

EVALUATION INTERMEDIAIRE

BKF/019

Programme d'Appui au Secteur forestier du
Burkina Faso (Programme d'Appui au
Secteur forestier)

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Burkina Faso
Titre long du projet	Programme d'Appui au Secteur forestier du Burkina Faso
Titre court du projet	Appui au Secteur forestier
Code LuxDev	BKF/019
Version du Rapport	Décembre 2015

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

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 : 5

RESUME EXECUTIF

La mission d'évaluation intermédiaire du Programme d'Appui au Secteur forestier a séjourné du 05 au 22 novembre 2015 au Burkina Faso. La mission était composée du chef de mission M. Claude Mauret (expert institutionnel), de M. Yiannis Varelidis (expert international eaux et forêts) et de M. Rigobert Bayala (expert national environnement).

Cette mission avait pour but d'analyser les résultats atteints au moment de l'évaluation, analyser la gestion du programme, analyser le programme selon les critères de pertinence, efficacité, efficience, durabilité et les thèmes transversaux (gouvernance, égalité de genre, environnement et changement climatique). Il s'agissait également d'analyser la question spécifique relative à l'état d'avancement de l'approche sectorielle dans le secteur forestier.

A l'heure actuelle, la majorité des indicateurs ne sont pas renseignés et il est donc difficile de mesurer le degré d'atteinte des 4 objectifs spécifiques du Programme d'Appui au Secteur forestier, contribuant eux même au Programme national du Secteur rural et à la Stratégie de Croissance accélérée et de Développement durable. Les cibles de ces indicateurs sont très spécifiques. Avec le recul actuel, elles n'étaient pas réalistes dans la mesure où il était difficile de les apprécier (situation de référence et moyen de mesure). La réalisation de l'inventaire forestier et la production de l'annuaire statistique devraient permettre de mieux cerner les résultats possibles à atteindre. L'atteinte des 3 premiers objectifs spécifiques dépend en grande partie de la capacité du Programme d'Appui au Secteur forestier à se concentrer sur des priorités. Ces difficultés de concentration / priorisation s'expliquent en partie par la grande mobilité des cadres au niveau du Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques, les perturbations sociopolitiques qu'a traversées le Burkina Faso et par une sous-estimation du temps nécessaire à formaliser un outil comme le Fonds d'Intervention pour l'Environnement.

Sur la base des analyses menées, l'Évaluation Intermédiaire donne l'appréciation suivante :

Critère	Note
Pertinence	2
Efficacité	4
Efficience	4
Durabilité	5

Au moment de l'Évaluation Intermédiaire, l'impression globale qui se dégage est que l'efficacité semble faible à moyenne. Le tableau suivant donne une indication de l'appréciation de l'atteinte des résultats :

R11 :	Pas en passe d'être atteint
R12 :	Pas en passe d'être atteint
R13 :	En passe d'être atteint
R21 :	Pas en passe d'être atteint
R22 :	Pourrait être atteint
R31 :	Pourrait être atteint
R32 :	En passe d'être atteint
R41 :	Pas en passe d'être atteint
R42 :	En passe d'être atteint
R43 :	En passe d'être atteint

À l'issue de l'Évaluation Intermédiaire, nous constatons un retard dans la mise en œuvre, notamment des composantes 1 et 2 qui représentent près de 60% du budget total. L'efficacité et la durabilité du Programme d'Appui au Secteur forestier en sont affectées. Pourquoi en sommes-nous arrivé là ? Plusieurs raisons peuvent expliquer cela, en particulier :

- une insuffisance dans la formulation :
 - après plus de trois ans d'exécution, nous constatons que **le Document de projet très ambitieux** par rapport à la capacité de la contrepartie de le mettre en œuvre et le temps nécessaire (temps de l'administration) pour que les actions se mettent en place. Lors de la formulation, il est nécessaire de consacrer une attention particulière sur **l'évaluation des capacités des institutions nationales** qui seront impliquées. Cela permettra de mieux dimensionner les appuis à ces institutions et de mieux prévoir les appuis indispensables à la conduite des projets/programmes. Il est suggéré d'incorporer le contexte du fonctionnement administratif des institutions publiques nationales dans les estimations du temps et des efforts nécessaires pour arriver aux résultats désirés. Le Fonds d'Intervention pour l'Environnement est un bon exemple de la sous-estimation du temps qu'il a fallu pour le mettre en place ;
 - le Document du projet est trop ambitieux en termes de résultat et d'actions à entreprendre ; notamment les actions dites « prioritaires » sont nombreuses et au final on ne sait pas « ce qui est prioritaire » ;
 - le Document du projet crée une confusion entre l'approche programme et les modalités de financement ; l'accent aurait dû être mis sur les aspects de planification et suivi - évaluation en utilisant les outils (Budget Programme) du Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques disponible dès 2013 ;
 - le Document du projet crée également une confusion entre cadre logique et cadre de résultats (la notion de cadre de résultat n'apparaît pas dans le Document du projet alors que c'est un produit fort de l'approche programme) ; il n'était pas opportun de développer un cadre logique propre au Programme d'Appui au Secteur forestier (même s'il s'inspire du Budget Programme du Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques et du Programme national du Secteur rural); mais plutôt travailler avec les outils propres au Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques (idem pour le dispositif de suivi évaluation) ; le cadre de résultat aurait dû remplacer le cadre logique ;
 - enfin, le Document du projet ne pose pas assez clairement les options stratégiques. Ceci notamment pour l'approche programme mais aussi par exemple, sur les bénéficiaires cibles (selon les acteurs, l'interprétation de qui sont ces bénéficiaires cibles changent : Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques, populations ?).

- dans la mise en œuvre :
 - nous constatons une absence de rapport de démarrage (inception) du Programme d'Appui au Secteur forestier (pourtant standard dans la mise en œuvre des projets ou programmes). Le programme a suivi une feuille de route réexaminée lors du premier Comité de pilotage de juillet 2013. Avec du recul, un tel exercice au bout du première année de la mise en œuvre (2013) aurait donné l'opportunité : i) de soulever les insuffisances/contradictions du Document du projet (e.g. contradiction sur le financement des actions des composantes 1 et 2 Plan de Travail annuel / Fonds d'Intervention pour l'Environnement) ; ii) de mieux définir la logique et les activités nécessaires pour matérialiser les actions prévues par le Document du projet ; et iii) d'avoir une première idée sur la capacité des services techniques à planifier et exécuter des activités. De fait, l'opportunité de faire des améliorations assez tôt sur le Document du projet du Programme d'Appui au Secteur forestier pour faciliter sa mise en œuvre, a été manquée. Le processus de rapport de démarrage (inception) devrait être appliqué pour toutes futures actions de développement ;
 - il semble que la capacité de la contrepartie à programmer et mettre en œuvre les activités correspondantes aux composantes 1 à 3 reste faible. Cela s'exprime par le faible avancement des actions relatives à ces composantes. Ceci est en contraste avec la composante 4 qui a plutôt bien avancé dans sa mise en œuvre mais qui a profité d'une Assistance technique internationale long terme dédiée. Donc une Assistance technique internationale en aide/appui sur la programmation des actions en appui aux responsables des composantes 1 à 3 aurait pu donner de meilleurs résultats. Dans ce cadre la non matérialisation (poste non pourvu par défaut de candidat) du poste du troisième Assistance technique internationale (approche sectorielle/programme) est un point négatif. La leçon à tirer c'est que l'Assistance technique internationale doit être bien proportionnelle et positionnée en correspondance avec des besoins réels de la contrepartie pour mettre en œuvre le programme. En outre l'annulation d'un poste Assistance technique internationale ne devrait pas se faire sur une base d'incapacité à trouver la bonne personne, mais toujours sur les besoins réels pour faire avancer le programme ;
 - une partie des risques mentionnés dans le Document du projet se sont matérialisés. Or il n'a pas été mis en place un mécanisme de suivi de ces risques (pas de rapport de démarrage, pas d'analyse des risques dans les rapports d'avancement). Un suivi régulier des risques et des

hypothèses est nécessaire. Il faut dépasser l'habitude de formuler des risques et des hypothèses dans un Document du projet pour être conforme à un standard. Il est important d'utiliser cette analyse dans la gestion du programme ;

- les retards dans l'exécution du programme sont également dus au contexte politique particulièrement perturbé. Nous l'avons mentionné, les nombreux mouvements des cadres constituent un handicap. Egalement, la mise en place des préalables institutionnels, notamment en termes de renforcement de capacités pour les agents du Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques est un long processus ;
- par ailleurs, le Programme d'Appui au Secteur forestier a développé la mise en œuvre de l'approche programme par une application (en partie) des procédures nationales. Or ces dernières, notamment la passation des marchés publics, ne sont pas adaptées à des marchés « de renforcement de capacités » où il faut être réactifs, les compétences sont parfois limitées, etc...le Programme d'Appui au Secteur forestier utilise un « mix » entre procédures projet (visa sur les Termes de Référence, avis de non objection du bailleur...) et procédures nationales dont le choix et la répartition ne sont pas judicieux ;

Au regard des analyses précédentes et pour la poursuite du Programme d'Appui au Secteur forestier, deux scénarii sont envisageables :

1. Poursuite du Programme d'Appui au Secteur forestier dans l'état actuel avec respect de la date de clôture au 31/12/2017 en prenant comme date de démarrage officiel le 01/01/2013 ; lancement d'un 3^{ième} appel à projet dans le cadre du Fonds d'Intervention pour l'Environnement et concentration sur quelques actions prioritaires (C1, C2, C3) ;
2. Alignement du Programme d'Appui au Secteur forestier sur le Budget Programme du Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques avec mise en œuvre effective au 01/01/2017; utilisation de l'année 2016 comme année de basculement avec extension fin 2017 ou 2018 selon le budget disponible.

En fonction de ces deux scénarios, des recommandations sont proposées selon des priorités chronologiques. Par la suite, pour chaque recommandation, des propositions d'actions sont formulées.

Recommandations générales

Recommandations	Acteur principal responsable de la mise en œuvre de la recommandation	Appui à la mise en œuvre de la recommandation
1. Faire rapidement un choix entre les deux scénarios proposés	Comité de pilotage	Bailleurs / Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques

Recommandations communes aux deux scénarii

Recommandations	Acteur principal responsable de la mise en œuvre de la recommandation	Appui à la mise en œuvre de la recommandation
2. Concentrer et prioriser les activités pour relever les 3 premiers enjeux du Programme d'Appui au Secteur forestier (lutte contre la pauvreté en milieu rural, changement climatique et gouvernance / décentralisation)	Direction des Études et des Statistiques sectorielles et responsables de programmes concernés	Appui technique ponctuel perlé à prévoir (planification, Suivi et Evaluation) avec une compétence en environnement
<p><u>Propositions liées à la recommandation :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • prévoir une Assistance technique internationale perlée pour la planification ; • recadrer les composantes 1 et 2 en fonction des priorités du budget programme et la capacité réelle de mise en œuvre par les services techniques. Diminuer l'ambition de ces composantes en se calant sur la contribution vers l'atteinte de résultats prioritaires du budget programme (2016-2018) ; • lancer un 3^{ième} appel à projet dans le cadre Fonds d'Intervention pour l'Environnement (transition avec pré-Fonds d'Intervention pour l'Environnement et maintien de la dynamique). 		

Recommandations	Acteur principal responsable de la mise en œuvre de la recommandation	Appui à la mise en œuvre de la recommandation
3. Assurer au cours du 1^{er} semestre 2016, un transfert des capacités et de la mémoire institutionnelle du pré-Fonds d'Intervention pour l'Environnement au Fonds d'Intervention pour l'Environnement	Fonds d'Intervention pour l'Environnement	Assistance technique internationale permanente (jusqu'en juillet 2016)
<p><u>Propositions liées à la recommandation :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> concernant le Fonds d'Intervention pour l'Environnement, il est critique d'exploiter le temps restant de la mission de l'Assistance technique internationale (jusqu'au juillet 2016) afin d'assurer un transfert des capacités / expériences acquises par la mise en œuvre du pré-Fonds d'Intervention pour l'Environnement au Fonds d'Intervention pour l'Environnement, particulièrement en tenant compte de la nouvelle équipe de direction nommée au Fonds d'Intervention pour l'Environnement. Cette équipe n'a pas de lien particulier avec la mise en œuvre du pré-Fonds d'Intervention pour l'Environnement ; il est aussi important que le temps restant de l'Assistance technique internationale soit utilisé pour la passation de dossiers actifs par les deux appels du pré-Fonds d'Intervention pour l'Environnement. La préparation et peut être le lancement d'un 1^{er} appel Fonds d'Intervention pour l'Environnement lors du premier semestre 2016 est une excellente opportunité pour le transfert de ces capacités. 		
4. Repenser les modalités de mise en œuvre du Fonds d'Intervention pour l'Environnement	Fonds d'Intervention pour l'Environnement	Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques
<p><u>Propositions liées à la recommandation :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> adapter les textes du Fonds d'Intervention pour l'Environnement à la loi Organique des Finances Publiques et sur la réglementation des institutions microfinances et banques ; mieux cibler les bénéficiaires ; s'appuyer sur des mécanismes existants pour réduire les coûts de transaction / récurrents et les risques fiduciaires et adopter une démarche progressive (maîtrise des coûts) ; mettre en avant la bonne gouvernance et utiliser l'appel à candidature pour l'ensemble des postes à pourvoir ; l'équipe actuelle de direction du Fonds d'Intervention pour l'Environnement devrait avoir pour mandat de préparer ces recrutements dans un délai fixé ; préparer et lancer un troisième appel à projets pour financement par le Fonds d'Intervention pour l'Environnement en 2016. La responsabilité et la préparation de cet appel devraient être assumés par le Fonds d'Intervention pour l'Environnement. Encadrement requis par le Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques pour que l'appel soit concentré sur de thèmes prioritaires permettant le plus grand impact. Utiliser le 3^{ème} appel à projet Fonds d'Intervention pour l'Environnement comme cadre d'apprentissage des modalités pratiques ; au delà de juillet 2016 (fin du contrat de l'Assistance technique internationale permanente), si les besoins existent, prévoir une Assistance technique internationale / assistance technique nationale perlée pour accompagner le Fonds d'Intervention pour l'Environnement et sa nouvelle direction recrutée. 		
Recommandations	Acteur principal responsable de la mise en œuvre de la recommandation	Appui à la mise en œuvre de la recommandation
5. Assurer un transfert de crédits du Fonds d'Intervention pour l'Environnement au Plan de Travail annuel pour l'exécution de certaines actions des composantes 1 et 2 du Programme d'Appui au Secteur forestier.	Fonds d'Intervention pour l'Environnement	Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques
<p><u>Propositions liées à la recommandation :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> de manière urgente, il pourrait être procédé à la budgétisation des fonds nécessaires pour la mise en œuvre des actions définies dans les composantes 1 (volets 1.2.1 et 1.2.2) et 2 (volet 2.1.1) (prévues d'être financées normalement par le Fonds d'Intervention pour l'Environnement) dont leur mise en œuvre dépend et peut être faite / coordonnée par les services techniques du Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques. Le transfert devrait être effectif au premier trimestre 2016 pour donner l'opportunité de mener ces actions avant la fin de l'année 2016. 		

Recommandations spécifiques au scénario 2

Recommandations	Acteur principal responsable de la mise en œuvre de la recommandation	Appui à la mise en œuvre de la recommandation
<p>6. Appuyer le Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques à passer à une approche budget-programme (enjeu 4 du Programme d'Appui au Secteur forestier)</p>	<p>Comité de pilotage et responsable de programme concernés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique internationale perleée planification • Assistance technique internationale gestion
<p>Propositions liées à la recommandation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • mise en œuvre de l'approche programme : cadre unique de planification-budgétisation, alignement sur les cycles de planification (Etat, Collectivité territoriale), renforcement du leadership national ; • en urgence, renforcer le système de suivi et évaluation du Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques en lien avec le budget programme (projet annuel de Performance et Rapport annuel de Performance). Définir un cadre de résultats du Programme d'Appui au Secteur forestier aligné sur quelques indicateurs significatifs (situation de référence et cibles fixées. Avoir une réflexion sur le besoins que le système de SE devrait satisfaire pour pouvoir donner des informations fiables et valables sur les indicateurs de résultats du Programme d'Appui au Secteur forestier à la fin de 2016 ; • modifier et standardiser les rapports sur l'exécution annuelle des Plans de Travail annuels et Budgets. Passer sur un format moins lourd (si possible définir / utiliser le format du Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques), sans la répétition des actions prévues pour l'année en cours. Utiliser un tableau de bord synthétique (cadre de résultats) en incluant tous les activités/actions prévus dans le cadre du Programme d'Appui au Secteur forestier incluant des indicateurs produits et une réflexion sur les indicateurs résultats ou possible. Toutes les années d'exécution devraient figurer dans un même tableau ; • en tant qu'appui mis en œuvre par la partie nationale (catégorie A), la mise en œuvre du Programme d'Appui au Secteur forestier est de la responsabilité des entités du Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques, en fonction de leurs attributions et mandats spécifiques. Le Programme d'Appui au Secteur forestier utilise des modalités tant à la fois « projet » que « nationales ». Cela n'est pas un problème si les éléments fondamentaux de l'approche programme sont respectées (voir plus haut). Par contre il est important de bien choisir dans quel cas, les procédures « projet » ou « nationales » sont utilisées ? <ul style="list-style-type: none"> – pour les marchés de services dans le renforcement des capacités (consultant, étude, formation), les prestataires qualifiés sont parfois peu nombreux et ils doivent intervenir à des moments précis et rapidement ; dans ce cas, une modalité projet est plus appropriée qu'une modalité nationale : utilisation d'une cotation simplifiée (seuil < 10 millions FCFA) et sans visa du contrôle financier ; ce serait alors sous la responsabilité du responsable du programme et de son Service administratif et financier; l'audit annuel vérifie le respect de cette procédure « projet », – pour les marchés de biens, l'utilisation des procédures nationales en matière de marché public est à poursuivre ; • positionnement en assurance qualité de l'Assistance technique internationale : si le cycle de planification de l'état est respecté (anticipation, plan de passation de marché avec Termes de Référence, plan de déblocage), l'Assistance technique internationale peut être placée en assurance qualité dans ce processus ; ceci lui permet de ne plus intervenir dans la validation des Termes de Référence a priori ; • pendant la phase de création du nouveau Plans de Travail annuels et Budgets procéder à une réflexion sur le budget global du Programme d'Appui au Secteur forestier en tenant compte du taux de décaissement important de la composante 4 et des frais d'accompagnement. Proposer un ajustement budgétaire entre composantes et frais d'accompagnement en fonction de la future direction du Programme d'Appui au Secteur forestier pour le temps restant et au besoin en cas d'extension. 		