaire est toujours très codifié. Il passe par les étapes d'un calendrier rigoureux, qui commence avec l'envoi d'une circulaire fixant les directives à respecter pour chaque ministère dans la préparation des propositions d'avant-projet de budget⁶⁴. Un budget se prépare avec un ensemble d'outils et d'instruments. Il doit être argumenté et rigoureux. Réalisé par les techniciens, il reflète évidemment certains points de vue émanant de la hiérarchie ministérielle et politique. Mais il doit respecter au mieux les enjeux de la négociation budgétaire, c'est-à-dire faire preuve de compétence pour prévoir les dépenses de l'année à venir et les figer dans des enveloppes votées. Ainsi, un ensemble de paramètres techniques est communiqué aux ministères pour préparer leurs propositions de budget. L'élaboration de ces propositions exige des compétences techniques importantes. Par exemple, évaluer les enveloppes salariales implique de connaître l'effectif dans le détail, la pyramide des âges, les évolutions de grades, l'évolution des indices de prix pour prendre en compte l'augmentation des salaires. Cela en tenant compte des différents statuts de personnel, fonctionnaires, contractuels, détachements d'autres institutions... Tous ces travaux sont très techniques et demandent une importante maîtrise. Dans cet exercice, la vision stratégique, fondée sur une stratégie de développement élaborée et offrant un argumentaire à la fois technique et politique, est jugée très valorisante, si ce n'est nécessaire. La stratégie sectorielle permet, lorsqu'elle est bien conduite, de présenter l'action publique dans un ordre logique,

⁶⁴ Hypothèses techniques sur l'évolution des prix, des salaires, prise en compte des plafonds ministériels, respect de ratio sur la répartition entre salaires, biens et services, transferts et investissements...

défendable, se référant à des capacités de suivi identifiées, faisant appel à des actions publiques réalistes, correspondant à des choix politiques actés ou à même de l'être... Ces représentations ne sont pas suffisantes pour assurer l'obtention des crédits voulus par les ministères. Mais elles font partie d'un ensemble de critères qui leur permettent, lors des conférences budgétaires, de se montrer convaincants afin d'être pris en compte dans la série d'arbitrages ultérieurs. Ainsi, bien que la plupart des stratégies soient, comme nous l'indiquions plus haut, de trop faible qualité pour pouvoir être utilisées, bien que souvent un secteur ne soit pas correctement cerné, les directions sectorielles des études de la planification (DEP) considèrent la stratégie comme un préalable à toute action à leur niveau et à tout changement de la situation de leur secteur. Aussi l'orientation stratégique, dans toute son imperfection technique, prime-t-elle comme un atout majeur aux yeux des techniciens ayant en charge la gestion des politiques publiques.

Les savoir-faire structurent les réseaux des techniciens qui interviennent dans la gestion et l'allocation des crédits. Passer les étapes de l'allocation, c'est savoir bien présenter et défendre ses propositions de budget ; c'est persuader⁶⁵. Cette responsabilité incombe aux directeurs en charge de la planification et des finances dans chaque ministère. Un ministère dont le directeur des études et de la planification (DEP) ou le directeur des affaires administratives et financières (DAF) n'est pas compétent est très handicapé. Il peut voir son fonctionnement bloqué. Par ailleurs, la Direction générale du budget est très crainte. On dit du directeur du budget qu'il est un ministre des Finances bis, voire un Premier ministre bis. Il est peu accessible et ne consulte pas aisément ses collègues. Il décide et régule la dépense. Les directeurs en charge de la préparation des budgets dans les ministères, principalement le DEP, en charge de l'investissement, et le DAF, en charge du fonctionnement, doivent posséder un capital relationnel qui les aide à cohabiter avec les directions centrales et à s'insérer dans leurs réseaux. Une mauvaise entente entre eux ou avec les directions centrales peut s'avérer fatale. La présentation technique sert en réalité dans ce cadre de signe d'appartenance à un groupe, à un corps, qui permet d'ouvrir la voie au déblocage de fonds et participe d'une manière de gérer le pouvoir. Pourtant, le budget est loin d'être une science exacte, et les raffinements techniques ne tiennent pas toujours devant la réalité de la mise en œuvre. Mais les règles de présentation sont un passage obligé, un préalable ; elles sont aussi des techniques de pouvoir.

- La gestion de l'investissement

La préparation des projets implique plusieurs acteurs de l'administration. La Direction générale de la coopération (DGCOOP), l'une des directions fortes du ministère de l'Economie

⁶⁵ Entretiens de l'auteur.

et des Finances, est en charge de la négociation, de la signature et du suivi d'exécution des conventions de financement. La Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP) et la Direction générale de la coordination et de l'évaluation de l'investissement (DGCEI) ont des rôles plus techniques de planification et de suivi. Elles sont en charge respectivement de la préparation des programmes triennaux et annuels d'investissement, ce qu'elles font sur la base d'informations sur les projets qui doivent être cohérentes et bien préparées. Si ces directions n'ont pas de pouvoir décisionnel direct, elles assurent le travail technique préparatoire pour ajuster la répartition des fonds disponibles entre les projets, un travail des plus délicats : elles doivent faire entrer une masse très importante de demandes dans une très petite enveloppe. Les critères appliqués sont drastiques pour ajuster les demandes aux capacités financières de l'Etat et à l'enveloppe de financements extérieurs – plus ou moins bien déterminée et laissant, il est vrai, des marges de manœuvre. Or, si les choix sont opérés aussi selon des critères stratégiques, ce ne peut être le critère dominant. Pour décider des fonds à attribuer aux projets, les planificateurs prennent en compte un grand nombre d'informations. L'avancement des études de faisabilité des projets, le cas échéant la préparation des requêtes financières doivent être connues, puis, une fois le projet assuré de son financement, sa mise en œuvre dépend des procédures de déblocage des fonds par le bailleur concerné. Enfin, la marche réelle du projet, sa réussite ou son échec dans la mise en œuvre effective, les réalisations physiques qu'il a pu assurer sont autant d'exemples des paramètres intimes de supervision d'un projet qui relèvent des compétences des directions centrales. Les planificateurs doivent connaître la spécificité des différents bailleurs et de leurs procédures, toutes distinctes. On ne travaille pas de la même manière à Doha, à Paris ou à Pékin, mais chacune des procédures de leurs agences de développement impacte directement la gestion publique burkinabè. Un projet financé par la Banque africaine de développement pourra mettre au moins trois ans pour être engagé et passer les étapes administratives de la Banque. Ainsi, le budget d'investissement est préparé avec une masse de données. Celles-ci, même parcellaires, permettent aux planificateurs de se faire leur idée, de percevoir la réalité de situations qu'ils suivent parfois depuis plusieurs années. Le chemin d'une dépense d'investissement passe donc par ce cycle de préparation. Même si, *in fine*, le budget n'inclut dans les lois de finances qu'une part des financements⁶⁶, que les informations utilisées restent très parcellaires, un grand nombre d'entre elles n'étant pas disponibles, et que les planificateurs agissent dans le flou, ces procédures fonctionnent comme des médiations. Elles permettent de proposer une mise en forme. Elles constituent autant

⁶⁶ Ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat technique pour la coordination des programmes de développement économiques et social, *Etude pour l'amélioration du processus d'élaboration et de suivi du programme d'investissement public (PIP)*, rapport provisoire, Ouagadougou, février 2000.

d'étapes dans le lien entre le ministère de l'Economie et des Finances et les projets insérés dans le tissu économique, lien fait à la fois d'accompagnement technique, de contrôle et souvent, aussi, d'intéressement. Car, très détaillées et minutieuses, les procédures sont en même temps fort défaillantes et les mailles du filet bien larges, en faisant un foyer idéal pour les réseaux clientélaires et les « gains marginaux⁶⁷ ». L'attribution des fonds de contreparties⁶⁸, la nomination des chefs de projet sont un enjeu majeur des négociations et de l'accès aux positions dominantes. Il y a un paradoxe important dans la différence entre la technicité des métiers qui président à la gestion financière de l'Etat et le caractère ultrasubjectif des relations clientélaires. Pourtant, les deux se marient et sont inextricablement liés et enchevêtrés. On voit là une illustration typique de l'ambivalence des langages du pouvoir, dans lesquels se mêlent les répertoires technocratiques et de l'accès aux ressources.

- Rôle de la décision par le Conseil des ministres et marges d'action discrétionnaires

Le calendrier budgétaire passe par la réalisation d'un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qui replace les orientations du budget dans une perspective à trois ans et permet de fixer les options des politiques publiques à moyen terme. Le cadre de dépenses à moyen terme fixe des enveloppes indicatives pour les ministères, mais elles sont proches de ce qui leur sera effectivement attribué. Chaque année, les marges à répartir tournent autour de 120 milliards de francs CFA par an, soit quelque 200 millions d'euros. L'une des fiertés technocratiques burkinabè est que l'enveloppe est répartie automatiquement au profit des secteurs prioritaires du CSLP⁶⁹. Malgré cette prouesse technocratique, selon certains interlocuteurs, l'enveloppe à répartir réservait environ 20 % de la somme à une affectation ultérieure, qui serait laissée à discréption du ministre, voire du Premier ministre ou du Président. Cette remarque est intéressante en ce qu'elle illustre le passage précis de la présentation stratégique, lisse, aux modalités de la décision et de l'exercice du pouvoir. Elle permet aussi de comprendre pourquoi un tel exercice, au centre du processus budgétaire, est conduit par le Secrétariat permanent pour les politiques et programmes financiers, qui n'est pas intégré à la structure hiérarchique du ministère mais dépend directement du ministre⁷⁰. Et ce d'autant plus qu'il est lui-même très proche du ministre et un homme très influent.

⁶⁷ J. Guyer, *Marginal Gains : Monetary Transactions in Atlantic Africa*, University of Chicago Press, 2004.

⁶⁸ Fonds qu'un Etat récipiendaire s'engage à apporter de manière additionnelle au financement d'un projet par un bailleur étranger.

⁶⁹ Voir ministère de l'Economie et des Finances, *Rapport du Cadre de dépenses à moyen terme 2008-2010*, août 2007 ; Linpico, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques...*, op. cit.

⁷⁰ Ce n'est plus le cas depuis fin 2008, nous y revenons plus loin.

Dans le même sens, la préparation des budgets d’investissement apparaît également séparer une phase d’expertise – où les solutions sont présentées dans un vocabulaire rationnel par les techniciens – d’une phase de décision. Une fois le tri drastique des investissements opéré et la mise en forme réalisée par les planificateurs exploitée, l’arbitrage est rendu par le Conseil des ministres. La relation qui les unit est fort intéressante. Dans le langage des directions et des directeurs, c’est le « Conseil des ministres qui tranche ».

Dans ces deux cas, le pouvoir et l’expertise entretiennent des liens étroits, qui permettent de concilier le rôle de la rationalité technocratique avec l’intervention politique. Si la prééminence technocratique n’existe pas, les techniciens, experts du réel, sont sûrs d’avoir raison. Ils augurent de la réalisation des faits et ont une parole raisonnée, écoutée ou non. Ils disposent aussi de positions dont ils peuvent prendre avantage et retirer des marges, par exemple dans les marchés publics, où leur rôle est important. Les répertoires de la rationalité et de l’accès aux ressources sont, comme nous l’indiquions, indiscernables.

Le volontarisme des stratégies et son rôle dans la conduite de l’action publique

Le budget du Burkina reste gêné par des interventions multiples qui modifient considérablement le projet initialement élaboré et soumis par le ministère de l’Economie et des Finances. Tout d’abord, l’enveloppe réelle est souvent sensiblement inférieure aux prévisions, ce qui autorise des régulations en cours d’année⁷¹. Les parlementaires amendent en effet énormément les projets de budget présentés par le ministère de l’Economie et des Finances, cherchant à maximiser les fonds à destination de leurs régions et tirant les dépenses à la hausse de manière irréaliste. Dans ces circonstances, auxquelles s’ajoutent les interventions politiques, le cours de l’exécution de la dépense implique de nombreux redéploiements de crédits en cours d’année. Ces redéploiements sont considérés comme le principal facteur gênant la fiabilité du budget au Burkina. Dans ces mouvements se nouent à la fois des coups politiques et des jeux sur les marges, mais aussi des enjeux stratégiques. Par exemple, les planificateurs et les ministères reprochent à la Direction générale du budget d’effectuer les régulations en cours d’année sans discernement sur les dépenses, c’est-à-dire sans égard sur ce qui devrait être interrompu ou pas (par exemple, un chantier presque fini qui laissera les entrepreneurs impayés, menaçant la viabilité du projet original)⁷². Pourtant, comme le rappellent certains officiels, les

⁷¹ Entretiens. Voir aussi Linpico, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques...*, *op. cit.*

⁷² Un exemple très intéressant parce que régulièrement cité est celui du déblocage de fonds pour calmer les étudiants en colère, qui donnent lieu à des coupes sur des projets de développement en cours d’exécution.

mêmes acteurs qui dénoncent ces attitudes des budgétaires ont leur mot à dire sur les dépenses à réguler et sont également responsables de ces coupes. Car, en réalité, le fonctionnement d'un ministère est souvent une « histoire d'hommes⁷³ » qui, forts de leurs positions techniques et politiques, jouent à conduire la dépense dans le sens de leur intérêt – pas toujours en lien avec les politiques – via les marchés publics ou d'autres jeux d'influence⁷⁴. Même votée et financée, une réforme n'est pas nécessairement mise en œuvre⁷⁵. Les enjeux stratégiques et techniques sont aussi souvent contournés que respectés.

Pour autant, la présentation stratégique de la dépense n'est pas disqualifiée : elle fait partie des points d'entrée sur le champ de bataille de l'accès aux ressources du pouvoir. C'est probablement à la lumière de ce paradoxe qu'il faut comprendre la question de l'orientation stratégique, en ne niant ni son enchaînement dans les réseaux sociaux et politiques ni sa réalité technique. Si les stratégies semblent souvent peu cohérentes, elles sont la formulation d'une intention, permettent la persuasion. Elles signent pour les ministères la volonté d'une réorganisation de l'action ministérielle, ou la volonté de mettre en œuvre une réforme qui a de fait un pied dans la réalité des pouvoirs aussi bien que dans celle de l'Etat auprès de la population, en bout de chaîne, sur le terrain. Dans ce cadre, la préparation du CSLP s'impose, mais elle met mal à l'aise. Le produit technique est mal élaboré, peu utilisable. En outre, depuis plusieurs années, la direction générale en charge du CSLP n'est pas considérée forte. Ses cadres sont peu nombreux, mal formés. Le réseau des planificateurs au sein des ministères est largement insuffisant. La profession ne jouit pas du prestige et de la richesse des activités financières. Mais, malgré cela, le CSLP évoque une volonté d'action, une rhétorique volontariste qui reste nécessaire.

Par exemple, les travaux de planification réalisés dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement peuvent se révéler, pour un technicien du budget ou de la planification, une pure hérésie : ils ne prennent pas en compte la réalité de la dépense, font un calcul sur la base d'éléments simplistes formulés, pour l'éducation, en termes de coûts unitaires des manuels, des professeurs, des salles de classe. Les projections réalisées pour les OMD sont des règles de trois censées représenter la réalité, faite pourtant de réalités procédurales complexes, impliquant de nombreux individus, de nombreux aléas. Sont-elles pour autant mensongères ? Pas nécessairement. Elles poussent les décisions politiques à se montrer

⁷³ Expression récurrente dans la bouche des observateurs de la scène burkinabè.

⁷⁴ Entretien de l'auteur.

⁷⁵ Par exemple lorsque les sommes n'arrivent pas à destination. Un exemple récent au Burkina Faso est la gratuité de l'école, entérinée, financée, mais qui n'a jamais été effective sur l'ensemble du territoire.

volontaristes et à placer la barre haute. Elles formulent des lignes de réforme en des termes radicaux et ambitieux, sans se laisser noyer par une réalité sociopolitique paralysante. Elles plaident par exemple pour l'amélioration de l'exécution du budget de l'Etat, en trouvant les moyens de contourner les lourdeurs. Ainsi, dans le secteur de l'éducation, les écoles sont construites par une agence d'exécution (Faso Baara) fort décriée pour son manque de transparence, n'étant pas soumise aux contrôles publics, mais saluée pour son efficacité. Cet exemple correspond à une réalité plus globale du volontarisme, qui peut conduire à inventer des modalités d'action parallèles et sujettes à caution parce que non contrôlables, comme les fonds, mais qui constituent une action pragmatique, bien que hors budget⁷⁶. En ayant recours à des méthodes de planification peu fiables, on n'en formule pas moins une hypothèse haute, on s'emploie à ce que le système fonctionne mieux⁷⁷. Les chiffres offrent une médiation technique à un objectif de développement et de modernisation. Leur irréalisme et leur défaut ne sont pas nécessairement problématiques aux yeux des praticiens et responsables. Ils s'insèrent dans des modalités de la persuasion dont la fiabilité n'est pas l'unique caractéristique. Ce qui compte, c'est de créer une représentation qui soit le support d'une conviction socialement signifiante, qui entre dans la négociation entre parties, qui mette en forme et civilise la demande dans un contexte où les dépenses sont mal justifiées. On peut le mettre en parallèle avec les travaux de Peter Brown sur le rôle de la culture grecque dans l'Empire romain tardif, qui civilise l'expression politique dans un univers de violence extrême⁷⁸. Il s'agit de préserver des îlots de rationalité dans un océan de transgression.

La formulation des politiques, dont le CSLP, est à assimiler à une modalité d'énonciation du politique, elle entre dans la structuration de l'administration en corps de métier, en groupes informels qui donnent forme au pouvoir. Le langage technique, produit par les planificateurs et budgétaires, structure l'accès aux ressources du pouvoir. Il mélange les registres des prises d'intérêt et de la rationalisation de l'action publique, qui contribue à former des groupes professionnels dont les savoir-faire sont des technologies de pouvoir. Pour autant, l'action publique ne répond pas à des critères rationnels. Dans ce sens, les défaillances des langages techniques de la planification s'insèrent dans une gestion des ressources lâche et ouverte aux influences multiples sans en être invalidée, par leur réalité sociologique et leur capacité à « civiliser » le processus de partage de ressources limitées. En revanche, le CSLP agace, parce que son langage n'est pas stabilisé. Il est fluctuant, et trop imprécis pour pouvoir recevoir de manière stable un langage de pouvoir. Il génère des marges multiples pour de

⁷⁶ Sur les fonds, voir Linpico, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques...*, op. cit.

⁷⁷ Entretiens de l'auteur.

⁷⁸ Voir P. Brown, *Pouvoir et persuasion dans l'Antiquité tardive...*, op. cit.

nombreux acteurs. Certes, le directeur général de l'économie et de la planification est un homme de stature politique⁷⁹. Il produit les récits du régime, énonce les projets politiques, réhabilite l'intelligence du régime. Mais le cadre stratégique oblige à énoncer le politique dans des conditions précaires.

Répertoires de la planification, imaginaires politiques et légitimité de l'Etat

Si l'on envisage la planification comme un mode d'énonciation du politique, l'analyse des répertoires attachés aux politiques économiques et sociales est importante pour saisir les référents des discussions et des imaginaires qui traversent les dispositifs de pouvoir que nous venons de mettre en valeur. Les imaginaires confèrent une légitimité aux politiques, ou à l'inverse suscitent l'opposition. Ce travail d'analyse des répertoires devant être mené de manière minutieuse, nous proposons ici un exemple rapide mais central. La succession des plans de développement et des orientations des politiques macro-économiques ont accompagné la trajectoire de formation de l'Etat de la Haute-Volta, puis du Burkina Faso. Cette succession a façonné la narration et l'imaginaire des crises et contestations. Or, des formes de légitimité semblent associées à l'action de l'Etat, les représentations de la dépense étant notamment corrélées aux figures de l'austérité et du volontarisme. Elles permettent de faire des politiques économiques des actes intelligibles au sein de la société politique burkinabè.

Volontarisme et austérité dans les politiques économiques : des représentations associées à la gestion publique depuis l'indépendance

L'une des premières actions du gouvernement à l'indépendance fut d'élaborer un ambitieux plan de développement quinquennal (1963-1967), qui s'est accompagné d'une dérive immédiate de la dépense publique, d'un endettement massif et de priviléges insoutenables accordés à la bureaucratie du régime, sous couvert de développement et avec l'appui de l'extérieur⁸⁰. Le plan à proprement parler est rapidement apparu comme totalement irréaliste. Au final, il n'a pas été mis en œuvre. Il a ainsi illustré cette première expérience indépendante de la Haute-Volta, caractérisée par les dérives du régime et son absence de politique économique. Il a suscité agacement, indignation et opposition rapide de la part des Burkinabè, qui ont soutenu le renversement de Maurice Yameogo lors d'un soulèvement en 1966. A

⁷⁹ L'ancien DGEP vient d'ailleurs d'être nommé secrétaire général du ministère.

⁸⁰ Voir P. Zagré, *Les Politiques économiques du Burkina Faso, une tradition d'ajustement structurel*, Paris, Karthala, 1994.

l'opposé est la figure complémentaire associée à la rigueur et à l'austérité, sous les signes desquelles les politiques économiques sous le général Laminzana ont été placées après la chute de Yameogo. Dix années de rigueur s'ensuivirent de manière quasi religieuse et dogmatique, administrées par le nouveau régime de Laminzana sous la direction d'un indéboulonnable ministre des Finances, intendant des armées, le général Garango, qui restera en poste jusqu'en 1977. Les sacrifices de la rigueur demandés aux Burkinabè durant cette période seront justifiés par la prudence et la sauvegarde de la Nation face aux périls de la dépendance financière, de l'instabilité et de la déchéance morale.

Demeurés fortement ancrés dans la mémoire collective, ces épisodes sont mobilisés de manière récurrente dans la mémoire politique burkinabè. Ils exposent crûment des représentations associées à la dépense de l'Etat. Les dépenses d'investissement, financées grâce aux fonds extérieurs, servant à mettre en œuvre la politique de développement sont de fait associées aux pratiques corruptives du régime. Mais elles sont aussi le symbole des attributs de puissance à la disposition des dirigeants. Selon Loada, dans l'histoire burkinabè, la richesse est assimilée à un attribut de puissance lorsqu'elle est saisie à l'extérieur, et n'est donc pas du ressort d'un capital commun à partager⁸¹.

On trouve dans cette figure à la fois une transgression de l'intérêt collectif et une source de domination qui semblent, depuis l'indépendance et éventuellement en référence à des formes de pouvoir datant du Moogo, avoir été présentes au sein de l'exercice du pouvoir burkinabè. Certains excès ont été remarquables et ont donné lieu à des contestations fortes à la fin de la période du général Laminzana – Pascal Zagre témoigne des dérives financières de l'économie des projets et des établissements publics à la fin des années 1970 –, puis lors des régimes militaires et les coups d'Etat, et finalement durant l'ère Compaore – où l'ostentation permise par la corruption génère à la fois un ethos de la prédatation chez les fonctionnaires et une révolte chez les populations qui le manifestent à toutes les occasions. Ainsi, à la fin des années 1990, Salif Diallo, bras droit de Blaise Compaore, fêtait publiquement ses nouveaux milliards de CFA. Actuellement, les manifestations de colère à l'encontre du train de vie de l'Etat, de l'utilisation des véhicules, acculent en revanche le régime. La légitimité transgressive du détournement public semble avoir des limites.

⁸¹ Voir A. Loada, *Etude rétrospective politique du Burkina Faso*, Conseil national de la planification stratégique, Ouagadougou, décembre 2001.

- L’ambivalence du développementalisme

Il est intéressant de constater que des figures aussi différentes que le volontarisme développementaliste, le relâchement moral du pouvoir, la rente de l’ostentation se voient liées au soutien de l’étranger. Celui-ci apparaît comme un recours dans les déboires financiers, mais fournit également la capacité de mobilisation des ressources symboliques du pouvoir. A la fin des années 1970, l’économie des projets et le jeu sur leur appropriation est au cœur de la dérive du régime de Laminzana – floraison de projets non suivis, multiplication d’agences et d’établissements aux dépenses non contrôlées, de salariés fictifs. La compétition pour les positions de pouvoir dans les projets et les établissements est une des principales préoccupations⁸². Les écrits de Zagré sur cette période relatent ainsi une mauvaise gestion qui rappelle celle observée à la fin des années 1990. Cela renforce l’idée que le recours à l’étranger est associé à l’opacité, à la possibilité de disposer de ressources non soumises à la logique du partage et de l’auto-ajustement sankariste. Cette gestion publique apparaît comme le lit du clientélisme d’Etat, le lieu de la collusion entre le pouvoir et l’extérieur, mais aussi comme une ressource déterminante pour l’Etat bureaucratique et l’obtention des symboles de prestige du pouvoir. Des répertoires du développement et de l’assistance à ceux de la ruse, de la prédation et de la richesse, l’appui de l’extérieur est donc associé selon les cas aux situations d’abondance, de rationalité économique, de gaspillage ou de besoin.

- La vertu de l’austérité

A l’opposé, l’idée du partage de moyens limités apparaît historiquement ancrée dans les politiques économiques burkinabè, ce que nous retrouverons dans l’éthique de l’ajustement sous Sankara puis avec Compaore. Cette idée fait écho cette fois à la frugalité de la cour du Mogho Naaba⁸³, souvent décrite comme un lieu de partage et de redistribution, non comme un lieu d’exposition de la richesse. L’austérité semble ainsi une valeur cardinale de la légitimité du pouvoir burkinabè. Il ne faut d’ailleurs pas se tromper : le fait de voir dans l’exposition de la richesse comme une transgression de la coutume de discrétion ne doit pas être confondu avec une prétention égalitariste. Le Naaba est riche, tout le monde le sait, mais il ne l’expose pas⁸⁴. Autre point remarquable, les abus et phases de dérive sont en général arrêtés de l’intérieur et non de l’extérieur, ce que Zagré nomme « la tradition de l’ajustement », qui donne naissance au fameux « auto-ajustement » sankariste. Les situations où l’Etat ne peut faire face à ses obligations de base (comme payer les salaires) semblent représenter une limite politiquement

⁸² Voir P. Zagré, *Les Politiques économiques du Burkina Faso...*, op. cit., pp. 116-125.

⁸³ Nous remercions Benoit Beucher pour cette précision.

⁸⁴ Entretiens.

infranchissable au Burkina, limite jamais franchie. Les gouvernements qui s'en sont approchés ont été rapidement destitués (Yaméogo, militaires). En revanche, la faiblesse des moyens accordés aux services publics est moins sujet à contestation⁸⁵, hormis dans de rares cas particuliers, comme les troubles sporadiques liés à l'insuffisance des moyens accordés à l'éducation dans les années 1990. Il semble donc y avoir une cyclicité de régimes de dépense qui coïncident avec la légitimité accordée aux pouvoirs en place.

Politiques économiques et représentations du pouvoir légitime

Les rigueurs du général Garango et les vertus de l'ajustement semblent fonder une position morale qui s'opposerait à la frivolité développementaliste. Plus avant, Pascal Zagré propose même de voir là un dilemme, une impossibilité récurrente de l'histoire burkinabè. L'austérité est moralement défendable, demande un sacrifice collectif mais empêche le développement, alors que le volontarisme est favorable au développement mais reste associé au laxisme de la gestion publique. L'intérêt de ce schéma simple n'est pas de donner une lecture rigoureuse des politiques économiques, mais de montrer que plusieurs figures légitimes populaires du pouvoir peuvent être associées aux aspects techniques de la politique économique nommés déficit, excédent, endettement, investissement, financement extérieur. Sous cet angle, la technique gestionnaire devient un savoir-faire du pouvoir, une arme du gouvernement aux mains des bureaucrates. Les configurations de la politique économique, de la résorption du déficit à la ruse financière ou au volontarisme développementaliste peuvent être lues comme des figures du pouvoir ayant un sens dans les imaginaires populaires. En cela, les récits macroéconomiques, que ce soit dans le partage, l'abnégation par le sacrifice collectif ou dans l'abandon déraisonnable, semblent rejoindre une économie morale du pouvoir. Des figures de la légitimité, de la définition du licite et de la transgression en émergent. Et, point intéressant, ces figures typiques donnent lieu à une forme de légitimité transgressive associée à la dépense déraisonnable, attribut du pouvoir en même temps qu'affirmation violente des priviléges. On retrouve ici ce que certains auteurs affirment être la nature double du pouvoir au Burkina, notamment à mettre en lien avec l'invisible ; le pouvoir, les dirigeants sont considérés comme ayant des faces bénéfiques et maléfiques, ce qui se retrouve dans l'ambivalence entre langages technocratique et de la domination⁸⁶.

⁸⁵ J.-P. Jacob *et al.*, « Les services publics à l'échelle locale. Education primaire, action sociale, santé et approvisionnement en eau dans la commune de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso) », *Etude RECIT* n° 17, Ouagadougou, novembre 2007.

⁸⁶ Voir O. Vincent, *L'Ere Compaoré. Crimes, politique et gestion du pouvoir*, Paris, Klanba Editions, 2006.

TRAJECTOIRES TECHNOCRATIQUES DE LA PLANIFICATION ET FORMATION DE L'ETAT A L'ERE COMPAORE

La planification apparaissant, comme nous l'avons vu, ancrée dans des dispositifs de pouvoir et dans des répertoires politiques, il est intéressant de revenir enfin sur la trajectoire des réformes afin de cheminer sur la constitution de la planification jusqu'à la période contemporaine. C'est ce que nous opérons ici en remontant au début des années 1980.

De Sankara à l'ajustement

L'une des premières actions de Blaise Compaore en 1988 est de « franchir le Potomac⁸⁷ » en rétablissant les relations avec les Institutions financières internationales. Au sortir du sankarisme, la dette est soutenable, ainsi que les comptes extérieurs, mais au prix d'un gonflement très important des arriérés, conduisant le pays à envisager des mesures de sortie de crise par le recours aux ressources financières internationales. Le Plan d'ajustement structurel (PAS), dont la négociation commence en 1989, est signé en 1991.

Magnification de la rigueur sankariste et ambivalence de la vertu burkinabè

La période sankariste laisse un héritage paradoxal sur la dépense publique. En particulier, il y aurait une filiation entre la rigueur macro-économique de l'ajustement structurel des années 1990 et maintenue depuis, et l'auto-ajustement imposé par Sankara. La rigueur ferait partie des « qualités naturelles » burkinabè que Sankara aurait su développer et exprimer.

Au début des années 1980, le pouvoir semble en effet à la dérive au plan financier, dépassé par les dépenses de l'Etat, des établissements, des entreprises publiques, par le jeu de captation sur les projets et les contreparties, par le nombre de salariés fictifs dans le secteur public (Zagré). Le régime sankariste opère après son arrivée en 1983 un redressement financier et une moralisation qui font écho à une rhétorique somme toute répétée au sein des alternances du pouvoir burkinabè. Rompant cependant avec le passé dans ses méthodes et son discours marxiste, il s'appuie sur une volonté de modification profonde de l'ordre politique et de renversement des pouvoirs, notamment en cherchant à mettre fin au modèle postcolonial de reproduction des élites. C'est l'auto-ajustement, drastique. L'ajustement réalisé par le régime du CNR serait l'une des qualités les plus largement reconnues de la période, qui aurait mis fin à une gestion débonnaire, et ce en s'appuyant sur un soutien populaire important. Les sankaristes

⁸⁷ Expression tirée de P. Zagré, *Les Politiques économiques du Burkina Faso..., op. cit.*

veulent comparer la révolution de 1983 au renversement populaire de Yameogo, fauché par les syndicats en 1966. Par ses méthodes et son discours de renversement de l'ordre établi, la politique économique de Sankara aurait montré la voie. Elle aurait éduqué et éveillé les consciences populaires burkinabè qui, depuis lors, ne pourraient plus être dupes des abus des classes dirigeantes. Avec son renversement, le peuple burkinabè serait sorti de la période révolutionnaire sûr de ses aspirations morales à la bonne gestion et à l'effort collectif. La légitimité de la rigueur, fût-elle imposée par la contrainte, continue aujourd'hui d'être évoquée régulièrement (par des officiels, des ONG, des chercheurs...). Depuis la révolution, les Burkinabè seraient donc mûrs pour surveiller la gestion des finances, les dérives étant repérées et imputées aux régimes en place et donnant lieu à des contestations.

Une telle vision est très largement présente dans les imaginaires et régulièrement mobilisée non seulement par l'opposition sankariste, qui y puise sa légitimité, ou encore par la population dans sa contestation croissante du clientélisme, mais également de manière plus surprenante par la Banque mondiale et le régime de Blaise Compaore. Pour tous, des penchants « naturels » burkinabè à la bonne gestion et à la rigueur existeraient réellement et seraient des qualités majeures de ce peuple. L'un des premiers travaux communs entre Burkina et Institutions financières internationales est ainsi la publication en 1989 d'un rapport resté dans les annales. Le *Country Economic Memorandum* réalisé par la Banque mondiale est de fait devenu l'un des manifestes de l'auto-ajustement⁸⁸. Il reconnaît la performance économique du Burkina dans les années sankaristes, performance rappelée régulièrement et jusqu'à récemment dans divers encadrés de documents de la Banque mondiale (voir document 5).

Cette vision est cependant incomplète, voire procède d'une mythification par omission. Tout d'abord, la révolution sankariste est considérée comme ayant été le fait d'une contre-élite et non d'un soulèvement populaire, contrairement à la rhétorique officielle⁸⁹. Les tentatives de moralisation et de renversement élitaire sankaristes se sont heurtées aux équilibres existants, au niveau local notamment sur les questions foncières. La fuite symbolique, même partielle, des ressources de l'extérieur⁹⁰, la dérive des méthodes du CNR et l'opposition croissante de la

⁸⁸ Voir R. Otayek, « Sur les élections législatives du 24 mai 1992 », in R. Otayek, M. Filiga et J.-P. Guingane (dir.), *Le Burkina entre révolution et démocratie, 1983-1993*, op. cit., p. 50 ; P. Zagré, *Les Politiques économiques du Burkina Faso..., op. cit.*, p. 170.

⁸⁹ Voir A. Loada, *L'Etat administratif au Burkina Faso : administration et régimes politiques (1983-1993)*, thèse de doctorat en sciences politiques, Centre d'études de l'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 1994.

⁹⁰ Zagré rappelle que la BAD, le FED et certains bailleurs arabes et européens ont maintenu leur aide. La France a supprimé la sienne mais pas ses projets. La Banque mondiale s'est entièrement retirée. En 1986, la diminution de l'aide extérieure oblige le CNR à intégrer dans la fonction publique les nombreux personnels précédemment employés sur les projets. Voir P. Zagré, *Les Politiques économiques du Burkina Faso..., op. cit.*, p. 176.

société ont acculé le régime et lui ont été fatales. Cette chute illustre une nouvelle fois le fait que la redistribution réalisée par l'Etat et la structure profondément clientélaire et d'allégeance de la société burkinabè bénéficiaient d'une assise forte. L'idée de la vertu sankariste doit donc être replacée dans le cadre de cette double aspiration, à la justice, certes, mais aussi à la redistribution. Cette pression à la fois pour que l'Etat dépense plus – pour redistribuer – et en même temps moins – pour éviter les dérives et faire preuve de justice – est essentielle pour saisir les dynamiques du pouvoir⁹¹. Pour les adversaires comme pour les partisans, l'exaltation de la vertu sankariste fige la morale du régime, tait les raisons de son échec, et idéalise la période que certains n'hésitent pas à considérer avant tout comme un renversement élitaire.

Sous cet angle, le succès de la rhétorique de l'auto-ajustement se comprend surtout depuis la nouvelle ère, qui a « rectifié » les erreurs du passé. L'ajustement sous tutelle des Institutions de Bretton Woods coïncide avec le redémarrage des fonctionnements clientélistes, dénoncés par certains publiquement dès 1993⁹². Or, la représentation idéalisée du passé naturalise l'aspiration à une politique vertueuse sous le signe de l'effort collectif. Elle légitime en cela partiellement l'adoption du PAS. Le renversement de Sankara par Blaise Compaore en octobre 1987 laisse ainsi non ternie l'image du bon élève burkinabé, associée à l'aspiration à la justice et à la légitimité de l'intérêt collectif, une situation qui arrange tout le monde, lui le premier. En exaltant les qualités du peuple et ses aspirations à la justice, le mythe de la vertu sankariste réhabilite indirectement le régime en place. L'image du bon élève est même paradoxalement accentuée, dans une logique rectificatrice, par l'idée que Blaise Compaore a su garder ce qu'il fallait de l'effort collectif comme ciment de l'Etat et jeter le reste, c'est-à-dire le marxisme, le renversement des élites et la lutte contre les pouvoirs coutumiers. Avec le PAS, la rhétorique du rattrapage – qui est le versant tu de la magnification de l'auto-ajustement – justifie également la rectification et donne à voir sous le meilleur jour la réouverture des vannes de la rente extérieure. Le nouveau régime, largement appuyé par le retour des financements, encaisse les dividendes de son retournement idéologique, les rentes de la libéralisation. La lumière qu'il jette sur l'ajustement international démarré à partir de 1991 est celle du peuple vertueux qui a su revenir à la raison. Témoin de cette lecture, la rhétorique libérale ne cessera de magnifier l'époque sankariste et ses miracles sur les finances publiques tout en rappelant, finalement seulement, son échec économique (voir encadré en annexe). La magnification de la rigueur sankariste doit aussi être lue comme un hommage du vice à la vertu. Le lien entre la rigueur des années 1980 et une certaine légitimité des « réussites » de l'ajustement dans les années 1990 ne

⁹¹ Ce fait ressort même des enquêtes de perception Afrobaromètre conduites au Burkina Faso.

⁹² Voir R. Otayek, « Burkina Faso, les raisons d'une victoire », *Marchés tropicaux*, 31 juillet 1992, pp. 2034-2037.

serait pas précisément à lire comme une preuve de la vertu burkinabè, même si les dirigeants savent abuser des demandes de rigueur à l'égard d'un peuple déjà marqué sous la colonisation par les sacrifices. Il procède d'une ambivalence bien plus dominatrice.

Le passage à l'ajustement sous tutelle internationale fut donc particulièrement congruent avec la structure de la société burkinabè, avec les causes du renversement sankariste et avec ses imaginaires politiques, dans le champ du licite comme de l'illicite. La relation de l'ajustement à l'auto-ajustement est en cela certainement un lieu de rhétorique important pour comprendre l'assise du régime Compaore. Il doit se lire comme un nouvel exemple du double langage qui fonde le pouvoir burkinabè, entre faces bénéfique et maléfique du pouvoir.

La planification : l'ajustement des années 1990 entre continuités et ruptures

Si l'adoption des plans d'ajustement en 1991 annonce un changement d'ère, certains signes de continuité sont pourtant imprimés par Blaise Compaore. Ils sont notamment perceptibles dans le domaine de la planification du développement et de la politique économique. Les techniques de pouvoir sont certes reformulées par l'encodage libéral et le passage à l'ajustement, mais les traces de continuité du langage n'en sont pas moins notables. Certes, l'ajustement, épisode fort de la trajectoire d'extraversion du Burkina Faso, se traduit d'un côté par un nouveau façonnement des institutions et des centres de pouvoir. Une nouvelle terminologie de l'ajustement est adoptée pour désigner les opérations de politique économique et les mesures libérales mises en œuvre. On a recours aux normes internationales, on parle de nouvelles classifications des dépenses, d'unification budgétaire, de rationalisation des choix d'investissement, de revue des dépenses... Les privatisations sont engagées à compter de 1994. L'application des critères de performance du FMI aux politiques sociales fait sauter le verrou de l'Etat employeur. Mais, dans cette nouvelle étape pour le Burkina, les signes, opérations, vocables de la continuité sont également présents, harmonieusement mêlés au corpus de l'ajustement.

NOMBREUSES SONT LES ANECDOTES QUI JOUENT AVEC CETTE AMBIVALENCE. DANS L'OPPOSITION SANKARISTE, ON AFFIRME PAR EXEMPLE QUE BLAISE COMPAORE REPREND LES IDÉES SANKARISTES À SON COMPTE. CELA LUI FERAIT GAGNER EN LÉGITIMITÉ ET LUI PERMETTRAIT DE TIRER PARTI DES INSPIRATIONS SANKARISTES. UNE ANECDOTE SIGNIFICATIVE CONCERNE AINSI UNE HAUSSE FAMEUSE DES SALAIRES DES FONCTIONNAIRES DÉCIDÉE AU LENDemain DU RENVERSEMENT DE SANKARA. RESTÉE DANS LES ANNALES COMME UN SYMBOLE DE LA SORTIE DU SANKARISME, CETTE MESURE AURAIT POURTANT ÉTÉ VOULUE PAR

Sankara avant son assassinat⁹³. De multiples exemples apparemment insignifiants vont dans le même sens. On peut penser aux opérations de billetage, qui servent à dresser un inventaire des personnels de l'administration et à repérer les employés fictifs, en demandant aux fonctionnaires de se présenter en personne pour recevoir leurs salaires. Ces opérations récurrentes (la dernière a eu lieu en 2007) s'intègrent à la réforme libérale tout en reprenant les termes et techniques propres aux logiques sankaristes, bénéficiant de la légitimité de la soumission à un ordre inspiré du style de pouvoir sankariste et empreint de ses imaginaires de justice et de méthodes radicales. Autre exemple souvent cité, les « engagements nationaux » de Blaise Compaore⁹⁴ ont, pour de nombreux observateurs, des relents sankaristes qui s'intègrent aux techniques de domination du régime de Compaore, avec leur tropisme ruraliste, leur accent sur le sport (qui a été rétabli dans les ministères le jeudi matin, comme sous Sankara !)... Les engagements seraient à lire dans le même sens que la réhabilitation de Sankara opérée par le régime en 2000 en réaction à l'affaire Zongo. Ces lignes de continuité paradoxales doivent probablement être lues comme des affirmations du pouvoir dominateur du régime. Par ce biais, il va jusqu'à se réapproprier les symboles d'un passé idéalisé, auquel il a lui-même mis fin et qui représente sa remise en cause la plus radicale. Ces continuités attestent en même temps des manières de faire historiquement ancrées en matière de politique économique. Elles brouillent les cartes d'une analyse des soutiens francs et massifs au régime et figurent le pouvoir par son inscription dans des styles et techniques qui fondent son assise et sa légitimité. En cela, il y a bien une continuité entre les politiques sankaristes et les politiques de l'ajustement.

De tels phénomènes rejoignent directement nos préoccupations. Citons en premier lieu l'exaltation, dans les années 1990, de la rhétorique de la participation (voir les documents 6 et 7 présentant la tradition de la participation au Burkina, respectivement dans le CSLP et dans un document de l'initiative PPTE). En 1991 déjà, la préparation du PAS est mise en scène en continuité avec les logiques endogènes du sankarisme. Le PAS est adopté au terme d'un processus de consultation nationale qui fait passer pour un choix populaire la promotion d'une approche libérale de l'ajustement avec la Banque mondiale et le FMI. Le DCPE est préparé par les services de l'Etat et non par Washington, contrairement aux habitudes. Il est ensuite soumis à discussion lors des Assises nationales sur l'économie tenues en 1990. C'est l'invention de la « tradition de la participation » burkinabè, elle aussi exaltée dans les documents officiels jusque

⁹³ Entretien de l'auteur.

⁹⁴ Les engagements nationaux ont été pris par le président Compaore en 1994 puis ont guidé sa campagne électorale de 1998. Ils ont même donné lieu à un bilan à mi-parcours, en 2000. Ce sont : la sauvegarde de l'environnement et la lutte contre la désertification ; l'accroissement de la production agropastorale ; l'organisation et l'appui au secteur informel et à l'artisanat ; le développement des petites et moyennes entreprises et industries ; le soutien aux activités productrices des femmes ; l'élévation du niveau général des connaissances à la base et le développement du sport et des activités culturelles.

récemment. Dans le premier CSLP, elle faisait l'objet du premier encadré du document. Elle figure aussi dans certains documents de la Banque mondiale (voir annexes).

Plus important encore, les projets sankaristes de planification du développement sont remis au goût du jour et poursuivis dans les années 1990. Si Sankara a pu mettre sur les rails son approche de la planification participative durant son exercice, il n'a pu la mettre en œuvre lui-même. Absorbé par la gestion de court terme et la remise en ordre, le Plan quinquennal de développement populaire (PQDP) n'est adopté qu'à la fin 1986, et Sankara a en réalité gouverné avec le DOP (Discours d'orientation politique) et le bien moins significatif Plan populaire de développement (PPD). C'est en revanche Blaise Compaore qui, dans une continuité toute rectificatrice, poursuivra la mise en œuvre du PQPD et présidera à l'élaboration d'un second PQDP en 1991, soit l'année même du démarrage du PAS⁹⁵. Ironie, la planification participative reste une méthode à laquelle le CSLP fait référence, déplorant cependant son aspect trop descendant... La participation par le bas promue par Washington apparaît en effet bien plus démocratique et populaire (voir encadré en annexe).

En 1994, la tenue d'un séminaire gouvernemental à Bobo-Dioulasso est décidée pour relancer la planification et réhabiliter le moyen et le long terme au-delà des approches de court terme de l'ajustement. Pour certains observateurs de l'administration, il fallait mettre fin au « court-termisme » qui prévalait depuis l'indépendance dans les politiques économiques. Le séminaire de Bobo, réalisé avec l'appui du PNUD, engage des études prospectives (« Burkina 2025 »), décide la mise en place du programme d'investissement public sur trois ans et non plus sur cinq ans, édicte des principes directeurs (la planification doit être « transparente, flexible et ouverte⁹⁶ »). Il continue à ce jour d'inspirer les planificateurs et reste la référence commune en matière de politique de planification. Les registres de l'ajustement se mêlent ainsi avec les répertoires de légitimation de la scène politique nationale en matière de planification, associant l'interventionnisme à la politique de retrait de l'Etat dans un subtil mélange de continuité et de rupture.

⁹⁵ Conseil national du plan, *Deuxième Plan quinquennal de développement populaire, 1991-1995*, Ouagadougou, 1991.

⁹⁶ Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, *Etude institutionnelle du système national de planification (SY.NA.PLAN)*, séminaire sur le renouveau de la planification (Bobo-Dioulasso 20-25 juin 1994), Ouagadougou, 1994.

Les années 1990, entre relents autoritaires, clientélisme et réforme

Retour des financements extérieurs, clientélisme et contestation dans les années 1990

Alors que l'aide extérieure se rétablit après avoir partiellement déserté le régime sankariste, le retour de l'économie politique de l'extraversion accompagne la rigueur de l'ajustement. A en juger par la situation de la planification et de la gestion des projets, particulièrement opaque à la fin des années 1990, les jeux d'influence ont repris de plus belle. Le retour de l'assistance extérieure, largement ralenti pendant la période sankariste, réintroduit ainsi un facteur d'ajustement dans la conduite des politiques burkinabè et permet le redéploiement de la puissance clientélaire. L'investissement est dispersé et peu maîtrisé⁹⁷. Dans le double mouvement de l'accroissement de l'aide et de l'affaiblissement des fonctions administratives consécutive à la limitation des budgets, la planification prend un rôle d'animation de réseau avec les agences de financement et de gestion de la manne. La supervision administrative des projets se mêle aux méandres des jeux d'influence et des négociations. Les structures de gestion des projets, « unités parallèles », fleurissent. L'attribution des fonds de contrepartie, les salaires des chefs de projet deviennent des enjeux majeurs et des moyens d'accès aux positions dominantes. Les bureaucraties des agences de développement agissent en outre également selon des logiques qui dispersent la gestion des projets. Les aides fournies par les ONG ne sont pas contrôlées et ne sont pas comptabilisées dans le budget⁹⁸. Sankara avait créé le Bureau de suivi des ONG, qui existe toujours, afin de coordonner les financements des ONG.

Mais ces dernières sont depuis les années 1990 considérées comme l'une des sources de flou les plus importantes dans la comptabilisation des aides extérieures et, en conséquence, l'une des plus grandes sources de possibilité de gains marginaux⁹⁹ dans le secteur public¹⁰⁰. La comptabilisation de l'aide extérieure est impossible¹⁰¹. Le budget n'inclut dans les lois de finances qu'une partie des financements¹⁰². Le respect des ratios sur la dépense publique et la dette convenus avec le FMI poussent à minimiser les montants des aides. Par ailleurs, des parts importantes de dépenses de fonctionnement ou même de personnels se retrouvent dans les

⁹⁷ Voir ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat technique pour la coordination des programmes de développement économique et social, *Etude pour l'amélioration du processus d'élaboration et de suivi...*, op. cit.

⁹⁸ Un rapport dont nous n'avons pas pu disposer a été produit par la GTZ sur le sujet en 1998.

⁹⁹ Voir J. Guyer, *Marginal Gains : Monetary Transactions in Atlantic Africa*, University of Chicago Press, 2004.

¹⁰⁰ Entretiens de l'auteur.

¹⁰¹ G. Nébié, *La Comptabilisation des flux d'aide au Burkina Faso*, Club du Sahel/OCDE, Paris, 15 janvier 2002.

¹⁰² Voir ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat technique pour la coordination des programmes de développement économique et social, *Etude pour l'amélioration du processus d'élaboration et de suivi...*, op. cit.

projets et programmes, mais sont comptabilisées comme de l'investissement. Avec les ratios imposés par l'ajustement, les programmes d'investissement public et l'aide-projet contribuent à faire entrer l'action publique dans le domaine de l'« indiscernabilité entre le réel et l'irréel¹⁰³ ».

Renouant ainsi avec les méthodes clientélistes, les années 1990 voient également l'émergence d'une coalition autour de Blaise Compaore, qui lui permet d'assurer sa stabilité par l'entremise d'hommes d'affaires, de technocrates, d'autorités coutumières, de l'élite politico-militaire (Loada). Dans le domaine des finances, nombre de hauts fonctionnaires des finances et de l'économie sous Compaore étaient en fonction ou ont démarqué durant la période révolutionnaire (S. Bouda, T. Zongo...). De nombreux fonctionnaires issus de la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) forment aussi le cœur de l'administration des finances. Au milieu des années 1990, le Premier ministre Kadre Désiré Ouedraogo, lui-même issu de la BCEAO, a placé une bande d'amis qui restent en possession des postes importants au ministère depuis lors. Cette élaboration technocratique a lieu en même temps que la consolidation de milieux d'affaires et de modalités de collaboration entre Etat et secteur privé via la mise en œuvre des politiques publiques¹⁰⁴. L'utilisation des ressources du pouvoir comme moyen d'action privilégié dans un réseau clientélaire se développe de manière concomitante. La « force de frappe » (capacité financière, selon une expression burkinabè) des hommes devient leur plus évident symbole de pouvoir à la fin des années 1990. Les principes de la discréption du pouvoir moaga sur la richesse semblent loin¹⁰⁵. Les dénonciations du népotisme accompagnent pourtant cette exaltation. Les réformes ne vont pas sans une contestation populaire forte, illustrée par la violence de l'épisode de la crise Norbert Zongo, ou encore par l'importance que la nostalgie sankariste a prise dans l'expression du mécontentement et dans les figures populaires de la contestation. Les inégalités croissantes dont témoignent les enquêtes attisent la situation sociale.

Alors que les observateurs se rangent peu à peu dans cette vision (voir *Marchés tropicaux* 1993, Loada 1995...), les organisations internationales restent de leur côté largement sourdes aux évocations de collusion, d'affairisme et de corruption. Dans des rapports des IFI de la fin des années 1990, on lit que rien ne laisse penser que la corruption serait supérieure à celle des pays voisins¹⁰⁶. Il faudra attendre 2003 pour que le FMI consacre spécifiquement un rapport

¹⁰³ Béatrice Hibou citant Deleuze ; voir B. Hibou, *Surveiller et réformer : économie politique de la servitude volontaire en Tunisie*, Paris, Sciences Po, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, multigr., 2005.

¹⁰⁴ P. Labazée, *Petits Patrons africains : entre l'assistance et le marché*, Paris, Karthala, 2000.

¹⁰⁵ Entretiens de l'auteur.

¹⁰⁶ Voir Banque mondiale, *Burkina Faso, Country Assistance Evaluation*, Operation Evaluation Department, Washington DC, juin 2000 ; International Monetary Fund, International Development Association, *Initiative for*

à la question. En lieu et place de quoi la construction des réformes des finances publiques et des stratégies de développement s'opère peu à peu, selon une ligne dépolitisée. De manière intéressante, l'une des premières mesures de réforme dans les années 1990 consiste à chercher à réintégrer le budget d'investissement dans le budget général de l'Etat¹⁰⁷. Les lignes de réforme de l'ajustement prétendent donc reformuler une ligne directrice fondamentale de l'exercice du pouvoir burkinabè. Cette tentative de transformation des modalités d'accès aux ressources et aux symboles du pouvoir à travers la réforme pose bien la question de la légitimité technocratique. Cette réforme de l'investissement ne connaît d'ailleurs qu'un succès limité et vient d'être remise à l'ordre du jour en 2008.

L'investissement, une réforme « en creux »

La volonté de rationalisation du programme d'investissement est paradoxalement l'un des fils conducteurs des réformes conduites durant la décennie avec la Banque mondiale et le FMI. Durant les années 1990 et jusqu'à l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), le financement national du programme d'investissement est resté très faible (entre 10 et 20 % du budget d'investissement). Depuis le début des années 1980 et la vague de l'ajustement structurel, le vent international a changé et la nouvelle doctrine internationale promue par les IFI est à l'union entre budget d'investissement et budget de fonctionnement ainsi qu'à l'intégration de l'ensemble des dépenses d'investissement dans les lois de finances de manière à créer des budgets uniques. Dans le premier programme d'ajustement figurent donc parmi les premières mesures et engagements la rationalisation du choix des dépenses d'investissement, d'une part en les intégrant dans leur ensemble dans les lois de finances, contrairement à ce qui était fait auparavant, d'autre part en opérant des choix rigoureux dans leur affectation.

Divers travaux prétendent rassembler les pièces du puzzle de l'investissement, culminant avec la préparation de l'initiative PPTE. Des revues des dépenses d'investissement sont effectuées tout au long de la décennie afin de rationaliser les dépenses, les premières dès 1991. Lors de la préparation de l'initiative PPTE, des revues sectorielles sont réalisées dans les secteurs prioritaires. Certaines font partie des conditionnalités structurelles des programmes de la Banque mondiale¹⁰⁸. A plusieurs reprises, l'engagement du Burkina à intégrer l'ensemble de

the Heavily Indebted Poor Countries-HIPC. Completion Point Document for the Original HIPC Initiative and Second Decision Point for the Enhanced HIPC Initiative, Washington DC, juin 2000.

¹⁰⁷ Voir *Structural Adjustment Credit between Burkina Faso and International Development Association*, Washington DC, juillet 1991

¹⁰⁸ Voir International Monetary Fund, International Development Association, Burkina Faso, *Final Document on the*

l’investissement dans le budget figure dans les programmes. De nouveaux instruments de gestion sont créés. Le PIP est une des réponses apportées parmi d’autres : cadre de dépense à moyen terme, CDMT, intégration du budget d’investissement aux lois de finances, budgets de programme, stratégies, plans d’action sectoriels. Mais les réalités administratives éclatées empêchent la mise en place d’un pilotage cohérent, en dépit des souhaits exprimés dans les années 1990. A l’inflation de solutions et d’instruments recommandés répondent une grande diversité de structures administratives et un morcellement des tâches au sein du ministère de l’Economie et des Finances. Sont impliquées dans la programmation et le suivi de l’investissement près de cinq directions générales. La Direction générale de la coopération enregistre les conventions et les ordonnancements. La Direction générale de la coordination et de l’évaluation de l’investissement traite les données comptables d’exécution des projets et le suivi physique de leur réalisation. La Direction du budget ne suit que les ordonnancements des financements intérieurs. La Direction générale de l’économie et de la planification fait les projections à trois ans. La Direction de l’orientation économique et de la planification produit les projections agrégées... La vision est rapidement kaléidoscopique. En témoignent certains rapports d’évaluation qui préconisent de rassembler les fonctions, par exemple celui sur le PIP en 2000, ou celui sur la comptabilisation de l’aide en 2002¹⁰⁹. Ce constat favorise en miroir, et paradoxalement, l’émergence de structures parallèles, comme les secrétariats permanents, structures hors hiérarchie ayant une fonction de coordination et de représentation unifiée, qui produisent des documents et sont des interlocuteurs pour les partenaires mais ne font *in fine* qu’ajouter à la confusion. C’est le cas des structures qui ont géré la coordination de l’ajustement puis ont donné naissance aux structures en charge des aides budgétaires et des réformes des finances publiques (le Secrétariat technique permanent pour les programmes d’ajustement structurel, STP-PAS, puis le Secrétariat technique de coordination des politiques de développement économiques et sociales, STC-PDES, devenu ensuite le Secrétariat permanent pour les politiques et programmes financiers, SP-PPF)¹¹⁰.

Au bilan, les succès des opérations de structuration de l’investissement sont maigres. Le rapport d’évaluation de l’assistance pays de la Banque mondiale produit en 2000 considère la rationalisation du programme d’investissement durant les années 1990 peu réussie : « Little

¹⁰⁹ *initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, Washington DC, août 1997, p. 28.

¹¹⁰ Un cas spécifique mais archétypique est celui du cadrage macroéconomique. La coordination du cadrage, la prévision agrégée des recettes, la prévision des dépenses, les prévisions sectorielles, les prévisions des services de recettes concernés sont officiellement séparées, ce qui rend l’exercice de l’économiste quasiment impossible. Voir B. Samuel et J.-B. Gros, *Analyse des procédures de planification, programmation et budgétisation au Burkina Faso, op. cit.*

¹¹⁰ Une des raisons d’être de ces structures est qu’elles ne sont pas soumises aux mêmes limitations salariales et de procédures de dépenses. Elles peuvent par exemple aisément payer des cachets de consultation.

progress has been made in rationalizing the Public Investment Program, which, despite its relatively large size, appears not to be contributing as much as it might to raising overall productivity and per capita GDP¹¹¹. » Les défis technocratiques apparaissent particulièrement pérennes et traversent les âges. Le programme d’investissement reste un talon d’Achille de la gestion des finances publiques au Burkina, mais aussi ailleurs.

Un récit technocratique élaboré pour l’initiative PPTE

Malgré cette réalité insaisissable de la gestion publique, une représentation bien polie des réformes de la gestion publique burkinabè est élaborée durant l’ajustement structurel. Cette représentation, qui reflète les consensus, pratiques admises au niveau international et modes du moment, s’échafaude autour de l’idée de mise en place d’un modèle de gestion publique à la fois fiable en termes financiers, efficace et stratégique. Sa constitution est progressive. Elle culmine avec la candidature burkinabè à l’initiative PPTE (voir les réformes mises en œuvre présentées par un document PPTE en 2002 dans le document 8). Le programme de réformes semble alors à la fois très cohérent et complet. Il concerne l’ensemble du champ de la formulation des politiques publiques : budget d’investissement, formulation des politiques sectorielles, gestion budgétaire, cadrage macro-économique…

Dans la lignée des travaux sur la dimension sociale de l’ajustement qui ont constitué le début du virage social des IFI à la fin des années 1980, l’idée se fait jour que, dans les ministères sociaux – en réalité essentiellement l’Education et la Santé –, des programmes ambitieux doivent venir contrer les effets sociaux des politiques macro-économiques restrictives. Dans l’ensemble des documents de suivi des programmes d’ajustement, les proportions des dépenses allouées à la santé et à l’éducation sont donc retracées à côté des agrégats macro-économiques comme la dépense, les recettes, le PIB. Parallèlement, tout en se focalisant sur un nombre limité de secteurs, l’idée que l’action publique doit être pilotée efficacement conduit l’ajustement à engager des initiatives sectorielles de planification et à impulser la promotion de nouveaux instruments. Ces instruments s’organisent selon des séquences logiques bien déterminées : production de stratégies sectorielles, définitions d’objectifs prioritaires, élaboration de plans d’actions, élaboration de programmes sous la forme de projets concrets… Cette organisation des outils part du constat qu’il n’existe pas de vision stratégique de l’action du gouvernement, qui se met donc en place de manière atomisée, sans

¹¹¹ Voir Banque mondiale, *Burkina Faso, Country Assistance Evaluation*, Operation Evaluation Department, Washington DC, juin 2000.

arbitrages, en acceptant systématiquement les offres de projet énoncées par les partenaires¹¹². Dans les secteurs couverts par des PAS sectoriels et les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé se développe une approche de la planification centrée sur l'idée de stratégies sectorielles. Une série de mesures figure à la fin des années 1990 la mise en place imminente d'un système de planification en vue des échéances de l'initiative PPTE. Les programmes ainsi élaborés dans les secteurs sociaux sont d'autant plus cruciaux qu'ils détermineront à quelles actions les fonds issus des remises de dette vont être affectés, puisqu'ils ne doivent pas être simplement abondés au budget, mais être ciblés sur des dépenses sociales bien identifiées. Si le CSLP n'existe pas encore, il est au bout du tunnel¹¹³.

Par ailleurs, une véritable réforme des finances publiques se greffe comme conditionnalité au chemin d'accès à l'initiative PPTE. Un ambitieux programme de modernisation est à conduire par le gouvernement pour atteindre les points d'achèvement et de décision¹¹⁴. Le Burkina est éligible dès 1997 à l'initiative PPTE et atteint le point de décision en 2000. D'ores et déjà, les programmes affichés sont complexes. Les revues de dépenses sectorielles doivent permettre de rationaliser l'action publique et de formuler des programmes de politiques publiques sur trois ans¹¹⁵. Sur cette base, de premières techniques de gestion axée sur les résultats doivent être mises en place, avec le lancement des « budgets de programme » en 1998. En 1999, il est prévu que six budgets de programme soient établis de manière pilote pour être généralisés par la suite¹¹⁶. Le programme d'investissement public est en outre l'objet d'un travail d'évaluation en vue de son amélioration. Par ailleurs, dès 1997, la préparation d'un CDMT est évoquée, qui aura finalement lieu en 2000. Enfin, des techniques budgétaires permettant de bloquer l'allocation de crédit sur plusieurs années (lois de programme sur l'investissement) sont prévues afin de faire le lien entre la gestion de l'investissement et la gestion budgétaire¹¹⁷.

¹¹² Voir ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat technique pour la coordination des programmes de développement économiques et social, *Etude pour l'amélioration du processus d'élaboration et de suivi...*, op. cit. Et aussi les rapports sur l'initiative PPTE.

¹¹³ L'initiative CSLP est en effet l'aboutissement exact de cette logique : transformer en une grande initiative la constitution de plans d'action sociaux justifiant une remise de dette.

¹¹⁴ Voir International Monetary Fund, International Development Association, *Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Completion Point Document*, Washington DC, 2002.

¹¹⁵ Voir International Development Association, *Development Credit Agreement (Third Structural Adjustment Credit) between Burkina Faso and International Development Association*, Washington DC, décembre 1999.

¹¹⁶ Portant sur les ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation (MEBA), ministère de la Santé, ministère de l'Economie et des Finances (MEF), ministère de la Défense, ministère des Enseignements secondaires, supérieurs et de la Recherche et ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité.

¹¹⁷ Nous nous restreignons bien sûr ici aux mesures qui nous intéressent. Ne sont pas mentionnées en particulier toutes les mesures financières qui font partie des paquets de réformes mis en œuvre.

Les tests de reformulation de la conditionnalité évoqués plus haut empruntent la même logique et le même type d'instruments. A côté de l'initiative PPTE, ils constituent un deuxième point d'entrée majeur du Burkina dans l'ère de la gestion axée sur les résultats. A l'orée des années 2000, la formulation des politiques est donc l'objet d'activités nombreuses, intenses, s'inscrivant dans des perspectives de renforcement de long terme de l'Etat et s'appuyant sur des initiatives globales majeures dans le domaine de l'aide (réforme de celle-ci, réduction de la dette). Le programme semble clair sur le papier, en l'occurrence dans les rapports des grands bailleurs de fonds et du ministère de l'Economie et des Finances. Ces rapports sont engagés et engageants sur la mise en place d'une capacité de pilotage stratégique. La construction de l'Etat est au cœur du discours sur l'éligibilité à l'initiative PPTE, et une trame de modernisation tout à fait idéale semble en cours dans le partenariat entre l'Etat burkinabè et les IFI. La Banque mondiale et le FMI restent en revanche assez timorés dans leurs critiques sur la mauvaise gestion, qui n'est pas encore entrée par la grande porte dans leurs discours sur l'Etat.

Lignes de fracture

Alors que l'initiative PPTE suit son cours, générant son lot de documents de réforme et d'évaluation, l'expérience sur les tests de conditionnalité menée entre 1996 et 2000 conduit à des résultats très mitigés. Les plans d'actions prioritaires développés dans les secteurs sociaux ne sont pas jugés satisfaisants, les indicateurs statistiques ne sont pas considérés fiables, ni même réellement sensibles à la mise en œuvre de l'action publique. Dans la suite de cette expérience, des désaccords importants marquent les approches respectives des bailleurs, notamment de la Banque mondiale et de la Commission européenne. La première, jugeant le mécanisme non opérationnel, conserve le principe des conditionnalités de moyen. La seconde, en revanche, veut aller résolument vers les résultats¹¹⁸ et redéfinit les procédures du FED selon cette ligne. L'exercice est donc interprété diversement. A la veille de l'entrée dans l'ère des appuis budgétaires, à l'irréalisme de l'Europe sont opposés l'unilatéralisme et les méthodes musclées de la Banque mondiale, qui ne craint pas d'employer la conditionnalité. Sur le terrain, durant toutes les années 1990 puis dans les années 2000, il lui est reproché de jouer cavalier seul, voire de se comporter en franc-tireur et de ne pas jouer la carte de la coordination pour permettre la mise en place de procédures collectives efficaces. Cette opposition sur la gestion des aides budgétaires continue à ce jour d'être une difficulté majeure dans le paysage technique burkinabè et dans les relations avec ses partenaires. Derrière l'idée d'une réforme cohérente et

¹¹⁸ Débat qui continue aujourd'hui.

unifiée, à l'image de ce qui est présenté dans le cadre de l'initiative PPTE, les dissensions entre acteurs impliqués demeurent fortes.

C'est également le cas entre corps administratifs, les dissensions entre économistes-planificateurs et financiers traversant l'ensemble de la période de l'ajustement. Les tests de reformulation de la conditionnalité et les programmes d'ajustement structurel sont coordonnés par une structure *ad hoc* dépendant directement du ministre (STC-PDES), alors que l'investissement est géré par les différentes directions en charge de la planification (DGEP, DGCOOP). Les réformes qui engagent les acteurs du ministère des Finances sont en réalité multiples et parfois contradictoires¹¹⁹. On peut penser que les tensions jouent un rôle dans la scission entre ministères de l'Economie et des Finances qui est prononcée en 2002, alors que la coordination du CSLP est assurée par la structure historique de l'ajustement, le STC-PDES. L'empilement des techniques, des réseaux, des approches, se modifie de manière continue comme un ensemble difficilement maîtrisable, figurant des parties multiples, chacune appuyée par ses corps et ses « rationalités » très partielles.

La fin des années 1990 sonne comme une césure, qui semble mettre fin à un cycle de symbiose entre une approche techniciste du développement – qui a visé la modernisation et la construction de l'Etat dans un raisonnement légal rationnel – et une montée inexorable des pratiques transgressives de corruption et de clientélisme comme mode de formation de l'Etat. Ce cycle conduit au divorce entre l'Etat et le peuple, révélé lors de l'affaire Zongo et qui se traduit par plusieurs années d'instabilité. C'est une ligne de réforme fort ambivalente qui a été produite dans les années 1990, dont on comprend qu'elle accrédite l'idée de la « façade » réformiste. On est à la fois dans le débat sur le budget et les stratégies, dans un discours légitimant pour le régime Compaore, dans une ignorance totale par rapport aux problèmes et conflits sociaux, et dans une logique de modernisation marquée par une forte logique interne, mais qui ne tient pas devant l'évidence de la réalité des pratiques de gouvernement¹²⁰. Dans un sens, l'ère du CSLP vient défendre l'idée qu'il s'agit plus d'une « fiction réformiste¹²¹ » que d'une « façade réformiste ». Les perspectives en permanence changeantes invalident certes les orientations de la veille, mais les réformes génèrent une foi et une certaine part d'adhésion. Les réformes reposent sur une foi en le lendemain. Ce que seul le temps dément, comme le CSLP a

¹¹⁹ Le PNUD appuie le programme d'investissement PIP en désuétude à la fin des années 1990, la Banque mondiale les budgets de programme et le CDMT auprès de la structure *ad hoc* qu'est le STC-PDES.

¹²⁰ Voir A. Loada, « L'architecte d'un nouvel ordre politique », in R. Otayek, M. Filiga et J.-P. Guingane (dir), *Le Burkina entre révolution et démocratie, 1983-1993*, op. cit.

¹²¹ Voir B. Hibou, *La Force de l'obéissance...*, op. cit.

pu démentir les réformes bien intentionnées de la planification prévues sous l'ajustement, c'est-à-dire comme un progrès. Une fiction remplace l'autre¹²².

L'ère post-PPTE, vers un nouvel ordre ?

A l'orée du nouveau siècle, le Burkina entre dans l'ère de la lutte contre la pauvreté de manière paradoxale. Le pays y a déjà mis un pied avec sa participation précoce à l'initiative PPTE et aux initiatives pilotes sur la réforme de la conditionnalité. Mais il doit abandonner les habits du pays pilote et se conformer aux recommandations internationales. Il connaît une rupture technocratique, revenant en arrière sur plusieurs points d'articulation fondamentaux des réformes engagées précédemment. Parallèlement, les années 2000 connaissent une usure des méthodes de pouvoir de Blaise Compaore. La corruption émerge en problème public, la situation politique reste délétère après l'affaire Norbert Zongo de 1998, toujours non résolue, et les secousses électorales se font sentir.

Avec la mise en œuvre du CSLP, la trame des réformes prévues se révèle problématique. Les solutions proposées dans le sillage de l'initiative PPTE s'avèrent d'une efficacité très limitée, voire se montrent inapplicables (cas des budgets de programme). En dépit des discours bien rodés et cohérents de la fin des années 1990, de nouvelles orientations sont adoptées avec le CSLP et l'équilibre des réformes est rompu. Il n'est pas tant question ici de parler de recul dans la construction de l'Etat dans la phase post-PPTE, ce qui serait probablement faux, que de pointer certains mécanismes de formation et de transformation de la fiction des « solutions qui marchent », solutions jamais atteintes et toujours poursuivies. Le Burkina vit dans une économie de la réforme, avec ses opportunités et ses contradictions apparentes. Les difficultés techniques sont le quotidien de fonctionnaires qui tentent en vain de faire aboutir les réformes. Mais les insuccès techniques sont aussi des ressources. Les difficultés de la planification sont ambivalentes, entre raison technocratique changeante, notamment sous le coup des réformes néolibérales de gestion axée sur les résultats et conditions d'extraction de la rente. En réalité, les années 2000 sont marquées par des recompositions importantes, notamment liées à l'essor des corps financiers qui tirent avantage des réformes et accroissent leur position au sein de l'Etat.

¹²² Voir B. Hibou, « Tunisie : d'un réformisme à l'autre », in J.-F. Bayart, R. Bertrand, T. Gordadze, B. Hibou et F. Mengin, *Legs colonial et gouvernance contemporaine*, vol. 1, Paris, Fasopo, 2005, pp. 209-263.

Combinaisons dissonantes entre initiatives

L'année 1999 est à la fois l'année de préparation du CSLP, de l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE, et l'année centrale de l'initiative des tests de reformulation de la conditionnalité. Le processus CSLP au Burkina s'opère dans une série de réappropriations entre les instruments et programmes produits par ces différentes initiatives. Le travail sur la conditionnalité démarre en reprenant les indicateurs et plans d'action préparés pour l'initiative PPTE (voir annexe), ce qui est jugé décevant, sachant que le but est de développer des plans faisant l'objet d'une appropriation et donc répondant à une démarche originale de définition des politiques. Ces indicateurs, retravaillés, serviront à constituer le premier CSLP. Dans l'initiative sur les tests de la conditionnalité, la Commission européenne a fait le pas de tester de nouvelles procédures d'aide budgétaire. Elle jouera donc un rôle particulier dans le démarrage du CSLP, appuyant sans faille les principes d'aide budgétaire fondée sur le CSLP, ce qui aboutira notamment à la création du groupe de soutien budgétaire au CSLP évoqué plus haut. La Banque mondiale a de son côté contribué à promouvoir des plans d'action dans les secteurs prioritaires (éducation, santé et autres secteurs objet des plans d'ajustement structurels sectoriels) comme base à la préparation de l'initiative PPTE. Ces plans d'action forment le point de départ du CSLP dans les secteurs concernés. Or, ils se voient reprocher de ne pas faire l'objet d'une appropriation et d'être marqués du sceau de la Banque mondiale. Autre conséquence, le CSLP surreprésente ces secteurs. On assiste donc à un enchaînement technique de travaux qui, bien qu'allant parfois dans des sens fort différents, sont les supports matériels communs à des initiatives diverses. Le CSLP apparaît comme un patchwork, bien loin d'une approche stratégique unifiée. Et l'on a visiblement bien du mal à cesser d'« acheter les réformes ».

Or, comme on l'a vu plus haut, les plans d'actions du CSLP à son lancement s'avèrent vite ne pas permettre un suivi correct de l'action publique, de même que les matrices d'indicateurs¹²³. Les approches initiées sept ans plus tôt par les tests de reformulation de la conditionnalité sont donc détricotées en 2003 avec la mise en place du PAP. Avec elles s'envole également la logique des réformes de la préparation budgétaire élaborées durant l'initiative PPTE. Le point intéressant dans ces réflexions est que l'on y retrouve l'instabilité des dispositifs techniques constatée pour le CSLP, qui apparaît inscrite dans la lignée des réformes des années 1990 et non uniquement dans la nouvelle logique de l'apprentissage du CSLP. Les instruments apparaissent toujours bien défendus lors de leur initiation mais rarement satisfaisants une fois

¹²³ Argument retrouvé notamment dans une note interne au ministre des Finances, et dans le Joint Staff Assessment du CSLP de 2003.

élaborés. Illustration majeure, bien que le CSLP soit une conditionnalité pour l’initiative PPTE, la Banque ne juge pas sa qualité suffisante pour gérer son propre portefeuille et son aide budgétaire. On est avant tout dans une économie de la réforme.

Nouvelles marges budgétaires et gouvernance des projets financés sur ressources nationales

L’ère CSLP et la nouvelle approche de l’aide ont deux conséquences fondamentales mais rarement considérées. D’une part, l’aide budgétaire s’accroît effectivement avec l’avènement du CSLP, en volume et en proportion de l’aide déboursée, tandis que l’initiative PPTE permet un accroissement des capacités de financement national du budget d’investissement. Les deux ont comme effet l’accroissement de la part d’investissement financé sur ressources budgétaires, résultant en une importance accrue des procédures du budget d’investissement. Dans le même temps, pourtant, l’intérêt pour les procédures de programmation de l’investissement chute au profit des techniques nouvelles de la gestion axée sur les résultats, qui font appel à de nouveaux instruments. L’approche du développement glisse vers une rhétorique du NPM et vers une approche budgétaire plus que planificatrice, alors même que l’instrument du programme d’investissement public est fortement sollicité. Mais, dans les années 2000, le PIP ne suscite plus guère d’intérêt de la part des activités de coopération. Alors que la réforme PPTE envisageait que les réformes des budgets de programme s’appuient sur le programme d’investissement, ces travaux ne connaissent pas de suite, jusqu’à tout récemment. Les ressources et l’attention se portent vers la programmation du CSLP, pourtant particulièrement incertaine et tâtonnante. Le PIP disparaît des programmes de réformes des finances publiques. La direction qui les gère, la DGCEI, ne reçoit pratiquement aucun appui de l’extérieur. Sa banque intégrée de projets, à l’heure où l’on parle suivi du CSLP et recensement des financements, suivi des résultats et des projets, n’intéresse personne. A la place, les nouveaux paradigmes incitent à de nouveaux produits, visant à « transformer » le système de gestion des finances publiques. La Déclaration de Paris mettant un accent sur la coordination de l’aide, de nouveaux systèmes informatiques comme les plateformes de gestion de l’aide sont développés à grands frais... pour comptabiliser l’aide au développement et produire quelques rapports chaque année. On compte ainsi pas moins de six systèmes informatiques prenant en charge les investissements. De même, les bailleurs mettent l’accent au sein de leurs opérations sur l’aide budgétaire, et perdent leurs autres compétences¹²⁴. Pendant ce temps, pourtant, les volumes d’aide-projet restent prédominants, représentant plus de deux tiers du total.

¹²⁴ Entretiens de l'auteur.

La réforme de l'investissement, un enjeu intérieur

Face à cette situation, la gestion des projets fait en réalité l'objet de travaux. Mais ils sont menés de manière entièrement interne à l'administration burkinabè. Les procédures de contrôle des chefs de projet sont remises en place et renforcées, leurs assemblées générales redynamisées. Indiquant une volonté de reprise en main du désordre rituel des projets, un rapport d'audit sur l'utilisation des fonds de contreparties est commandité en 2006. Il révèle évidemment de très grandes irrégularités, comme des demandes de contreparties concernant des projets dont les conventions de financement n'en prévoient pas, ou une surestimation systématique des demandes et des distributions de contreparties adressées au budget. Curieusement, aucun contrôle n'était auparavant réalisé sur ces procédures ! Des séries de décrets sont même promulguées en 2007 afin d'assurer que la gestion des projets et leur supervision puissent entrer dans des mécanismes de contrôle précis. Une typologie des projets est définie en fonction de leur objet, source de financement, type de tutelle, etc. Ces types se voient affecter des lettres de A à D, qui définissent en regard des modalités de supervision et fixent aux chefs de projet des obligations de suivi et de transmission des informations aux autorités financières¹²⁵. Une telle intervention n'est que peu soutenue par les bailleurs, voire n'est pas connue de ceux-ci. Elaborée en réponse à l'accroissement du volume des financements intérieurs, elle correspond à la mise en place de mécanismes de contrôle par l'autorité politique et est le signe d'un renforcement des procédures étatiques sur un champ qui en était particulièrement dépourvu. Dans une certaine indifférence, à côté des débauches d'énergie, un monde passe. Un système touchant à la fois l'orientation stratégique et le contrôle de l'accès aux ressources se bureaucratise, dans un relief paradoxal.

L'expansion des corps financiers

Une autre évolution fondamentale, dans les années récentes du CSLP, intervient avec le renouvellement du paysage financier présent dans les ministères et institutions. Plusieurs mouvements contribuent à redéfinir les rôles et interventions des financiers dans la vie publique. Certes, l'insistance sur le renforcement des Directions des études et de la planification (DEP) dans le cadre des travaux sur les stratégies leur redonne de l'importance, mais elle ne porte au final que sur la production du discours d'appui... Plus proche des enjeux financiers lourds et immédiats, la réforme des marchés publics a cependant retiré aux DEP la prérogative de présider les commissions des marchés, privilège dont ils tiraient jusque-là une part non

¹²⁵ Décrets n°2007-775/PRES/PM/MEF à n°2007-779/PRES/PM/MEF du 26 novembre 2007.

négligeable de leur prestige. Mais les réformes de 2008 ont entraîné la création dans tous les ministères de Directions du contrôle des marchés (DCM). Si cette évolution est défavorable aux DEP, qui perdent énormément de leurs ressources informelles, une conséquence inattendue est la modification des rapports de force dans les ministères : elle accroît en effet la présence du ministère de l'Economie et des Finances dans les ministères sectoriels. Les DEP, DAF et DCM sont ainsi dotées de fonctionnaires des finances – administrateurs de régies financières – et placées sous l'autorité de leur ministre de tutelle. D'un côté, leur influence sur le ministère ne fait que s'accroître, d'un autre côté les conflits internes aux financiers au sein des ministères peuvent s'accentuer. Un ministère dans lequel un financier décide de bloquer l'activité peut être totalement paralysé, ce qui arrive de fait, autorisant toutes les dérives personnelles¹²⁶. Cette évolution agit aussi comme une force centripète en ouvrant la voie à toutes les procédures de contrôle par le ministère des Finances. Détail d'importance, les directions financières sont en outre considérées comme privilégiées au sein des ministères, car elles disposent de budgets additionnels, comme des budgets de mission. En réalité, dans les ministères sectoriels, elles s'imposent et tirent les ficelles.

Au niveau déconcentré, de même, la mise en place de nouveaux fonctionnaires des finances comme contrôleurs financiers est source de nombreuses recompositions, qui créent de nouvelles positions dominantes, occupées par des cadres des finances en contrepartie de la déconcentration. De manière générale, les nouvelles promotions de l'Ecole nationale des régies financières, en permettant de remplir ces nouveaux postes de fonctionnaires financiers, sont en train de générer une révolution silencieuse. Par exemple, dans l'éducation, l'absence de décentralisation financière obligeait jusqu'à peu les professeurs à se rendre à Ouagadougou pour tout problème de salaire – autant dire fréquemment. Elle induisait une économie de la gestion du secteur de l'éducation, avec des conséquences sur le statut des professeurs, l'absentéisme, les prises de rentes dans le secteur... Cette question n'aura bientôt plus lieu d'être, mais de nouveaux pouvoirs seront mis en place dans les provinces, engendrant des recompositions dont les conséquences seront multiples.

Au niveau central, enfin, les réformes les plus récentes au sein du ministère de l'Economie et des Finances ont semblé accroître les prérogatives de la Direction du budget. Celle-ci s'est vu attribuer l'ordonnancement dont étaient auparavant chargés le Trésor sur les ressources nationales et, sur les dépenses sur ressources extérieures, la Direction générale de la coopération. Elle a également récupéré certaines des responsabilités que le tout-puissant

¹²⁶ Entretiens de l'auteur.

Secrétariat permanent en charge des programmes financiers (SP/PPF) avait retenu jusqu'à, comme la préparation du CDMT. Elle a écopé enfin de la préparation du budget d'investissement. Derrière ces faits, des questions de personne ont joué un rôle majeur. L'ancien directeur général du Trésor, devenu ministre, gendre du Président, semble réaménager la fonction, dans un sens certes tout à fait compatible avec les réformes prévues sur le papier, mais également avec son réseau personnel. Les capacités d'influence et de contrôle par les corps financiers s'en trouvent concentrées, renforcées et redéployées.

D'ailleurs, dans la conduite de ces réformes, des blocages majeurs ont eu lieu du fait de jeux d'influence. Des institutions puissantes comme le secrétariat permanent, qui refusait de perdre ses prérogatives, ont bloqué plusieurs chantiers. Actuellement, il est considéré que le ministère reste aux mains de groupuscules, terrain de guerre entre groupes de personnalités. Dans l'ensemble, tant par leurs agents intermédiaires que par leurs directeurs influents, les corps financiers sont aujourd'hui prédominants au Burkina, et, comme le disent beaucoup d'observateurs, « plénipotentiaires » à leurs niveaux respectifs.

Le rôle des planificateurs

Les planificateurs, dans ce tableau, occupent une position ambivalente. D'un côté, leur fonction a été progressivement investie par les administrateurs des régies financières. D'un autre, ils demeurent en rivalité importante avec les directions à proprement parler financières. La perte de statut relative des DEP à la suite du transfert des marchés publics ne peut être que difficilement compensée par l'existence des stratégies et du CSLP, qui restent associés à la part peu valorisée du travail. En revanche, ils siègent toujours dans les Commissions des marchés et l'on peut penser que leurs influences continueront de peser. Actuellement, des appuis se mettent en place pour favoriser la production de stratégies sectorielles, mais seront-ils à même de permettre aux directeurs d'en tirer des statuts importants dans les ministères, où ils sont assimilés à ce titre plus à des conseillers, en dehors du moment de la préparation du budget d'investissement ? Pour évoquer un exemple des difficultés rencontrées par les DEP, le secteur de l'eau a connu récemment un changement de ministre fort notable avec l'évincement de Salif Diallo, vieux compère du régime. Les décisions prises par le nouveau ministre dans l'approche stratégique du secteur, séparant en particulier l'eau de l'assainissement, ont d'un coup invalidé tous les travaux entrepris sur la stratégie eau auparavant. Cette anecdote est bien à l'image de la vulnérabilité des techniques planificatrices, modalités précaires d'énonciation du politique comme nous l'annoncions plus haut.

On assiste dans l'ensemble à un redéploiement des fonctions financières, à une expansion de leur surface, et à une reformulation des modalités de conduite des politiques. L'un des faits marquant des années 2000 est à n'en pas douter la transformation des technologies de pouvoir, que l'ascension du corps des finances illustre.

CONCLUSION

Le tableau que nous avons brossé montre que les modalités de formulation des politiques économiques et sociales s'inscrivent au cœur des trajectoires de formation de l'Etat. Plusieurs régimes de production du politique par la technocratie se sont succédé dans les années récentes : à une rhétorique de l'ajustement comme support du retour des rentes de l'extraversion après la chute du sankarisme s'est substituée, dans les années 1990, la construction d'un récit technocratique réformiste sur fond d'accroissement à la fois de l'instrumentalisation et de la contestation sociale, dans une dynamique qui a culminé avec l'affaire Zongo. Dans les années 2000, le paradigme de la pauvreté fait table rase de nombre de logiques technocratiques en cours. Tâtonnant dans le *state building*, la mise en œuvre du CSLP dévoile peu à peu les faiblesses du réformisme et leurs nombreuses rentes, favorisant l'irrésistible ascension de la figure de la « façade réformiste » du régime. Pourtant, dans le même temps, une nouvelle gouvernementalité semble s'établir à l'ombre du CSLP. Les techniques bureaucratiques du pilotage stratégique émergent comme autant de modalités d'énonciation et de médiation du pouvoir. Cela permet l'ascension des corps financiers au sein du régime.

La libéralisation a déplacé le rôle de l'extraversion des rentes de la captation vers les techniques de gouvernement. On peut penser qu'au sein des réformes de l'ajustement pilotées par le régime Compaore dans les années 1990 s'est mise en place au Burkina une nouvelle gouvernementalité libérale, sur le socle de l'établissement d'une nouvelle élite constituée dans les années 1990, notamment grâce à la rente de l'extraversion. Cette gouvernementalité se développe sous le CSLP, dans le paradoxe des myopies développementalistes incarnées dans une ingénierie administrative forte de peu de succès. Elle éclot au moment où le régime Compaore a dû revenir sur son arrogance autoritaire des années 1990 et reculer devant la contestation. Au-delà de la politique redistributive, les modes de domination investissent alors de nouvelles technologies de pouvoir. La rente de la légitimation internationale s'immisce au cœur même de la réforme, dans les pratiques de gouvernement, dans la transnationalisation de l'Etat burkinabè dont la réforme de la gestion publique et l'essor des corps financiers témoignent.

ANNEXES

Document 1

Le modèle des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté selon le FMI en 1999

[...], given the long lags [...] typically associated with the outcomes, and the need to ensure shorter-term monitoring of progress, the longer-term goals could be translated into annual (or six monthly) targets covering a three-year horizon for related intermediate and proxy indicators. Thus, for example, a long-term goal for improving the literacy rate could be translated into annual (intermediate) targets covering, for example, the primary school enrollment rate. Consistent goals and targets including poverty-related goals, intermediate targets and macroeconomic projections would be set out in an Annex to the paper.

The priorities for policy action would be clearly stated and incorporated in an action plan, taking into account what is known of the linkages between different policies, their appropriate sequencing and the expected contribution of policy actions to the attainment of intermediate indicators. This is the heart of the PRSP--an action plan focusing on priorities to raise sustainable growth and reduce poverty.

These priorities would be incorporated in the overall macroeconomic framework and the budget. Thus, the envisaged costs of attaining annual improvements in intermediate indicators (for example, investments in school building, and additional teachers and teaching materials needed to raise pupil enrollment or rural infrastructure) and supporting structural and institutional reforms would, to the extent possible, be identified for at least a three year horizon. The integration of poverty reduction objectives and policies within a consistent macroeconomic framework is likely to require a process of iteration.

The trade-offs involved would be described. New spending priorities will need to be consistent with implementation capacity and non-inflationary finance. Thus the PRSP will need to consider the scope for reallocation of spending, as well as increasing the efficiency of spending and raising new revenue in a non-distortionary manner as well as the scope for more external assistance (see below).

While policies would be aimed at the ultimate objective of poverty reduction, inevitably cases will arise where necessary macroeconomic or structural measures to raise growth or reduce external or domestic imbalances may have potentially adverse short-term impacts on vulnerable groups. In such cases, the PRSP would assess such impacts and explain how additional measures have been designed to protect vulnerable groups, through, for example, the inclusion of social safety nets.

The PRSP would thus aim to present a medium-term strategy to attain poverty outcomes with faster growth as an important means of achieving this. It would specify key actions and policies consistent with this overall framework covering a horizon of at least three years. As the macroeconomic framework is an essential part of the strategy, its main features for a three-year horizon could be summarized in a table attached to the PRSP. Similarly, a timetable of key policy actions over this three-year period, including institutional reforms and technical assistance, could be included in a policy matrix. The greater the degree of specification in this matrix, the more Bank and Fund lending operations could key off this matrix and the less the need for lengthy negotiations to specify the conditions in PRGF and IDA supported operations. The policy matrix, with the help of Bank and Fund staffs, could specify the areas in which the Bank or Fund or another institution would take the lead in monitoring outcomes.

Sources : International Monetary Fund, International Development Association, *Poverty Reduction Strategy Papers-Operational Issues*, Washington DC, 1999.

Document 2

Sommaire du Livre de référence des CSLP

Preface and Overview

[Preface](#)
[Overview](#)

Core Techniques

[Poverty measurement and analysis](#)
[Inequality and social welfare](#)
[Monitoring and evaluation](#)
[Development targets and costs](#)
[Strengthening statistical systems](#)
[Public spending](#)

Cross-Cutting Issues

[Participation](#)
[Governance](#)
[Community-driven development](#)
[Gender](#)
[Environment](#)
[Strategic communication in PRSP](#)

Macro and Structural Issues

[Macroeconomic issues](#)
[Trade policy](#)

Rural and Urban Poverty

[Prologue](#)
[Rural poverty](#)
[Urban poverty](#)

Human Development

[Social protection](#)
[Health, nutrition and population](#)
[Education](#)

Private Sector and Infrastructure

[Overview](#)

[Energy](#)

[Transport](#)

[Water and sanitation](#)

[Information and communication technology](#)

[Mining](#)

Sources : site Internet de la Banque mondiale www.worldbank.org

Document 3 – Analyse du CSLP par la Commission européenne et proposition de mise en place du PAP

✓ Au niveau opérationnel

En liaison avec certains aspects cités ci-dessus, le suivi opérationnel de la mise en œuvre du CSLP aurait été facilité dès le départ par une synchronisation du suivi avec l'année civile et par la définition d'un programme de décisions et d'actions stratégiques prioritaires à mener au cours de la période triennale et pour chaque année. Par ailleurs, malgré une réflexion soutenue sur la mesure des progrès à travers le suivi d'une matrice d'indicateurs, et d'importants travaux menés au niveau de l'Observatoire National de la Pauvreté et du Développement Durable, le Burkina Faso connaît encore certaines difficultés à produire annuellement de manière fiable et dans des délais raisonnables, plusieurs données économiques et sociales, qui permettraient de mieux analyser les efforts du Gouvernement et l'efficacité des politiques conduites dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et dans l'ensemble des domaines prioritaires.

Par ailleurs, la traduction budgétaire des priorités du CSLP en cohérence avec la loi de finances annuelle tenant compte des différentes sources de financement a été insuffisamment approfondie, en particulier en ce qui concerne les financements extérieurs.

Fort de cette analyse et des apprentissages du premier CSLP, le Gouvernement a engagé le processus de révision du CSLP le 18 avril 2003.

Un intense processus de consultation a été conduit entre avril et octobre 2003. Il a permis au Ministère de l'Economie et du Développement, qui pilote la révision du CSLP d'avoir des échanges avec tous les acteurs de développement au Burkina Faso. Ces derniers ont permis d'améliorer le degré d'appropriation du CSLP et de recueillir des contributions sur les préoccupations des différents.

On peut noter les consultations régionales, le forum de la société civile, les rencontres mensuelles avec les partenaires techniques et financiers, les consultations ministérielles et gouvernementales.

Des analyses et des études thématiques ont permis d'approfondir le diagnostic et de renforcer le dialogue (Actualisation du profil de pauvreté, Etude sur les indicateurs de suivi de la pauvreté...).

Ce processus de consultation s'est terminé par les Assises Nationales sur le CSLP qui se sont déroulées en octobre 2003. Les travaux ont permis de valider certaines grandes orientations du CSLP pour la période 2004-2006, mais aussi de dégager des points d'approfondissement en particulier la nécessaire cohérence devant exister entre le CSLP, l'évolution de la pauvreté, les politiques sectorielles, les prévisions macroéconomiques et le cadre budgétaire.

Outre les objectifs et orientations stratégiques, le CSLP révisé sera complété par un plan visant à opérationnaliser la stratégie garantissant une meilleure lisibilité et faciliter sa mise en œuvre. Il mettra en relation les objectifs et les axes du CSLP, les actions à entreprendre, les moyens et les indicateurs de résultat, tout en montrant les changements attendus à ces différents niveaux sur la période 2004-2006. Il devrait comprendre des matrices de suivi opérationnel.

Les partenaires estiment que ce volet opérationnel du CSLP révisé, conçu comme un élément dynamique du CSLP sur la période 2004-2006, ferait, lors de chaque revue annuelle du CSLP, l'objet d'un bilan annuel montrant les principaux progrès, résultats et contraintes et serait ajusté pour tenir compte des principales conclusions de ce bilan.

Le volet opérationnel du CSLP pourrait s'articuler autour des composantes suivantes :

- un programme triennal d'actions prioritaires selon les objectifs et les axes du CSLP en insistant sur les réformes institutionnelles et budgétaires ;
- un cadre budgétaire global cohérent avec les priorités du CSLP ;
- une série d'indicateurs de suivi de la pauvreté et des performances sectorielles associés à des cibles ;
- un calendrier opérationnel de mise en œuvre et de suivi du CSLP.

Les travaux des Assises Nationales ont permis d'affiner l'agenda de finalisation de la révision du CSLP et des documents opérationnels l'accompagnant.

Une nouvelle version devrait être présenté lors de la 4^{ème} conférence de table ronde, qui se tiendra les 4 et 5 mars 2004 à Ouagadougou.

Source : Direction générale de la coopération, délégation de la Commission européenne au Burkina Faso, *Rapport annuel conjoint 2003 sur la mise en œuvre des actions de coopération dans le cadre des conventions ACP-UE au Burkina Faso*, Ouagadougou, février 2005.

Document 4

Les subtilités des comparaisons de la pauvreté

ENCADRE 1 : Les subtilités pour un indicateur de bien-être comparable

Dans le souci d'appuyer les pays pour l'amélioration constante de la méthodologie utilisée pour les enquêtes sur les conditions de vie des ménages, en vue de permettre une comparaison fiable dans le temps, la Banque mondiale a initié un processus de réflexion dont les résultats ont déjà permis à un certain nombre de pays de réviser leur valeur globale respective de pauvreté.

Pour le cas du Burkina Faso, la démarche a consisté à déterminer un nouvel indicateur de bien-être (consommation réelle par habitant aux prix constants de juin 2003) ne couvrant que les produits comptabilisés de la même façon dans les enquêtes prioritaires de 1998 et de 2003. En utilisant ce sous-ensemble on aboutit à un indicateur partiel de consommation alimentaire couvrant 84% de la consommation alimentaire et 88% de la consommation totale déclarée en 2003. La couverture de l'indicateur partiel est plus large en 1998 (92% de la consommation alimentaire et 93% de la consommation totale déclarée) ; cette situation indique selon toute vraisemblance que le questionnaire de 1998 a comptabilisé toutes choses égales par ailleurs, relativement moins de produits consommés qu'en 2003.

Après des opérations de normalisation de la consommation des ménages en consommation annuelle et d'ajustements pour neutraliser les différences spatiales ou temporelles du coût de la vie, il a été déterminé la valeur globale comparable de la consommation pour 1998 et 2003. Le seuil de pauvreté est déterminé de façon endogène à partir des données de l'enquête de 2003 sur la base de la valeur globale de la consommation par habitant afin d'obtenir le même indice numérique de la pauvreté que l'indice estimé par l'INSD avec la technique du questionnaire sur les indicateurs de base du bien-être et la valeur globale totale de la consommation. Un seuil de pauvreté de 72 110 francs CFA en prix de juin 2003 à Ouagadougou correspond à l'indice numérique 46,4% donné par l'INSD pour 2003 (INSD 2004).

Sur cette nouvelle base, la pauvreté aurait diminué de façon substantielle au Burkina Faso entre 1998 et 2003 sans qu'il ait de changements notables au plan de l'inégalité. Selon les estimations établies, l'indice numérique de la pauvreté a été ramené de 54,6% en 1998 à 46,4% en 2003 correspondant à une baisse d'environ 8 points. Le recul de la pauvreté a été plus prononcé dans les régions rurales, où l'indice numérique est tombé de 61,1% en 1998 à 52,4% en 2003. Le recul a été nettement plus modeste dans les zones urbaines, et il n'est pas statistiquement significatif. L'inégalité est restée inchangée entre deux enquêtes (indice de Gini de 0,444), et elle a toujours été plus marquée dans les zones urbaines (0,484) que dans les zones rurales (0,376).

Ces résultats mettraient davantage en évidence l'efficacité et les bonnes performances des politiques mises en œuvre depuis un certain temps du moment où la croissance économique est au rendez-vous et qu'on établisse un lien fort entre cette croissance et la réduction de la pauvreté.

Certes, on pourrait critiquer la modification des pondérations à l'échelle du niveau de vie (la réduction du panier de biens à un sous ensemble représentant 88% de ce panier entraîne probablement une redéfinition des pondérations dans l'évaluation du niveau de vie), mais dans la mesure où la démarche s'inscrit dans la dynamique de l'amélioration de la méthodologie pour une meilleure comparabilité des données, il convient de la capitaliser et, au besoin, d'en tenir compte pour les investigations futures.

Au demeurant, devra-t-on noter qu'au-delà des limites dans la comparabilité des données issues des deux enquêtes et de cette apparente controverse méthodologique, il est évident qu'aujourd'hui près de la moitié de la population Burkinabé manque d'un revenu monétaire pour s'offrir un minimum de décence.

Sources : ministère de l'Economie et du Développement, *CSLP 2004-2006*, Ouagadougou, janvier 2004.

Document 5

L'histoire burkinabè et les succès sankaristes selon la Banque mondiale

Box 1.1: A Brief History of Burkina Faso

Burkina Faso (then Upper Volta) achieved independence from France in 1960. This was followed by six years of civilian, one-party rule under President Maurice Yameogo. President Yameogo was overthrown in 1966 in a popular, non-violent military coup that established Sanguole Lamizana as president. President Lamizana's rule lasted from 1966 to 1980. His introduction of "Voltaïsation," whereby nationals were to hold a share of all businesses, created an urban elite, which led to resentment and political unrest. Lamizana's overthrow in 1980 in another bloodless coup led to three years of instability.

In 1983 Captain Thomas Sankara was installed as head of the National Revolutionary Council (CNR). The Sankara regime espoused strong state intervention to achieve economic and social development. The "self-imposed adjustment" policies included austerity measures and efforts to reduce government expenditures and raise revenues. Measures to promote social equity included a series of "commando campaigns" to mobilize the rural population to contribute labor and financial resources to the development of rural health and educational services and a massive program to expand the access of urban residents to land for construction. The short term effects were dramatic: distribution of 120,000 parcels of land and construction of 2,500 homes for low and middle income urban households; a sixfold increase in the number of village health posts; a rapid increase in vaccination rates; and construction of hundreds of rural schools. However, the scale of production outstripped the capacity of the Government to staff and maintain the facilities. Moreover, many donors, under attack as "enemies of the people" and "imperialists," withdrew their support. The ensuing financial pressure, combined with the Government's increasingly erratic economic policies, aggravated the resentment of the top-down approach to "popular participation."

In late 1987, a coup led to Captain Sankara's assassination and the installation of President Blaise Campaoré. The new Government phased out the mass mobilization institutions of the revolution and sought to reunite the country by increasing political openness, decentralizing political power, and adopting a more pragmatic and tolerant attitude towards the middle class, business leaders and the international donor community. The return of donor aid was further encouraged by the adoption of a new constitution guaranteeing democracy and multiple political parties in June, 1991.

Sources : Banque mondiale, *Burkina Faso, Country Assistance Evaluation*, Operation Evaluation Department, Washington DC, juin 2000.

Document 6 – La « tradition de la participation » telle que mise en avant dans le CSLP

Encadré 1 : Processus participatif, une tradition burkinabè

Une tradition de développement participatif a toujours constitué un des fers de lance des efforts de développement du pays. Il a toujours été fait appel à la responsabilité des communautés de base dans le choix et la réalisation des actions de développement à la base. A l'appui de cette tradition de développement participatif, un fort mouvement associatif qui tire également ses origines de la société traditionnelle, a émergé et a connu une forte expansion. Les ONG dont le nombre a considérablement augmenté suite à la grande sécheresse du début des années 70, ont contribué à l'enracinement du concept de participation. Celles-ci, au nombre de 200 environ, sont organisées en collectifs dont les plus importants sont : le Secrétariat permanent des ONG ; le Bureau de liaison des ONG et associations; le Réseau de communication, d'information et de formation des femmes dans les ONG ; le Secrétariat de concertation des ONG du Sahel ; le Cadre global de concertation des ONG et associations sur l'environnement et le développement ; la Coordination des ONG pour le développement de l'éducation de base ; etc. Le mouvement associatif englobe aussi en son sein près de 14 000 structures (coopératives, groupements et mutuelles). Par ailleurs, le gouvernement a institué des passerelles de discussions et d'échanges avec tous les grands acteurs sociaux en créant un cadre de concertation Etat-société civile et un cadre de concertation Etat-secteur privé.

Parmi les faits marquant cette volonté de développement participatif, l'on peut citer :

- En mai 1990, les assises nationales sur l'économie en vue d'engager la réflexion sur les insuffisances et les contraintes structurelles de l'économie et de définir une stratégie nouvelle de développement économique. Au terme de ces assises, il a été convenu de la mise en place d'un programme de réformes économiques soutenu par les institutions de Bretton Woods.
- En mai 1994, les deuxièmes assises nationales en vue d'analyser la pertinence des stratégies en cours et fixer les ajustements nécessaires pour tirer meilleure partie de la dévaluation du F CFA. Elles avaient aussi pour but de donner une perception positive de la dévaluation et d'appeler chacun au travail. Ces assises ont inspiré l'historique discours sur la production prononcé le 2 juin 1994 par le Président du Faso, et duquel la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (1995-2005), axée sur la lutte contre la pauvreté et le développement des ressources humaines, tire toute sa quintessence.
- Organisation tous les ans depuis 1993 de journées dites du Paysan regroupant les agriculteurs et les éleveurs des (45) provinces du pays ainsi que les ONG pour dialoguer avec le gouvernement sur les problèmes qu'ils rencontrent sur le terrain. Ces journées sont présidées par le Chef de l'Etat lui-même. Celles de l'année 2000 ont eu lieu les 27 et 28 avril à Bagré.
- En juin 1995, l'Assemblée Générale des Chefs de Projets en vue de chercher les voies et moyens pour dynamiser et mieux rationaliser l'exécution des projets de développement afin d'accroître leur capacité contributive à la relance de l'économie tout en professionnalisant leur gestion.
- Organisation en 1994 d'un forum des femmes du Burkina. Cette rencontre, placée sous le haut patronage du Chef de l'Etat a pris des recommandations importantes pour une meilleure prise en compte de la dimension "Femme" dans le processus de développement.
- En décembre 1997, les assises sur le rôle et les missions de l'Etat appelées à réfléchir sur la gestion publique en phase avec l'approfondissement de l'état de droit, un environnement de compétitivité et d'efficacité et le renforcement de l'écoute d'une opinion nationale de plus en plus exigeante.
- Etats généraux sur l'éducation et la santé tenus respectivement en 1994 et en 1998, regroupant tous les acteurs dans ces domaines et dont les conclusions ont servi d'une part à l'élaboration du plan décennal de l'éducation adopté par le gouvernement en 1999 et d'autre part, à l'élaboration en cours du plan sanitaire national.
- Processus d'élaboration des budgets programmes initié depuis 1998 concernant l'ensemble des ministères dont les ministères sociaux et permettant un dialogue de politique et de choix budgétaire depuis la base et la mise en place d'un mécanisme d'allocation des ressources jusqu'aux structures décentralisées.
- Forum sur la justice tenu en 1998 dont les conclusions servent de fondement aux réformes en cours dans le secteur.
- Le processus de décentralisation entamé par le pays depuis 1995 est aussi un acte majeur devant permettre aux collectivités locales et aux communautés de base de prendre en charge leur développement

Sources : ministère de l'Economie et des Finances, *Burkina Faso : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, Ouagadougou, 2000.

Document 7

La « tradition de la participation » selon la documentation PPTE

Box 7. The Tradition of Participatory Development in Burkina Faso

The concept of grassroots participation has been an important element of development efforts in Burkina Faso for a number of years, and there is long history of building on local level institutions:

- The government has been encouraging the formation of associations (including producers' cooperatives, women's associations, and savings and loans associations), which now comprise some 14,000 structures.
- Every year, since 1993, the government has met with farmers' associations and NGOs to discuss problems in the field; the last meeting took place in April 2000.
- A forum on women and development took place in 1994, which led to the formulation of policy recommendations aimed at reducing gender inequality in access to income opportunities and welfare.
- Following the first household survey, the authorities elaborated, in 1994-95, with the participation of many ministries, the private sector, the civil society, donors, and lenders, a poverty reduction strategy for 1995-2005, summarized in a policy memorandum for sustainable human development (LIPDHD 1995-2005), which focuses on improving human security. The strategic elements of this poverty reduction policy were designed to accelerate economic growth and develop human resources, good governance, and rational management of natural resources. The ten-year plan was presented in Geneva in October 1995, on the occasion of the third general roundtable of donors and lenders.
- Two states general on education and health took place respectively in 1994 and 1998, with the participation of all actors in the sectors. They were followed by national conferences on education and health, held, respectively, in 1997 and 1999. The conclusions were used in the formulation of the ten-year plan of education adopted in 1999, as well as in the ongoing preparation of the national health strategy.
- In December 1997, issues of public management were discussed, and the role of the government was reconsidered in public forums.
- A forum on justice took place in 1998, which laid the foundation for the ongoing judicial reforms.
- The Decentralization Law, passed in August 1998, goes beyond the normal parameters of rural decentralization, to involve in a formalized manner rural indigenous institutions. Working from the recommendations of the Commission Nationale de la Décentralisation (CND), the National Assembly and the government have recognized that, if the national decentralization process is to successfully promote equitable but growth-oriented development over the long term, it must effectively include the aspirations, capacities, and institutions of the majority rural population.
- A national workshop on the sources of growth took place in May 1999, and the Country Assistance Strategy with the World Bank was organized with wide participation in August 1999.

Sources : International Monetary Fund, International Development Association, *Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries–HIPC. Completion Point Document for the Original HIPC Initiative and Second Decision Point for the Enhanced HIPC Initiative*, Washington DC, juin 2000.

Document 8

Evaluation de la mise en œuvre des réformes des finances publiques dans l'initiative PPTE

Public expenditure management. The Burkinabè authorities have improved their budgeting and expenditure management practices over recent years and established a multi-year program to enhance staff capabilities on public financial management matters. In 2000–01, five Public Expenditure Review studies were carried out (Basic Education, Health, Rural Development, Public Investment Program, Budgetary Deconcentration). In addition, the country benefited from the completion of several important studies. In November 2000, a Country Procurement Assessment Review (CPAR) was finalized in collaboration with the World Bank. A number of recommendations of this report on the procurement system are being implemented and a new Procurement Code was approved on February 6, 2002. In September 2001, the authorities adopted the Public Expenditure Management Improvement Plan (PRGB—*Plan de Renforcement des Dépenses Budgétaires*), which aims to address deficiencies in budget formulation, execution, monitoring, control and auditing. Several of the plan's recommendations are already being implemented. A Country Financial Accountability Assessment (CFAA), involving all major donors, was completed in December 2001. Finally, a Report on the Observance of Standards and Codes/HIPC Assessment and Action Plan (ROSC/AAP), looking *inter alia* at the country's capacity to track poverty-reducing expenditure, has been recently finalized. The authorities are currently working on the harmonization of the key recommendations of these studies into an integrated framework for immediate implementation. These recommendations will also guide the formulation of the 2003–05 Medium-Term Expenditure Framework, which is a key instrument for the implementation and monitoring of the PRSP.

Sources : International Monetary Fund, International Development Association, *Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Completion Point Document*, Washington DC, 2002.