



PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE D EVELOPPEMENT

**GESTION DES TERROIRS :  
APPUI A LA  
CONCERTATION/COORDINATION  
ET A LA PROMOTION  
BKF/95/002**

**MISSION D'ÉVALUATION FINALE**

Membres de la mission :

Pierre-Michel ALLARD, consultant international représentant du PNUD, chef de mission

Augustin DURAND, consultant international, représentant de la FAO

Jean Marcel OUANGRAOUA, consultant national, représentant du Gouvernement

MARS 2001



## **AVANT-PROPOS**

Une mission tripartite de l'évaluation finale du projet BKF/95/002 a eu lieu du 8 au 28 janvier 2001 au Burkina Faso. Cette mission était composée de M. Pierre-Michel Allard, économiste rural, représentant le PNUD et chef de mission, de M. Tilado Jean Marcel Ouangraoua, ingénieur agro-économiste, représentant le Gouvernement et de M. Augustin Durand, agronome, représentant la FAO.

Cette mission, selon ses termes de référence joints à l'annexe 1 de la présente, visait un double objectif :

- a) Apprécier le niveau de réalisation effective des résultats escomptés ainsi que l'importance des insuffisances (éventuelles) en vue des recommandations à formuler pour le renforcement et la pérennisation des acquis ;
- b) Dégager des orientations pour la formulation d'une nouvelle phase du projet en tenant compte des acquis du projet en matière de concertation/coordination et des nouvelles orientations du PNUD axée sur la gouvernance locale pour la lutte contre la pauvreté.

### **La méthodologie**

La mission d'une durée de trois semaines s'est partagée entre la consultation d'une abondante documentation mise à la disposition de l'Équipe de la mission, des visites sur le terrain, des entrevues avec les partenaires du projet BKF/95/002 et ceux impliqués au PNGT II. Des sessions de travail ont également été tenues avec les représentations du PNUD et de la FAO, la direction et le personnel de l'équipe de projet BKF/95/002 au sein du PNGT et avec les autorités du Gouvernement. L'annexe 2 présente la liste des personnes rencontrées et l'itinéraire de la mission.

En bref, tous les DREP et les EMP impliqués dans l'exécution du projet ont été rencontrés. Dix (10) CCTP sur les 17 touchés par le projet BKF/95/002 ont tenu des réunions extraordinaires sur leur appréciation du projet et leurs besoins et attentes au regard des activités du projet.

Une grille pour la conduite d'entrevue semi-dirigée a été élaborée et testée auprès de représentants des institutions concernées de la province du Soum. Des réunions de synthèse ont été tenues entre l'équipe de la mission et celles du PNUD et du projet BKF/95/002. Les résultats des entrevues ont été intégrés et analysés dans le texte.

L'équipe d'évaluation remercie toutes les personnes rencontrées à Ouagadougou et dans les provinces, pour leur accueil et l'intérêt qu'elles ont porté aux travaux de la mission. La mission remercie particulièrement le Secrétaire Permanent et la Direction des Études et de la Planification (DEP) du Ministère de l'Agriculture, l'équipe résidente du PNUD et la Représentation de la FAO. Enfin, des remerciements vont à l'équipe du projet BKF/95/002 au PNUD et aux agents de ce projet au sein de l'UGO/PNGT pour leur collaboration quotidienne au cours de cette mission, pour l'excellente organisation des visites sur le terrain et des échanges à Ouagadougou, pour leurs appuis matériels, logistiques et documentaires.

Les populations des villages doivent être remerciées tout particulièrement pour leur participation en grand nombre et leur contribution des plus enrichissantes aux résultats de cette mission. Les Équipe mobile pluridisciplinaire (EMP), les Directions régionales de l'économie et de la planification (DREP) et tous les membres des cadres de concertation technique provincial (CCTP) venus en grand nombre aux réunions convoquées spécifiquement pour cette mission doivent aussi être remerciés.

## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	i
TABLE DES MATIÈRES .....	ii
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	vi
RÉSUMÉ .....	viii
 <b>1 LA PERTINENCE ET L'ADÉQUATION DU PROJET</b> .....	<b>1</b>
1.1 L'HISTORIQUE DU PROJET .....	1
1.2 LE CADRE DU PROJET .....	3
1.2.1 <i>L'Adéquation aux politiques gouvernementales</i> .....	3
1.2.2 <i>L'adéquation au cadre de coopération du PNUD</i> .....	4
1.3 LE DESCRIPTIF DU PROJET .....	5
1.4 ANALYSE CRITIQUE DE L'ADÉQUATION ET DE LA PERTINENCE DU PROJET .....	7
 <b>2 L'EXÉCUTION DU PROJET</b> .....	<b>10</b>
2.1 LE CADRE INSTITUTIONNEL .....	10
2.1.1 <i>Structure administrative ; Organisation, fonctionnement</i> .....	10
2.1.2 <i>Responsabilité d'exécution et qualité de l'appui technique</i> .....	11
2.1.3 <i>Financement du projet</i> .....	12
2.2 LA GESTION DU PROJET .....	12
2.2.1 <i>Gestion technique</i> .....	13
2.2.2 <i>Gestion du personnel</i> .....	13
2.2.3 <i>Gestion financière</i> .....	13
2.2.4 <i>Gestion du matériel</i> .....	14
2.3 LE SUIVI-ÉVALUATION .....	14
2.3.1 <i>Suivi-évaluation interne</i> .....	14
2.3.2 <i>Suivi-évaluation externe</i> .....	15
2.3.3 <i>Missions de supervision du PNUD et de la FAO</i> .....	15
2.3.4 <i>Réunions tripartites</i> .....	15
2.4 L'ANALYSE CRITIQUE DE L'EXÉCUTION DU PROJET .....	16
 <b>3 LES ACTIVITÉS RÉALISÉES, RÉSULTATS OBTENUS ET IMPACT</b> .....	<b>18</b>
3.1 L'ANIMATION DE LA CONCERTATION/COORDINATION .....	18
3.1.1 <i>Les activités réalisées</i> .....	18
3.1.1.1 <i>L'animation de la concertation à l'échelle nationale</i> .....	18
3.1.1.2 <i>L'animation de la concertation à l'échelle régionale (DREP)</i> .....	21
3.1.1.3 <i>L'animation de la concertation à l'échelle provinciale (CCTP)</i> .....	21
3.1.1.4 <i>L'animation de la concertation à l'échelle villageoise</i> .....	22
3.1.2 <i>Les effets et impacts de l'animation de la concertation</i> .....	22
3.1.2.1 <i>Au niveau national</i> .....	22
3.1.2.2 <i>Au niveau provincial</i> .....	24
3.1.2.3 <i>Au niveau des villages</i> .....	25

3.2	LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES	26
3.2.1	<i>Les formations dispensées sur financement du Projet</i>	26
3.2.1.1	Au profit des membres des CCTP	26
3.2.1.2	Au profit des producteurs et responsables villageois	26
3.2.1.3	Au profit des agents du PNGT et des partenaires	27
3.2.2	<i>Les effets et impact des formations</i>	27
3.3	LA COMMUNICATION	28
3.3.1	<i>Les activités réalisées</i>	28
3.3.2	<i>Les effets et impact des activités de communication</i>	31
3.4	L'ÉDUCATION ENVIRONNEMENTALE	33
3.4.1	<i>Les activités réalisées</i>	33
3.4.1.1	L'activité du PNGT	33
3.4.1.2	La contribution du Projet	34
3.4.2	<i>Les effets et impact des actions en faveur de l'éducation environnementale</i>	35
3.4.2.1	Les activités dans les écoles primaires	35
3.4.2.2	Les activités dans les écoles professionnelles	36
3.4.2.3	La contribution à la réflexion nationale en matière d'éducation environnementale	37
3.5	L'ÉLABORATION D'UN RÉFÉRENTIEL TECHNICO-SOCIO ÉCONOMIQUE EN MATIÈRE DE GESTION DES TERROIRS	37
3.5.1	<i>Les activités réalisées</i>	37
3.5.1.1	État d'avancement	37
3.5.2	<i>Les effets produits et les impacts</i>	39
3.6	LES MICRO-PROJETS	40
3.6.1	<i>Les objectifs et justification du financement de micro-projets</i>	40
3.6.2	<i>Les activités réalisées</i>	40
3.6.3	<i>Les effets induits et les impacts produits</i>	41
3.7	LA DURABILITÉ,	43
3.7.1	<i>Au regard de la concertation/coordination</i>	43
3.7.2	<i>Au regard des micro-projets</i>	44
4	CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION FINALE	44
4.1	LA PERTINENCE ET L'ADÉQUATION DU PROJET	44
4.2	L'EXÉCUTION ET LE CADRE INSTITUTIONNEL DU PROJET	45
4.3	AU REGARD DES ACTIVITÉS ET DES RÉSULTATS	45
4.3.1	<i>L'UGO/PNGT est renforcée et ses performances améliorées.</i>	46
4.3.2	<i>Les CCTP existent et fonctionnent, les DREP assurent l'animation et des CVGT sont opérationnelles.</i>	46
4.3.3	<i>Des canaux et outils de communication sont développés et fonctionnels</i>	47
4.3.4	<i>Le Référentiel technico- socioéconomique en matière de GT est disponible</i>	47
4.3.5	<i>Les micro-projets financés et partenariat développé</i>	48
4.4	LES LEÇONS APPRIS	48
4.4.1	<i>Les causes des forces et des faiblesses</i>	48
4.4.2	<i>Les leçons à retenir</i>	50
5	LES RECOMMANDATIONS	51

<u>5.1</u>	<u>AU REGARD DE LA PLANIFICATION DU PROJET, SON ADÉQUATION ET PERTINENCE</u>	52
<u>5.2</u>	<u>AU REGARD DE L'EXÉCUTION DU PROJET</u>	52
<u>5.3</u>	<u>AU REGARD DES ACTIVITÉS</u>	53

<b>6</b>	<b><u>LES PISTES D'ORIENTATIONS POUR UN NOUVEAU PROJET EN APPUI AU PNGT II</u></b>	<b>54</b>
<u>6.1</u>	<u>L'ADÉQUATION ET LA PERTINENCE DU PROJET</u>	54
<u>6.1.1</u>	<u><i>Les politiques nationales</i></u>	54
<u>6.1.2</u>	<u><i>Le PNGT II</i></u>	57
<u>6.1.3</u>	<u><i>Le plan cadre du PNUD</i></u>	60
<u>6.2</u>	<u>LA FORMULATION D'UN PROJET D'APPUI AU PNGT II</u>	62
<u>6.3</u>	<u>LES MOYENS À METTRE EN ŒUVRE</u>	65
<u>6.3.1</u>	<u><i>Le cadre institutionnel</i></u>	65
<u>6.3.2</u>	<u><i>Sur le plan financier</i></u>	66

#### LES ANNEXES :

1. Termes de références de la mission
2. Liste des personnes rencontrées et itinéraires des visites terrain
3. Bibliographie
4. Chronologie des événements de 1997 à aujourd'hui
5. Tableau synoptique : les constats de la mission
6. Moyens mis en œuvre
7. Organigramme hiérarchique du projet
8. Formations financées par le projet BKF/95/02
9. Documents et outils de communication produits par le projet BKF/95/02
10. Documents constitutifs du Référentiel Gestion des terroirs
11. Liste des micro-projets financés par le projet BKF/95/02

## LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AGR	Activités génératrices de revenus
BC	Banque de céréale
BDLB	Banque de données des localités du Burkina
CAP/M	Centre agricole polyvalent de Matourkou
CAS	Comité d'action spécifique
CCCPGT	Cellule de concertation, capitalisation et promotion de la Gestion des terroirs (PNGT)
CCTP	Cadre de concertation technique provincial
CES/DRS	Conservation des eaux et des sols/Défense restauration des sols
CESAO	Centre d'études économiques et sociales de l'Afrique de l'Ouest
CIG/PNGT	Comité interministériel de gestion du PNGT
CIV	Cellule investissement villageois
CIVGT	Commission inter villageoise de gestion des terroirs
CNCPDR	Cadre national de concertation des partenaires du développement rural
CND	Commission nationale de décentralisation
COFCV	Cellule Organisation Formation des Communautés Villageoises
CONAGESE	Conseil national pour la gestion de l'environnement
CPAF	Centre de promotion et d'alphabétisation fonctionnelle
CS/E	Cellule Suivi-évaluation
CVGT	Commission villageoise de gestion des terroirs
DAT	Direction de l'aménagement du territoire
DEBA	Direction de l'enseignement de base et de l'alphabétisation
DEP	Direction des études et de la planification
DGCOOP	Direction Générale de la Coopération
DOS	Document d'orientation stratégique
DPA	Direction provinciale de l'agriculture
DPEBA	Direction provinciale de l'enseignement de base et de l'alphabétisation
DPRA	Direction provinciale des ressources animales
DRA	Direction régionale de l'agriculture
DREP	Direction régionale des études et de la planification
EMP	Équipe mobile pluridisciplinaire (PNGT et divers autres projets)
ETF	Équipe technique forestière
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FENOP	Fédération nationale des organisations paysannes
GT	Gestion des terroirs
LCP	Lutte contre la pauvreté
LIPDHD	Lettre d'intention de politique de développement humain durable
LPDRD	Lettre de politique de développement rural décentralisé.
LU-CO-DEB	Lutte contre la désertification au Burkina (ONG)
MARP	Méthode active de recherche participative
OPIC	Opération pilote d'intervention concertée
PAICB	Programme d'appui aux initiatives communautaires de base (PNUD)

PAN/LCD	Plan d'action national de lutte contre la désertification
PANE	Plan d'action nationale pour l'environnement
PDRD	Politique de développement rural décentralisé
PGT	Plan de gestion des terroirs.
PNDRD	Programme national de développement rural décentralisé
PNDSA II	
	Programme national de développement des services agricoles
PNGIM	Programme National de Gestion de l'Information sur le Milieu
PNGT	Programme national de gestion des terroirs
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSAN	Projet de sécurité alimentaire et de nutrition (achevé, repris dans le cadre du PNGT II)
PSB	Programme Sahel Burkinabé
PSO	Plan stratégique opérationnel de croissance durable du secteur agricole (juillet 99)
RAF	Réorganisation agraire et foncière
SAF	Service Administratif et Financier
S/E	Suivi -évaluation
TED	Test d'Exécution Directe (du PNGT/BKF)
TOD	Textes d'orientation de la décentralisation (1998)
UGF	Unité de gestion forestière
UGO/PNGT	Unité de gestion opérationnelle (du PNGT)
VNU	Volontaire des Nations Unies
ZOOP	Méthode de planification participative par objectif



## RÉSUMÉ

### Introduction

1. Une équipe tripartite<sup>1</sup> chargée de l'évaluation finale du projet BKF/95/002 a, durant la période du 8 au 28 janvier, rencontré les principaux partenaires à Ouagadougou et effectué dans six provinces<sup>2</sup> des visites où elle s'est entretenue avec les populations bénéficiaires, les DREP, les CCTP, les EMP et divers autres partenaires locaux. La mission remercie les équipes de projet au PNUD et à l'UGO/PNGT et toutes les personnes rencontrées pour leur grande disponibilité et l'intérêt porté à ses travaux.
2. Le double objectif poursuivi par cette mission tripartite est : i) d'apprécier l'impact des activités et le degré de réalisation des objectifs, la pertinence et l'efficacité du Projet et, en fonction des résultats de cette évaluation finale, ii) proposer des pistes d'orientations pour l'élaboration d'un nouveau projet en appui au PNGT II.

### Historique

3. Le projet Gestion des terroirs : Concertation/coordination et promotion (BKF/95/002) a été élaboré suite à une phase d'assistance préparatoire de huit mois intitulé « Gestion des Terroirs : Appui à la concertation/coordination », projet BKF/94/005.
4. Ce projet élaboré en novembre 1996 puis engagé en août 1997, doit s'achever au 30 juin 2001. Il est devenu pleinement opérationnel à partir de janvier 1998. Il aura donc eu une période utile d'environ 3,5 ans.
5. En mai 1999, le Projet a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours dont les conclusions, fondées sur une appréciation positive, étaient de conduire le projet jusqu'à son terme en maintenant inchangé le dispositif d'appui incluant l'assistance technique expatriée.

---

<sup>1</sup> Pierre Michel ALLARD, économiste rural, Chef de mission (PNUD), T.Jean Marcel OUANGRAOUA, agro-économiste, Gouvernement, Augustin Durand, agronome, FAO.

<sup>2</sup> Gagna, Kouritenga, Boulgou, Houet, Kénédougou, Bougouriba. Le CCTP du Soum, DREP du Sahel et du Centre-Est ont été rencontrés à Ouagadougou.

## **LA PERTINENCE ET L'ADÉQUATION**

### **Le cadre du projet**

6. Le document descriptif du projet BKF/95/002/ l'inscrivait en adéquation aux politiques en matière de gestion des ressources naturelles. Il accordait une attention toute particulière aux politiques et textes alors en vigueur (RAF, UGO/PNGT, PAS, PASA, PANE, PAN/LCD, etc.) de même qu'aux programmes du PNUD et des autres bailleurs de fonds.

### **Le descriptif du projet**

7. Les problèmes que devait résoudre le projet suite à la phase d'assistance préparatoire de huit mois portaient principalement sur la faible concertation entre les nombreux projets de gestion des terroirs, les non-capitalisation des différents acquis, l'absence de référentiels en matière de gestion de terroirs, des insuffisances de la stratégie de communication et la non-éligibilité des investissements socio-économiques dans les villages.
8. Les objectifs immédiats du projet ont donc été articulés à la jonction des politiques du Gouvernement, du cadre de coopération du PNUD et des problèmes à résoudre soit :
  - A. Rendre opérationnels et performants les mécanismes de concertation /coordination en matière de gestion des terroirs à tous les niveaux et,
  - B. Contribuer à la promotion et à l'extension de l'approche « Gestion des Terroirs » sur tout le territoire.
9. Les produits étaient donc conséquents et définis en terme d'appui à l'Unité de Gestion Opérationnelle du PNGT (UGO/PNGT), de fonctionnement de cadres de concertation au niveau régional, provincial, local, de canaux et outils de communication, de référentiel technico socio-économique en matière de gestion des terroirs, etc.

### **Analyse critique**

10. Le projet présente dans son ensemble une cohérence dans sa structure des travaux et une parfaite pertinence dans sa conception entre les objectifs, les produits et les activités et les besoins des bénéficiaires.
11. Les principales forces et faiblesses qui suivent sont davantage liées à la phase de réalisation du projet qu'à celle de sa conception. Toutefois, elles sont conséquentes à des concepts proposés à l'élaboration du projet. Les forces du projet sont donc :
- Sa contribution appréciable en appui aux politiques de gestion des ressources naturelles appliquées par l'État et la pertinence des ses activités en mesure d'accompagnement du PNGT ;
  - Le vif intérêt, la très forte adhésion et la satisfaction générale des bénéficiaires et des partenaires à toutes les activités du projet.
12. Les faiblesses liées à la conception du projet consistent principalement à :
- L'absence d'un dispositif de suivi-évaluation propre à ce projet à l'intérieur du PNGT ;
  - La faiblesse du plan de communication permettant d'informer les bénéficiaires sur les activités du projet BKF/95/002 et ses procédures à l'intérieur du projet PNGT ;
  - Des difficultés de définition des micro-projets et les problèmes de rentabilité conséquents rencontrés par certains d'entre eux ;
  - La faiblesse dans l'accompagnement de l'implication des femmes à l'intérieur des centres décisionnels décentralisés considérant les fortes oppositions culturelles qui existent encore dans ces milieux.

## **L'EXÉCUTION DU PROJET**

### **Le cadre institutionnel**

13. La structure organisationnelle du projet travaille en très étroite relation avec le PNGT, tous les partenaires impliqués et ses bénéficiaires.
14. Les responsabilités ont été partagées et exécutées correctement par les trois partenaires du projet : le Gouvernement, la FAO et le PNUD. Ce dernier a mis à la disposition du projet les ressources nécessaires à l'exécution des activités et au recrutement des experts et consultants internationaux permanents et natio-

naux contractuels. Il a de plus fourni un appui administratif constant au projet BKF/95/002 et effectué un bon nombre de mission de suivi sur le terrain en présence soit de représentants de la DGCOOP, du Ministère de l'Agriculture et de plusieurs autres partenaires.

15. Le Projet est financé par une subvention du PNUD d'un montant de 2,6 millions de US \$ et par une contribution en nature du Gouvernement estimé à 174.000.000 FCFA. À la fin décembre 2000, le budget était approximativement consommé à 88 %.

#### La gestion

16. Toutes les activités au niveau central, régional et provincial s'exécutent selon un plan de travail annuel et sont sanctionnés par des rapports annuels d'activités (98,99,2000). Bien que ces outils aient constitué des instruments de gestion appréciables, ils ont occulté les aspects financiers.
17. Au regard du personnel, il n'a pas été observé de mouvements importants (démission, affectation, etc.) qui aurait pu être préjudiciable à la performance du projet.
18. Sur le plan de la gestion financière, les audits annuels dont la dernière en date de mars 2000 a jugé satisfaisant les procédures financières et comptables appliquées par le projet.
19. La gestion matérielle et l'état de fonctionnement ont été jugés satisfaisants par la dernière mission d'audit comptable.

#### **Suivi-évaluation et mission de supervision des partenaires**

20. Le projet a fait l'objet d'un suivi continu des partenaires mais il n'existait pas d'un dispositif de suivi-évaluation interne propre au projet BKF/95/002. Les activités du projet étaient suivies par le dispositif de suivi-évaluation d'ensemble du PNGT.

21. Le projet a fait l'objet de cinq (5) rencontres tripartites depuis 1996. Les recommandations issues des tripartites antérieures ( 96, 97, 98, 99) ont fait l'objet de mise en œuvre progressive par le projet.

### **Analyse critique de l'exécution du projet**

22. D'une façon globale, la mission note avec satisfaction, à travers les conclusions des tripartites, des audits financiers et comptables et de ses investigations propres, que le projet a été exécuté et géré à la satisfaction des trois parties que sont le PNUD, la FAO et le Gouvernement malgré quelques difficultés rencontrées.

23. La mission a constaté également à l'égard des divers aspects ci-haut traités que :

- Les coûts de certaines activités ont été sous-estimés au départ ;
- La gestion financière du projet est centralisée au niveau de l'UGO/PNGT ce qui a contribué à créer des retards dans l'allocation des ressources ;
- Le volume de financement des cadres de concertation selon les DREP et les responsables CCTP, reste insuffisant et ne tient pas compte de la taille réelle et de la spécificité de chaque cadre de concertation (taux forfaitaire unique).
- La structuration des rapports financiers selon les lignes budgétaires du PNUD rend difficile une analyse des coûts par activité ou par produits.
- Les différentes tripartites ne sont pas ouvertes à d'autres bailleurs, ne serait-ce qu'à titre d'observateurs

## **ACTIVITÉS RÉALISÉES, RÉSULTATS OBTENUS ET IMPACTS**

### **L'animation de la concertation/coordination**

24. Sur le plan national, le Projet BKF/95/002 a initié et financé de nombreux ateliers et journées de concertation dont les principaux sont les suivants ; journées de concertation nationale sur la planification locale, le financement des projets villageois, et le suivi-évaluation (septembre 1998) ; Atelier national sur la sécurisation foncière (février 1999) ; etc.

25. L'animation de la concertation aux échelles régionales et provinciales (DREP et CCTP) s'est concrétisée par l'appui à 17 CCTP et aux 6 DREP concernées. Il est à noter que le cadre géographique de ces activités dépasse celui du PNGT I (8 provinces).

26. L'animation de la concertation à l'échelle villageoise a concerné ; i) l'organisation d'études sur la sécurisation foncière en milieu rural, ii) la clarification du rôle et fonctionnement des CVGT, le financement de micro-projets dont certains l'ont été sous la forme de test d'exécution directe (TED).

#### La formation

27. Le Projet a financé de nombreuses formations en faveur des membres des CCTP sur différents sujets, au profit des producteurs et responsables villageois, au profit des élèves de certains établissements et celui des agents du PNGT. Le niveau d'appréciation de cette activité a été généralement très élevé.

#### Communication

28. Les activités de communication ont été conduites suivant 3 axes :

- Axe 1 : Communication interne au PNGT et communication horizontale entre le PNGT et ses partenaires ;
- Axe 2 : Diffusion des informations destinées au grand public et outils de communication de proximité.
- Axe 3 : Appui médiatique et didactique aux opérations du PNGT.

29. Bien qu'on ne dispose pas d'éléments d'appréciation quantifiables sur les effets produits sur le public cible (radio, théâtre forum, publicité dans les journaux), la mission a pu constater l'intérêt que les villageois ont porté aux outils de communication notamment aux émissions radio.

#### **Éducation environnementale**

30. L'objectif de ce volet du PNGT est de faire prendre conscience aux jeunes le phénomène de la dégradation des ressources naturelles afin qu'ils adoptent des

comportements et attitudes responsables en vue d'une meilleure gestion des ressources. Environ 500 écoles primaires et plus de 40 000 élèves ont été touchés par ce volet, 20 inspecteurs de l'enseignement primaire, 40 encadreurs pédagogiques et 450 enseignants ont été formés. Plus de 2000 guides de l'enseignant ont été diffusés auprès des écoles.

31. Les principaux effets de cette formation sont ;

- i) des élèves sensibilisés et motivés pour une meilleure protection des ressources naturelles ;
- ii) l'acquisition de nouvelles connaissances par les élèves sur l'environnement, les phénomènes et les causes de la dégradation des ressources naturelles,
- iii) un comportement conséquent à adopter ;
- iv) une meilleure connaissance du milieu et de l'intégration de l'enfant au milieu.

#### **Élaboration d'un référentiel technico socio-économique de la gestion des terroirs**

32. La production d'un référentiel technico socio-économique en matière de Gestion des terroirs est la concrétisation des fonctions de capitalisation du PNGT. A ce jour, la structure du référentiel est disponible et les données brutes sont collectées. Toutefois le travail reste inachevé et sa diffusion est prévue pour le deuxième trimestre de l'année 2001.

#### **Les micro-projets**

33. En finançant des micro-projets générateurs de revenu ou à caractère social, le Projet BKF/95/002 visait deux objectifs : i) tester un mode d'intervention où les bénéficiaires villageois se situent en qualité de "Maître d'ouvrage", ii) augmenter les revenus dans les villages et plus particulièrement ceux des femmes. La mise en œuvre d'activités génératrices de revenus (AGR) était également justifiée dans le contexte global de l'approche terroir, le financement de ces activités n'étant pas éligible au financement du PNGT/IDA.

34. Depuis 1998, le Projet BKF/95/002 a financé environ 54 micro-projets dans des domaines variés, la plupart étant générateurs de revenus (embouche, moulins à

- grain, presses à karité, moules à savon, séchoir solaire, équipement de pêche, magasins d'intrants, banque de céréale, mini-laiterie), d'autres à caractère socio-éducatif (équipement de CSPS, centre d'alphabétisation et de formation). Les femmes ont été les principales bénéficiaires de ces micro-projets.
35. L'exécution de micro-projets sous forme TED a permis de définir les bases contractuelles et les procédures de la "Maîtrise d'ouvrage villageois".
36. En général, les groupes bénéficiaires ont renouvelé jusqu'à présent leurs fonds de roulements et certains ont accru leurs ressources financières initiales (moulins, embouche, mini-laiterie, pêcheurs...). D'autres micro-projets (moules à savon, presse à karité) rencontrent des difficultés en raison de blocages des approvisionnements des intrants ou de la commercialisation de leurs produits, etc. Des insuffisances à la planification des projets notamment dans la fiche complétée par les bénéficiaires ont été notées.

#### La durabilité

37. S'agissant de la durabilité du projet, le financement extérieur reste nécessaire pour les quelques années à venir en ce qui concerne les activités de concertation/ coordination. Des idées avancées par les CCTP sont toutefois à explorer notamment pour en assurer un financement à long terme par : i) l'inscription au budget national d'une contribution de l'État de 1 million de FCFA par province et ii) la cotisation volontaire des projets actifs dans une province à un fonds de concertation.
38. Au-delà de l'aspect financier, la volonté politique, la dynamique créée au cours du Projet et l'engagement personnel des différents membres des CCTP font penser qu'il y aura une pérennité de la concertation provinciale même avec des moyens réduits. C'est là un effet durable du projet.
39. S'agissant des micro-projets, les résultats positifs obtenus chez certains confrontés cependant à des difficultés opérationnelles chez d'autres démontrent que ce type d'activité doit reposer sur une étude plus approfondie des risques et de la rentabilité des projets.

#### **LES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION FINALE**



### La pertinence et l'adéquation

40. Ce projet a été élaboré en adéquation aux politiques du pays et au cadre de coopération du PNUD. La structure et l'envergure de ses travaux sont tout à fait cohérentes par rapport aux problèmes à résoudre.

### L'exécution du projet

41. Sur le plan de l'exécution du projet et le cadre institutionnel, le pilotage tripartite a été régulier et est satisfaisant, la gestion administrative et financière dans le cadre de l'exécution nationale a été rigoureuse. Il n'y pas eu de problèmes de trésorerie et les rapports d'audit disponibles à ce jour ne mentionnent pas de mauvaise gestion. Il y a un bon ancrage institutionnel du Projet en appui au PNGT.

### Les activités et les résultats

42. Le premier objectif qui était de rendre opérationnels et performants les mécanismes de concertation/coordination en matière de Gestion des terroirs à tous les niveaux a été atteint. L'UGO/PNGT est renforcée et ses performances sont améliorées, les CCTP existent et fonctionnent, les DREP assurent l'animation et des CVGT sont opérationnelles. Des canaux et outils de communication sont développés et fonctionnels et le référentiel technico socio-économique est en partie complété.

43. Le second objectif qui était de contribuer à la promotion de l'approche Gestion des terroirs sur tout le territoire a également été atteint. Les conditions pour une appropriation de la GT par les différents acteurs sont remplies, des micro-projets ont été financés et les femmes ont été les principales bénéficiaires.

## **LES LEÇONS APPRISES**

44. Les principales forces de ce projet reposent sur la pertinence de ses activités aux besoins des bénéficiaires et leur forte adhésion à ses objectifs et la compétence et le dynamisme du personnel de projet tant au PNUD qu'à l'UGO/PNGT.

45. Les causes des difficultés identifiées précédemment sont liées pour la plupart à la relative jeunesse du projet. Elles tiennent aux aspects suivants ;

- Une faible valorisation de certains outils de communication;
- Une insuffisance du dispositif central de suivi-évaluation;
- La non prise en compte d'une approche économique et financière dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de micros-projets ;
- De fortes résistances culturelles à l'approche Genre ;
- L'absence d'une comptabilité analytique par activité ;
- Un manque d'information spécifique sur les activités du Projet BKF/95/002,
- La centralisation des fonds au niveau national.

46. Trois leçons peuvent être retenues ;

A. L'une des conditions au succès d'un projet est l'adéquation de sa formulation aux politiques du gouvernement et au cadre de coopération du PNUD. Cette approche permet à la fois de capitaliser de la volonté politique de l'État et des avantages comparatifs d'une organisation dans un secteur donné du développement ;

B. Les compétences, le dynamisme et la motivation du personnel associés à un projet constituent le fondement de sa réussite ;

C. Ce type de projet exige par ailleurs certains ajustements :

- i) Une étroite concertation en cours d'exécution du projet de tous les partenaires impliqués ;
- ii) un souci constant de la sécurité alimentaire des populations par la formulation de projets viables financièrement et économiquement ;
- iii) la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation tant sur les aspects de la gestion qu'à celui des résultats obtenus.

## LES RECOMMANDATIONS

47. Sur la base de ses propres investigations et de son analyse, la mission d'évaluation se rallie à l'opinion générale et confirme l'impact important du Projet sur la concertation/coordination à tous les niveaux. La mission recommande donc l'élaboration d'un nouveau projet en appui au PNGT II.

48. Des recommandations spécifiques pour la formulation d'un nouveau projet au regard de l'adéquation du projet, son exécution et ses activités sont formulées dans le texte. Ces recommandations visent la correction des faiblesses identifiées au cours de cette évaluation.

## **DES ORIENTATIONS POUR UN NOUVEAU PROJET**

49. La formulation de ce nouveau projet devra tenir compte : i) du cadre des politiques nationales en matière de décentralisation ; ii) du contenu du PNGT II et les projets d'implications des partenaires dans sa réalisation et iii) du Plan cadre des Nations-Unies pour l'aide au développement (2001-2005). Ces trois dimensions sont présentées dans le texte et sommairement leurs incidences sur la formulation du projet sont les suivantes :

- i) Les politiques élaborées en matière de décentralisation par le Gouvernement font que l'appui devra être élargi à la fois en terme de palier d'intervention que sur le plan géographique.
- ii) Le projet PNGT II comprend toutes les composantes actuelles du Projet BKF/95/002. Sa description actuelle ne précise pas les interventions d'appui spécifiques requises.
- iii) Les domaines d'intervention signifiés à l'intérieur du Plan cadre des Nations-Unis (les cinq sécurités) rendent conforme toutes interventions en appui à ce type de programme.

50. Tenant compte de ce qui précède, le nouveau projet pourrait viser trois objectifs :

- i. Rendre opérationnel et performant les instances et les mécanismes de mise en œuvre de la Politique de développement rural décentralisé ;
- ii. Contribuer à l'élaboration et à la diffusion de méthodes et d'outils adaptés aux acteurs engagés dans le Développement rural décentralisé ;
- iii. Intensifier la lutte contre la pauvreté par une aide d'accès au crédit.

51. Une proposition alternative de projet est également présentée. Elle comprend un 4<sup>ème</sup> objectif qui est celui de la promotion de l'Éducation environnementale.

52. Les moyens à mettre en œuvre devront être conséquents à la taille des interventions de manière à éviter la dilution des efforts du PNUD à l'intérieur du PNGT II.

Pour conserver la même intensité qu'à l'intérieur de ce dernier projet, l'intervention du PNUD devrait être ajustée à 13,5 millions de \$ pour 5 ans. Cette somme étant considérable en fonction du budget total du PNUD (près de 40%), le projet devra ajuster soit sa couverture géographique, soit l'étendue de ses travaux.

53. Ceci dit, la contribution du PNUD pourrait être sollicitée par le Gouvernement pour les activités relatives aux objectifs spécifiques 1 et 2. Pour l'objectif immédiat # 3, le financement du FENU pourrait être sollicité en synergie avec les autres financements alimentant le Fonds d'investissement local du PNGT II (FIL).
54. La mission chargée de l'élaboration du projet veillera à travailler en étroite collaboration avec les partenaires associés au PNGT II notamment l'Union européenne qui a exprimé le souhait d'intervenir dans le domaine de la concertation et de la coordination.

**« Gestion des terroirs : Appui à la concertation /coordination et là la promotion »**  
**PROJET BKF/95/002**

**ÉVALUATION CONJOINTE FINALE**  
**GOUVERNEMENT DU BURKINA FASO/PNUD/FAO**

## **1 LA PERTINENCE ET L'ADÉQUATION DU PROJET**

Ce chapitre vise à établir la pertinence des aspects théoriques et de la conception du projet au moment où le descriptif du projet a été approuvé. Un bref historique du projet et un examen des politiques du Gouvernement et du cadre de coopération du PNUD au moment de l'élaboration du projet permettront d'effectuer une analyse de l'adéquation du projet. Cette analyse sera en effet documentée par les constats de la mission formulés lors des entrevues effectuées auprès des partenaires et des bénéficiaires du projet.

### **1.1 L'Histoire du projet**

Le Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT) a été conçu comme un programme à long terme avec pour objectif principal d'arrêter et de renverser le processus de dégradation actuelle des ressources naturelles en vue d'assurer une croissance agricole durable, de restaurer la diversité biologique et de gérer de façon pérenne les forêts et la faune.

En 1994, une évaluation à mi-parcours du projet PNGT et un atelier national sur le bilan diagnostic de l'approche gestion des terroirs ont révélé quelques insuffisances dont les principales se résument à ces aspects :

- La faible concertation entre les nombreux projets de gestion des terroirs, gestion des ressources naturelles et développement local ;
- La non-capitalisation des différents acquis ;
- L'absence de référentiels en matière de gestion des terroirs ;
- Des insuffisances de la stratégie de communication notamment en matière de communication de proximité.
- La non-éligibilité des investissements socio-économiques dans les villages.

C'est pour combler ces insuffisances identifiées que le Gouvernement du Burkina Faso a fait appel à l'appui financier du PNUD.

En réponse à cette demande et au titre de l'axe prioritaire « gestion des ressources naturelles » de son cinquième Programme de Pays pour le Burkina Faso, le PNUD a mis en place un projet d'assistance préparatoire de huit mois, le projet BKF/94/005 « Gestion des Terroirs : appui à la concertation/coordination et à la promotion. Les activités de cette assistance préparatoire consistaient principalement en :

- L'établissement d'un bilan diagnostic par un atelier national ;
- Et l'exploitation des résultats de cet atelier et ceux de l'évaluation à mi-parcours du PNGT 1 pour la formulation du document du projet BKF/95/002 – « Gestion des Terroirs : Appui à la concertation/coordination et à la promotion ».

L'assistance préparatoire qui a pris fin en août 1995 a permis de mettre en relief :

- Les contraintes majeures qui pèsent sur l'expérience « Gestion des Terroirs » au Burkina Faso, dont en particulier l'insuffisance de la concertation au niveau national, régional et provincial ;
- L'importance de la dimension nationale du PNGT qui doit dorénavant assumer pleinement ses responsabilités ;
- La nécessité d'assurer la promotion et l'extension de « l'approche Gestion des Terroirs » au Burkina Faso.

Sur la base de ces constats, le Gouvernement du Burkina Faso a soumis et obtenu du PNUD le financement du Projet BKF/95/002 « Gestion des Terroirs : Appui à la concertation/coordination et à la promotion ». Le descriptif de projet approuvé en novembre 1996 par un représentant du Gouvernement et du PNUD, a démarré en août 1997 et doit s'achever en juin 2001<sup>3</sup>.

Il est devenu pleinement opérationnel à partir de janvier 1998. Il aura donc connu une vie utile d'environ 3,5 années. En mai 1999, le projet a fait l'objet d'une évalua-

---

<sup>3</sup> L'annexe 4 présente dans un ordre chronologique les événements marquants de ce projet.

tion à mi-parcours dont les conclusions, fondées sur une appréciation positive, étaient de poursuivre le projet en maintenant inchangé le dispositif d'appui incluant l'assistance technique expatriée.

Cette présente évaluation porte donc sur toute la durée du projet, du mois d'août 1997 jusqu'à ce jour.

## **1.2 Le cadre du projet**

### 1.2.1 L'Adéquation aux politiques gouvernementales

Dès sa première formulation, le projet BKF/95/002 voulait encourager et accompagner le Gouvernement dans sa démarche de passage d'une politique initialement directive vers des stratégies de participation des populations à leur propre développement. Le Gouvernement du Burkina Faso était en effet l'un des premiers en Afrique de l'Ouest à s'être impliqué dans la démarche de Gestion des terroirs et était conscient que ce travail ne pouvait être réalisé sans une implication réelle des populations elles-mêmes.

En effet, toutes les politiques nationales au moment de la formulation du projet et encore aujourd'hui d'ailleurs mettent l'accent sur la préservation des ressources naturelles à travers l'éducation, la formation, la responsabilisation des populations vis à vis de l'environnement. L'adéquation du projet aux politiques de l'époque a d'ailleurs constitué la pierre angulaire de l'élaboration du projet initial.

L'objectif de développement du Projet s'inscrit donc dans le cadre spécifique de la Gestion des terroirs ; il s'agit plus précisément :

- d'arrêter la dégradation de l'environnement et pérenniser les systèmes de production ;
- d'accroître la production et les revenus des ruraux ;
- de rendre les communautés rurales totalement responsables de la gestion de leurs affaires et en particulier de leur terroir.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs mesures avaient été adoptées dont notamment :

- La loi de la réorganisation Agraire et Foncière (RAF) élaborée en 1984/1985 et révisée en 1991 qui entre autre portait création des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) ;
- L'implication des populations pour les périodes 1986/1990 et 1991/1995 à la formulation des plans quinquennaux de développement et celle de micro-projets de développement et d'aménagements ;
- En 1990, le programme National de Gestion des Terroirs (PNGT) qui permettait une meilleure gestion de l'espace par les villageois tout en coordonnant l'ensemble des interventions en matière de GT.

Ainsi, le descriptif du projet<sup>4</sup> a accordé une grande importance aux politiques et textes de lois alors en vigueur (RAF, UGO/PNGT, PAS, PASA, PANE, PAN/LCD, etc.) de même qu'aux programmes du PNUD et des autres bailleurs de fonds dans le pays.

#### 1.2.2 L'adéquation au cadre de coopération du PNUD<sup>5</sup>

Le Cinquième Programme de coopération entre le Burkina Faso et le PNUD (1992-1996) a été conçu au moment où le Burkina venait de s'engager dans un premier Programme d'Ajustement Structurel (PAS) et un processus de démocratisation visant à instituer un État de droit. L'objectif prioritaire était alors de rétablir les équilibres macro-économiques. Pour la période 1992 – 1996, le PNUD et le Gouvernement avaient donc convenu d'axer les interventions du PNUD sur :

- i) La gestion de l'Économie,
- ii) La gestion des ressources naturelles et ;
- iii) La promotion du secteur privé.

Se fondant sur les résultats acquis lors la mise en œuvre du 5<sup>ième</sup> programme et les apports des autres partenaires au développement, le Gouvernement en accord avec

---

<sup>4</sup> Code et titre : BKF/95/002/A/01/99 – Gestion des terroirs : Appui à la concertation/coordination et à la promotion, novembre 1996.



le PNUD souhaitait que le Cadre de Coopération soit un instrument catalytique et d'appoint pour la mise en œuvre de sa Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable.

Cette Lettre avait pour objectif de contribuer à la lutte contre la pauvreté à travers les cinq sécurités prioritaires ; sécurité économique, sécurité sanitaire, sécurité alimentaire, sécurité environnementale et sécurité individuelle et politique.

Ce cadre de coopération avait donc trois grands domaines de concentration qui étaient :

- i) La Lutte contre la Pauvreté et le Développement des Secteurs Sociaux,
- ii) Le Développement d'une bonne Gouvernance et la Gestion de l'Économie et
- iii) La Sécurité alimentaire et la Protection de l'Environnement.

L'appui au Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT) s'inscrivait alors dans le cadre de ce dernier domaine de concentration. Telle qu'alors formulé, ce projet d'appui au PNGT visait essentiellement sur le plan du développement à combattre l'irrégularité du régime pluviométrique et les effets combinés de l'avancée de la désertification et des pratiques culturelles écologiquement imprudentes ; défriement anarchique, feux de brousse, coupes abusives de bois, divagation des animaux, mauvaise maîtrise des techniques d'irrigation.

### **1.3 Le descriptif du projet**

Les problèmes que devait résoudre le projet, à la fin de l'assistance préparatoire de huit mois étaient les suivants :

- i) La faible concertation entre les nombreux projets de gestion des terroirs, gestion des ressources naturelles et développement local;
- ii) La non-capitalisation des différents acquis ;
- iii) L'absence de référentiels en matière de gestion de terroirs;
- iv) Des insuffisances de la stratégie de communication notamment en matière de communication de proximité;

---

<sup>5</sup> Le texte qui suit est tiré en tout ou en partie de : PNUD, Cadre de coopération du PNUD

- v) La non-éligibilité à l'intérieur du projet PNGT 1 des investissements socio-économiques dans les villages.

Les objectifs de développement du Projet devaient être inscrits à l'intérieur du cadre spécifique de la Gestion des Ressources Naturelles qui étaient alors articulés autour de trois axes ;

- Arrêter la dégradation de l'environnement et pérenniser les systèmes de production ;
- Accroître la production et les revenus des ruraux ;
- Rendre les communautés rurales totalement responsables de la gestion de leurs affaires et en particulier de leur terroir.

L'objectif de développement du Projet a alors été ainsi défini : il doit contribuer à atteindre l'objectif global du Programme National de Gestion des Terroirs, d'arrêter la dégradation de l'environnement et pérenniser les systèmes de production, d'accroître la production et les revenus ruraux et de rendre les communautés rurales totalement responsables de la gestion de leurs affaires en particulier de leurs terroirs

Les objectifs immédiats du Projet pouvaient donc être élaborés en conséquence :

- i) Rendre opérationnels et performants les mécanismes de concertation /coordination en matière de gestion des terroirs à tous les niveaux et ;
- ii) Contribuer à la promotion et à l'extension de l'approche « Gestion des Terroirs » sur tout le territoire.

Les activités devaient permettre l'atteinte des résultats suivants :

- L'Unité de Gestion Opérationnelle du PNGT (UGO/PNGT) chargée de la concertation/coordination au niveau national est renforcée et performante ;
- Des cadres de concertation pertinents existent au niveau régional, provincial, local et fonctionnent effectivement ;
- Des canaux et outils de communication entre projets, entre les projets et l'UGO/PNGT, et entre les différents cadres de concertation sont développés et fonctionnels ;

---

avec le Burkina Faso – 1997 – 2001, 16 mai 1997, pp.5 et suivantes

- Un référentiel technique en matière de gestion des terroirs est disponible ;
- Des études d'ordre général et spécifique sont disponibles ;
- Les conditions pour une appropriation effective de la gestion des terroirs pour tous les intervenants et pour une gestion efficace des terroirs par les acteurs locaux sont remplies ;
- Le partenariat entre communautés rurales, opérateurs privés et l'État est développé ;
- Des micro-projets sont financés pour appuyer ou compléter les interventions du PNGT dans quelques villages.

Les bénéficiaires du projet et leurs besoins notamment ceux des femmes et des groupes marginalisés ont été pris en compte. Ils ont ainsi été définis dans le document descriptif du Projet :

- i) Les membres (hommes et femmes) des cadres de concertation et de coordination à tous les niveaux ;
- ii) Les services techniques ;
- iii) Les producteurs et productrices ;
- iv) Les opérateurs privés ;
- v) Les femmes notamment en ce qui concerne leur rôle et la place qui doit leur revenir dans le processus de gestion des terroirs et des ressources naturelles.

#### **1.4 Analyse critique de l'adéquation et de la pertinence du projet**

Il apparaît clairement que la conception du Projet a tenu compte des objectifs de la politique Gouvernementale en matière de gestion des ressources naturelles au moment de sa formulation. L'étroite participation du Gouvernement à la formulation du document de Projet et son implication à sa réalisation ajoutent aux démonstrations de pertinence effectuées aux sections 1.1 et 1.2 de ce rapport.

En ce qui concerne les objectifs de développement et les objectifs immédiats du projet, ils correspondaient en évidence aux axes d'intervention du cadre de coopération du PNUD au Burkina Faso ainsi qu'aux politiques Gouvernementales.

Les activités du projet ont été élaborées conformément aux produits escomptés qui eux correspondaient aux objectifs et problèmes à résoudre. Comme le montre le tableau synoptique reconstitué à partir du document descriptif présenté à l'annexe 5, et complété des constats de la mission formulés lors des entrevues effectuées auprès des intervenants et bénéficiaires, le projet présente dans l'ensemble une cohérence dans sa structure des travaux et une parfaite pertinence dans sa conception entre les objectifs, les produits et les activités et les besoins des bénéficiaires.

Ainsi à la lumière des constats formulés et des analyses effectuées, des forces et des faiblesses peuvent être identifiées. Il est à noter que les forces sont autant liées à la qualité de l'exécution du projet qu'à la pertinence des concepts élaborés. En revanche, les faiblesses peuvent toutes être corrigées par une meilleure formulation et planification du projet.

Parmi les principales forces du projet il faut mentionner :

- La contribution appréciable du projet en appui aux politiques de décentralisation entreprises par l'État et sa réalisation effective sur le territoire (voir chapitre 3) ;
- L'intérêt, la très forte adhésion et la motivation des bénéficiaires et des partenaires aux activités de concertation et de coordination des activités à tous les niveaux en raison de la pertinence des activités du projet à leurs besoins ;
- Certains partenaires considèrent ce projet comme une mesure d'accompagnement<sup>6</sup> indispensable aux travaux de concertation et de coordination au niveau provincial ;
- La satisfaction générale des bénéficiaires et des partenaires face aux réalisations du projet.

Des faiblesses liées à la conception du projet ont aussi été identifiées lors des analyses effectuées de même que des entrevues conduites auprès des partenaires et des bénéficiaires du projet notamment lors des entrevues des DREP, EMP et CCTP.

---

<sup>6</sup> À telle enseigne que pour d'autres, les activités du BKF 95/002 devrait constituer une mesure préalable à l'instauration d'un cadre de concertation.

Il s'agit principalement de :

- L'absence d'un dispositif de suivi-évaluation propre à ce projet à l'intérieur du projet PNGT et les difficultés conséquentes d'alerte à des niveaux appropriés des problèmes décelés dans l'exécution des projets.
- L'absence d'un plan de communication permettant d'améliorer les connaissances des bénéficiaires des activités du projet BKF/95/002 à l'intérieur du projet PNGT. Et le manque d'information conséquent sur les critères d'éligibilité des requêtes et les procédures considérées trop lourdes pour les bénéficiaires ;
- Des difficultés dans les définitions des micro-projets et les problèmes de rentabilité conséquente rencontrés par certains d'entre eux<sup>7</sup>. La fiche que devait compléter les villageois pour soumettre leur projet au financement ne comprend aucunes dimensions économiques ni financières.

En somme, ce projet est articulé en fonction des politiques et des priorités de développement du pays. La structure des activités et des travaux est tout à fait pertinente par rapport aux problèmes à corriger et aux objectifs fixés. Bien que les micro-projets ne représentent qu'une faible partie des activités de l'ensemble du projet, leur définition au descriptif du projet n'assure pas leur performance.

Les bénéficiaires étaient correctement identifiés et les difficultés d'intégration des femmes aux instances décisionnelles sont davantage liées à des contraintes culturelles qu'à des difficultés de conception du projet.

---

<sup>7</sup> Exemples constatés sur le terrain : manque d'intrants dans un projet de savonnerie, incapacité de commercialiser le beurre de karité dans un autre projet, pertes encourues par un moulin à grain et difficultés pour les femmes à en assumer les frais d'opération et d'entretien.

## 2 L'EXÉCUTION DU PROJET

### 2.1 Le cadre institutionnel

Le projet BKF/95/002 a été conçu pour venir en appui au PNGT (phase 1) dans le sens de l'élargissement de son intervention vers des domaines non pris en compte par les autres bailleurs notamment les aspects socio-économiques. En tant que tel, sa mise en œuvre a été assurée par les structures existantes du PNGT tant au niveau national (UGO/PNGT), régional (UGF) que provincial (UPGO).

#### 2.1.1 Structure administrative ; Organisation, fonctionnement

L'organisation du projet s'est intégrée à celle du PNGT permettant ainsi un renforcement des capacités existantes et la réalisation d'économie d'échelle liée à l'utilisation commune de certaines ressources (infrastructures, personnel, matériel, etc.). Cette structure et ses relations fonctionnelles sont présentées à la page suivante. Cette organisation comporte :

- Une unité centrale (UGO/PNGT) dirigée par un Directeur et comportant 4 cellules techniques (CCPGT, CIVGT, CSE, CFO), un service administratif et financier (SAF), un service des marchés. Le directeur est par ailleurs assisté d'un responsable de suivi budgétaire, d'un responsable de contrôle interne et d'une secrétaire de direction.
- 5 Unités Provinciales de Gestion Opérationnelle (UPGO) réparties sur 5 provinces (Gnagna, Kouritenga, Houet, Bougouriba, Kénédougou), 2 unités de gestion forestières (UGF) à la Bougouriba et au Houet,. Les deux entités (UPGO, UGF) formant une Équipe Mobile Pluridisciplinaire (EMP).

L'exécution technique du projet au niveau central est assurée par une équipe composée du personnel du PNGT qui était en place depuis 1992 avec l'appui de deux (2) experts nationaux, et de deux (2) experts internationaux (1 Conseiller Technique

et un VNU) (Voir annexe 6 ; moyens mis en œuvre et annexe 7 ; Organigramme hiérarchique du projet).

L'exécution technique du projet sur le terrain est placée sous la responsabilité d'une équipe mobile pluridisciplinaire regroupant les UPGO et l'UGF. Cette équipe est composée pour la plupart d'agronome, de forestier, de zootechnicien, de sociologue, et de géographe..

Tant au niveau national que régional, le projet s'exécute en collaboration avec un certain nombre de structures ou partenaires services techniques, privés, ONG, etc. favorisant ainsi le développement d'un véritable partenariat dans la lutte contre la dégradation des ressources naturelles. Sur le terrain, le projet développe en effet, par l'entremise des EMP, des relations de travail avec des partenaires (services techniques, ONG, privés) pour la réalisation de certaines actions spécifiques (micro-réalisation, alphabétisation, formations spécifiques, etc.).

#### 2.1.2 Responsabilité d'exécution et qualité de l'appui technique

Le gouvernement a contribué à l'exécution du projet à travers :

- La fourniture des infrastructures devant abriter le projet et ;
- la mise à disposition du projet de cadres et d'experts nationaux compétents dont un directeur national de projet et plusieurs cadres permanents de l'équipe PNGT1 au niveau central et régional ;
- La réalisation d'audits annuels du projet ;
- Sa participation à toutes les tripartites annuelles.

La FAO a honoré ses engagements à travers la fourniture au projet :

- D'une expertise internationale de longue durée composée :
  - D'un expert international conseiller technique dont le contrat a pris fin en août 2000 ;

- de consultants internationaux pour des études et des missions d'appui technique ;

- De l'appui à la programmation des besoins en formation ;

Le PNUD a mis à la disposition du projet des ressources nécessaires à l'exécution des activités et au recrutement un expert International fourni par la FAO (qui sont tous à la fin de leur mandat), de deux experts nationaux contractuels (dont les mandats arrivent à terme en juin 2001, un expert international VNU et de consultants nationaux qui ont eu à apporter leurs contributions à la réalisation des certaines activités du projet telles que : compléter les apports du PNUD par ces éléments. à l'achat de véhicules et d'équipement de bureau et aux travaux d'agrandissement des locaux du PNGT en prenant en charge les frais d'extension de l'électricité et du téléphone.

Le PNUD a de plus fourni un appui administratif constant au projet BKF/95/002 et effectué de nombreuses missions de supervision sur le terrain en présence soit de représentants de la DGCOOP, du Ministère de l'Agriculture et de plusieurs autres partenaires. L'annexe 2 décrit en détail les activités menées par le PNUD dans le cadre de ce projet.

### 2.1.3 Financement du projet

Le Projet est financé par une subvention du PNUD d'un montant de 2,655 millions de US \$ et par une contribution en nature d'une valeur de 174.000.000 Fcfa du Gouvernement. Le montant de la contribution du PNUD initialement était estimé à environ 81% du financement global lors de la signature du descriptif du projet en novembre 1996 (au taux de 511 FCFA pour 1\$US à l'époque) le reste représentant le volume de la contribution du Gouvernement (11%) et d'autres contributions (7%).

## **2.2 La gestion du projet**

Le projet BKF/95/002 est un projet dit à exécution nationale selon le PNUD. Il a été constaté, conformément à cette philosophie, que la responsabilité de la gestion du



projet a été confiée au Gouvernement à travers une équipe nationale composée d'un directeur national de projet, d'un coordonnateur désigné par le Directeur National, de deux experts nationaux et d'un personnel local d'appui. Cette exécution nationale a été renforcée par une expertise internationale de longue durée composée d'un Conseiller technique et d'un VNU dont les contributions ont été jugées nécessaires, lors de la conception du projet.

#### 2.2.1 Gestion technique

Sur le plan technique, toutes les activités au niveau central, régional et provincial s'exécutent selon un plan de travail annuel et sont sanctionnés par des rapports annuels d'activités (98,99,2000), des Rapports d'avancement et d'évaluation interne à l'intention du PNUD, des rapports d'auto évaluation (ou de bilan interne) par l'équipe du projet. Globalement, ces rapports constituent des outils de gestion appréciables. Toutefois des correctifs devront être apportés aux analyses financières à effectuer dans les rapports.

#### 2.2.2 Gestion du personnel

La gestion du personnel est régit par les textes en vigueur au niveau national (pour le personnel national) et au niveau du PNUD et de la FAO pour les experts internationaux).

La mission a constaté une allocation des ressources humaines du PNGT aux activités du projet qui s'est basée sur une responsabilisation à temps partiel et à temps plein des cadres du PNGT dans l'exécution du projet. Il n'a pas été constaté un important mouvement de personnel (démission, affectation, etc.) préjudiciable à la bonne exécution des actions à tous les niveaux.

#### 2.2.3 Gestion financière.

Le projet est géré par le Directeur national selon les procédures de double signature garantissant un meilleur contrôle interne de l'allocation des ressources. La gestion

du projet a fait l'objet d'audits annuels dont la dernière en date de mars 2000 a jugé satisfaisant les procédures financières et comptables appliquées par le projet. Le taux d'absorption budgétaire (excluant la situation de 2000 qui reste encore incomplète) est estimé globalement à plus de 95%.

Le projet a fait l'objet de plusieurs revues budgétaires dont la dernière en date est la révision I qui devrait permettre au projet de procéder à une meilleure réallocation des ressources budgétaires adaptées à la durée restante du projet. Des rapports financiers trimestriels sont produits par le projet selon le canevas PNUD.

Dans le cadre d'une lettre d'accord signée entre le Gouvernement du Burkina Faso et la FAO, la FAO gère directement un budget de l'ordre de 1,2 millions de US \$, le reste étant géré dans le cadre de l'exécution nationale du Projet. Le budget mis à la disposition de la FAO a été utilisé pour l'assistance technique, les missions d'appui techniques et d'évaluation, des formations, du matériel de communication. À la fin décembre 2000, ce budget était approximativement consommé à 88 % (reliquat disponible de l'ordre de 150 000 US \$, sous réserves de quelques dépenses non encore comptabilisées à cette date).

#### 2.2.4 Gestion du matériel

Le projet a acquis du matériel et équipement (mobilier, véhicules, matériel de communication, équipement de micro-réalisation, etc.) dont la gestion et l'état de fonctionnement ont été jugés satisfaisants par la dernière mission d'audit comptable.

### **2.3 Le suivi-évaluation**

#### 2.3.1 Suivi-évaluation interne

Il n'existe pas encore un dispositif de suivi-évaluation interne propre au projet BKF/95/002, mais un dispositif de suivi-évaluation d'ensemble du PNGT. Quoique venant en appui au PNGT1, ce dispositif global devrait inclure des indicateurs de

suivi-évaluation spécifiques au projet BKF/95/002 afin de permettre l'appréciation de la performance liée spécifiquement aux activités de ce projet.

La mission a constaté que cette initiative a été introduite récemment avec la prise en charge par l'expert national économiste planificateur du projet de l'Élaboration d'un dispositif de suivi des activités et d'évaluation des impacts du projet.

#### 2.3.2 Suivi-évaluation externe

Le projet a cependant fait l'objet de suivi-évaluation externe de la part :

- Un suivi continu de la DEP du Ministère de l'agriculture et de la DGCOOP du MEF à travers la participation aux instances et rencontres touchant à la vie du projet ;
- Sept (7) missions d'appui du siège et du bureau régional de la FAO ;
- Deux (2) missions d'évaluation commanditées par le PNUD dont une à mi-parcours réalisée en 1999 et une mission d'évaluation finale en cours de réalisation.

#### 2.3.3 Missions de supervision du PNUD et de la FAO

- Le PNUD a eu à effectuer plusieurs missions de supervisions en compagnie de la partie nationale en vue de s'imprégner des réalités liées à l'exécution des actions sur le terrain. Cette initiative de la part du PNUD démontre l'intérêt qu'il accorde au projet et a contribué à l'atteinte des résultats constatés par la mission.

#### 2.3.4 Réunions tripartites

Le projet a fait l'objet de cinq (5) rencontres tripartites depuis 1996 dont une dernière tenue en juillet 2000. Les recommandations issues des tripartites antérieures ( 96, 97, 98, 99 et 2000) ont fait l'objet de mise en œuvre progressive par le projet.

## 2.4 L'analyse critique de l'exécution du projet

La mission a constaté sur ces divers aspects :

- Le coût de certaines activités a été sous-estimé dès le départ (ou non révisé en conséquence) ce qui a occasionné un taux d'exécution souvent supérieur à 100% ;
- La gestion financière du projet est centralisée au niveau de l'UGO/PNGT (suite à la fermeture des comptes du PNGT 1 en 1998 au niveau régional), ce qui a contribué à certains endroits à créer des retards dans l'allocation des ressources au profit de certaines activités programmées sur le terrain (notamment au niveau des cadres de concertation et des micro-projets) ;
- Le volume de financement des cadres de concertation selon les DREP et les responsables CCTP, reste insuffisant et ne tient pas compte de la taille réelle et de la spécificité de chaque cadre de concertation (un taux forfaitaire unique est appliqué presque à tous) ;
- La structuration des rapports financiers selon les lignes budgétaires du PNUD rend difficile une analyse des coûts par activité ou par produits. Une comptabilité analytique parallèle intégrée au système de suivi-évaluation du projet (qui n'existe pas encore) devrait permettre de disposer à temps voulu des données nécessaires à l'appréciation de la performance globale du projet. Par ailleurs, la périodicité de ces rapports financiers (trimestrielle) ne coïncide pas avec celle des rapports techniques (annuelle), ce qui ne permet pas un suivi cohérent en temps réel.
- De plus, cette situation a rendu quelque peu difficile la présente mission d'évaluation, qui ne peut pas apprécier pleinement, lors de quelques visites rapides sur le terrain, les effets et tous les impacts du projet.
- Le projet semble avoir mis plus d'accent sur certaines activités (ex. Communication, formation, etc.) au détriment d'autres activités aussi importantes et

pertinentes qui devraient être menées en parallèle (ex. Élaboration du référentiel technique).

- Les rapports d'activités annuels mettent seulement l'accent sur l'exécution technique occultant l'exécution financière qui devrait y figurer en même temps à la lumière des programmes d'activités élaborés. Cette situation ne permet pas de faire un rapprochement entre les performances réalisées sur le plan technique et financier en terme d'efficacité et d'efficience dans l'exécution des activités.
- La mission a cependant constaté que les différentes tripartites n'étaient pas ouvertes à d'autres bailleurs, ne serait-ce qu'à titre d'observateurs tels que la banque mondiale, le Danemark avec lesquelles le PNUD participent à la coordination du PNGT. Cette initiative, quoique non conforme aux cadres de concertation propre au PNUD, pouvait permettre une meilleure intégration des actions du PNGT1 et favoriser une meilleure concertation entre bailleurs dans le sens de l'harmonisation des appuis futurs au PNGT II.

D'une façon globale, la mission note avec satisfaction, à travers les conclusions des tripartites, des audits financiers et comptables et de ses investigations propres, que le projet a été exécuté et géré à la satisfaction des trois parties que sont le PNUD, la FAO et le Gouvernement malgré quelques difficultés rencontrées comme discutées ci-haut.

### 3 LES ACTIVITÉS RÉALISÉES, RÉSULTATS OBTENUS ET IMPACT

#### 3.1 L'animation de la concertation/coordination

##### 3.1.1 Les activités réalisées

###### *3.1.1.1 L'animation de la concertation à l'échelle nationale*

L'animation de la concertation à l'échelle nationale a commencé avant l'entrée en vigueur du projet en avril 1997 par l'organisation des journées de concertation des projets Gestion des terroirs dans le cadre des activités de concertation avec les partenaires. La carte ci-jointe présente la localisation des interventions du Projet BKF/95/002.

Cette animation a continué au cours du Projet à travers de nombreux ateliers et journées de concertation dont les principaux sont les suivants :

- Journées de concertation nationale sur la planification locale, le financement des projets villageois, et le suivi-évaluation ; atelier tenu à Ouagadougou en septembre 1998 avec 150 participants<sup>8</sup> suite à l'atelier préparatoire de juillet 1998).
- Atelier national sur la sécurisation foncière tenu à Ouagadougou en février 1999. L'objectif était de valider les conclusions de l'étude faite sur ce thème et de préparer les pistes de solutions aux contraintes majeures relevées.
- Atelier d'amendements de l'avant projet des textes d'application de la RAF relatifs aux CVGT tenu en juin 1999
- Atelier sur la stratégie de participation de la femme au développement en milieu rural tenu à Ouagadougou en juin 2000 avec 94 participants. Cet atelier avait été précédé d'une journée de réflexion à Koudougou le 4 novembre 1998 (22 participants).
- Atelier de validation du document guide "les DREP et les CCTP dans l'animation de la concertation" tenu en juillet 2000 à Ouagadougou avec 39 participants. Le but de l'atelier était de valider une version provisoire du document guide préalablement élaboré par le PNGT avec la contribution de personnes ressources.
- Séminaires d'information des Haut-Commissaires (octobre 1999), des Secrétai-

---

<sup>8</sup> Bibliographie 35

res Généraux des provinces et des DREP (décembre 2000) sur la GT avec le PNGT II, les CVGT et la sécurisation foncière en milieu rural. Ces deux séminaires ont aussi été l'occasion de présenter la Base des données sur les localités du Burkina (BDLB) dans le cadre du Programme national de gestion de l'information sur le milieu (PNGIM piloté par le CONAGESE).

