

ÉVALUATION FINALE

BKF/019

Programme d'appui au secteur forestier
du Burkina Faso

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Burkina Faso
Titre long du Projet	Programme d'appui au secteur forestier du Burkina Faso (PASF)
Titre court du Projet	Appui au secteur forestier
Code LuxDev	BKF/019
Version du Rapport	Juillet 2018

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (Efficacité)	4 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 2 Efficience : 4 Durabilité : 3

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Burkina Faso fait partie des neuf pays partenaires privilégiés de la Coopération luxembourgeoise. Datant de 1996, les relations de coopération entre les deux pays ont connu un renforcement continu et substantiel, en particulier depuis la signature le 27 octobre 1999 d'un premier Accord général de coopération entre les deux pays.

Le Programme d'appui au secteur forestier s'inscrit dans le cadre du second Programme indicatif de coopération 2008-2012 entre le Burkina Faso et le Luxembourg. Ce Programme indicatif de coopération 2008-2012, signé à Luxembourg le 12 novembre 2007, a été prolongé par avenant du 12 juillet 2012, jusqu'à fin 2015.

Le Protocole d'accord relatif au Programme d'appui au secteur forestier du Burkina Faso (BKF/019) a été signé à Luxembourg le 12 juillet 2012. Par ce document, le gouvernement du Burkina Faso a confié la maîtrise d'ouvrage du Programme au ministère de l'Environnement et du Développement durable, devenu ultérieurement ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique, et le Grand-Duché de Luxembourg a désigné comme agence d'exécution du programme la société de droit luxembourgeoise Lux-Development S.A., Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement.

Le Programme d'appui au secteur forestier a été élaboré conjointement avec le gouvernement du Burkina Faso, dans l'optique d'accompagner la gestion des ressources forestières du Burkina, selon une approche sectorielle cohérente et coordonnée, insérée dans le cadre du Programme national du secteur rural.

L'objectif global du Programme d'appui au secteur forestier, aligné sur celui du programme « forêts » du Programme national du secteur rural, est de « *Valoriser durablement les ressources forestières* » et il se décline en quatre objectifs spécifiques, eux-mêmes correspondant à des composantes du Programme national du secteur rural :

- contribuer à la gestion durable et participative des productions forestières ;
- accroître la contribution du secteur forestier à l'économie nationale et au bien-être des populations ;
- contribuer à la gouvernance environnementale et à la promotion du développement durable, en renforçant les capacités d'adaptation aux changements climatiques en lien avec la gestion des ressources forestières ;
- appuyer le ministère de l'Environnement et du Développement durable en vue d'assurer l'efficacité et l'efficience de l'intervention publique dans le secteur forestier.

La présente mission d'évaluation finale du Programme d'appui au secteur forestier a séjourné au Burkina Faso du 21 mai au 6 juin 2018. La mission était composée du chef de mission M. Michel Schepens (expert international eaux et forêts), de M. Bruno Portier (expert international eaux et forêts) et de M. Pierre Guigma (expert national eaux et forêts).

Cette évaluation finale fait suite à une évaluation à intermédiaire réalisée le 5 au 22 novembre 2015.

Cette mission d'évaluation finale a pour but d'analyser les résultats atteints au terme du programme, d'analyser la gestion du programme, d'analyser le programme selon les critères de pertinence, efficacité, efficience, durabilité et les thèmes transversaux (gouvernance, égalité de genre, environnement et changements climatiques).

Principaux constats

Plusieurs éléments importants viennent ponctuer l'exécution du Programme d'appui au secteur forestier, notamment :

- **Une approche programme** : Les partenaires burkinabé, suédois et luxembourgeois ont clairement appliqué la déclaration de Paris, adoptée en mars 2005, sur l'efficacité de l'aide internationale au développement et ses cinq principes fondamentaux : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle. Cette approche novatrice et courageuse pour les bailleurs, révolutionnaire pour le ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique qui a dû s'adapter à ce changement, assure l'alignement et l'harmonisation de l'intervention avec les politiques sectorielles nationales, et a permis une réelle appropriation du Programme par le ministère.
- **La mise en œuvre opérationnelle du Fonds d'intervention pour l'environnement** : Un acquis majeur du Programme d'appui au secteur forestier est d'avoir formalisé et rendu opérationnel le Fonds d'intervention pour l'environnement. Cette structure, identifiée dès les années 90 et reprise dans les textes officiels depuis 1994, est restée en latence près de 20 années et il faut reconnaître au Programme d'appui au secteur forestier le courage d'avoir pris à bras le corps et mené à bien cette mise en place.
- **La finalisation du second inventaire forestier national** : L'accompagnement du second inventaire forestier national (BKF/015) jusqu'à son aboutissement est un autre succès indéniable du Programme d'appui au secteur forestier.
- **Le renforcement des capacités du ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique** : L'important renforcement par le Programme d'appui au secteur forestier du ministère, de ses cadres, de leurs connaissances, de sa gestion interne sur les plans administratif, comptable, financier et des ressources humaines est un investissement majeur sur le long terme. La mise en place d'un cadre organique et d'un système performant de gestion des ressources humaines offre au ministère une réelle opportunité d'assurer avec efficacité et efficience son rôle dans l'intervention publique dans le secteur forestier.
- **Un important travail intellectuel sur la ressource** : Le Programme d'appui au secteur forestier a appuyé la réalisation ou la mise à jour d'un nombre très élevé de stratégies, études, plans d'action, plans d'aménagement et de gestion, etc. Ce travail intellectuel constitue un préalable utile et il est nécessaire de le capitaliser sans attendre afin d'atteindre les effets et impacts escomptés sur le terrain.

Au titre des faiblesses constatées, il importe également de relever :

- **Une formulation ambitieuse** : Malgré que les partenaires aient eu d'emblée le courage de financer une phase de cinq ans (tout à fait pertinent dans le domaine forestier), le Programme d'appui au secteur forestier a été mis en difficulté dès sa formulation par un document de projet trop ambitieux, peu de priorisation parmi les objectifs fixés et un cadre logique non relu au démarrage et conservant les indicateurs génériques du Programme national du secteur rural, volet forêt.
- **Des structures nationales de mise en œuvre encore trop peu performantes** : Malgré un important renforcement des capacités et un appui institutionnel fort au niveau central du ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique au contraire des niveaux déconcentrés. De ce fait, les capacités de la contrepartie nationale à prendre en charge la mise en œuvre des activités de terrain (sur les Composantes 1 à 3) sont restées faibles.
- **Une faible capacité à mobiliser des co-financements ou capter d'autres contributions financières vers le panier commun** : La formulation du Programme avait clairement laissé la porte ouverte à d'autres partenaires techniques et financiers pour contribuer au Programme d'appui au secteur forestier. Si des discussions ont eu lieu, aucun autre appui extérieur n'est venu compléter le Programme. Ce constat est plus alarmant encore pour le Fonds d'intervention pour l'environnement dont le rôle est de capter des fonds/financements destinés aux actions en relation avec l'environnement au sens large. L'énorme potentiel du Fonds d'intervention pour l'environnement intéresse un certain nombre de partenaires mais n'a pas encore été exploité, celui-ci devant encore « faire ses preuves ».

- **Une faiblesse du suivi-évaluation** : Tant au niveau du Programme d'appui au secteur forestier qu'au niveau du ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique, le suivi et évaluation est caractérisé par un déficit de moyens, de personnel et des capacités techniques limitées. Il faut noter la mise en place récente du Système d'information, de planification et de suivi-évaluation des activités qui devrait être prochainement opérationnel.
- **Des résultats insuffisants au niveau terrain** : On peut regretter que le Programme d'appui au secteur forestier ne soit pas réellement arrivé « *jusque dans la forêt* ». Malgré un budget consacré directement à l'aménagement des forêts atteignant 7 millions d'EUR, le Programme d'appui au secteur forestier n'a pu véritablement avoir des effets concrets sur le terrain. Le choix de limiter à 10 millions francs CFA le montant des subventions du Fonds d'intervention pour l'environnement pour les actions terrain en est une des raisons. Ce saupoudrage vers un trop grand nombre microprojets n'aura eu qu'un impact insignifiant et non structurant sur la ressource forestière. Le manque de déconcentration effectif du ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique (les services déconcentrés existent mais ont très peu de moyens / libertés d'action) a également contribué à limiter l'impact au niveau de la ressource forestière.
- **Pas d'action entreprise vers la sécurisation foncière des terres forestières** : Seule leur immatriculation leur garantira une pérennité. Il reste à savoir au nom de qui ou de quelle structure il faut le faire.
- **Un retard important dans la mise en œuvre** : Bien que la lecture du « Recueil d'indicateurs du Programme d'appui au secteur forestier » soit difficile et que de nombreux indicateurs de résultats ne soient pas renseignés, il nous semble que globalement le Programme d'appui au secteur forestier a atteint, au terme des cinq années de son exécution, le niveau de sa première phase, défini comme suit dans le document de projet (page 24) : « *Première phase de trois années (2012/2014) : Durant cette phase, un important effort de renforcement des capacités de gestion concernant les services centraux et déconcentrés du ministère de l'Environnement et du Développement durable, mais aussi les autres acteurs sectoriels, est mis en œuvre pour consolider durablement les bases de la stratégie sectorielle* ». Les nombreuses turbulences subies par le pays et le ministère ont impacté négativement la mise en œuvre du Programme d'appui au secteur forestier. Malgré les recommandations de l'évaluation intermédiaire en ce sens, l'importance des consolidations intervenues n'aura pas permis d'atteindre la vitesse de croisière et l'efficacité de la partie nationale espérées.

À la lumière de ces constats et de l'analyse qui en a été faite, la mission d'évaluation finale fournit l'appréciation suivante :

Critère	Note
Pertinence	2
Efficacité	4
Efficience	4
Durabilité	3

Principales recommandations

À la lumière des éléments relevés par la mission, les principales recommandations sont :

- **La formulation d'un nouvel appui au secteur doit être plus opérationnelle.** Il importe de concevoir le cadre logique du Programme d'appui au secteur forestier -2 comme un outil opérationnel au service du Programme national du secteur rural, qui est la stratégie sectorielle dans laquelle il s'insère. Les objectifs doivent être clairs et réalistes. Les valeurs cibles, sources de vérification et protocoles de mesures doivent être clairement définis. Une situation de référence (valeurs à t_0) doit être réalisée. Une relecture du cadre logique initial doit être réalisée dès les premières semaines de la mise en œuvre et un rapport de démarrage contenant une première feuille de route doit être publié avant la fin de la première année en vue d'assurer la bonne appropriation par la partie nationale.
- Il est opportun de **maintenir la volonté de s'inscrire dans la déclaration de Paris** et donc d'appuyer des programmes multi-bailleurs alignés sur la mise en œuvre des politiques sectorielles nationales.
- **Un renforcement du système de suivi-évaluation et de pilotage du ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique est indispensable.** Il doit passer par un financement pérenne significatif sur budget de l'État et un accompagnement par une assistance technique internationale long-terme dédiée. Un rapprochement avec le second inventaire forestier national est également recommandé en vue d'en faire un outil permanent et unique de suivi de l'évolution du couvert végétal et des ressources forestières pour toutes les interventions de l'État et des partenaires techniques et financiers dans le secteur rural (placettes permanentes).
- **La mise en œuvre du plan de formation et de recrutement des agents du ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique** (financement significatif sur budget de l'État) doit demeurer une priorité.
- **La déconcentration de la gestion du Fonds d'intervention pour l'environnement est recommandée.** Les Directions régionales du Fonds d'intervention pour l'environnement sont les structures qui doivent assurer le suivi terrain des activités financées à travers le Fonds d'intervention pour l'environnement. En vue de leur permettre d'assurer cette tâche, une plus grande déconcentration dans le fonctionnement du Fonds apparaît indispensable. Il est nécessaire d'octroyer plus d'autonomie technique et financière aux Directions régionales (budgets pour les suivis terrain). Le rapprochement avec les différents services techniques déconcentrés permettra un suivi et une évaluation technique des actions financées et d'en tirer les enseignements nécessaires.
- Un engagement déterminé à **assurer la sécurisation foncière des terres forestières** est nécessaire de toute urgence. Un des plus grands risques encourus aujourd'hui par les ressources forestières au Burkina Faso est l'insécurité foncière des terres qui supportent ces forêts. Ceci fait peser un risque important sur la durabilité potentielle de toutes les actions entreprises pour la conservation et la gestion de la ressource forestière. Le processus d'apurement et d'immatriculation des forêts classées doit impérativement être mené à son terme. Le classement et l'immatriculation des forêts du domaine protégé placées sous aménagement doit également être assuré, afin de garantir la pérennité de la ressource.
- **L'implication des populations riveraines** dans les chantiers d'aménagement forestier doit être encouragée. Une approche participative (implication dans les prises de décisions, travaux haute intensité en main d'œuvre, p.ex.) contribuera à la réduction de la pauvreté au niveau local et assurera une meilleure appropriation des réalisations.