

ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE
BKF/023
 Appui à la gestion durable des ressources
 forestières

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Burkina Faso
Titre long du projet	Appui à la gestion durable des ressources forestières
Titre court du projet	AGREF
Code LuxDev	BKF/023
Version du rapport	Avril 2021

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale	2/3	
Notation des autres critères d'évaluation (Comité de l'aide au développement)	Pertinence :	2
	Efficacité :	3
	Efficience :	3
	Durabilité :	3
	Impact :	3
	Cohérence interne :	3
Efficacité de l'aide	Cohérence externe :	4
	Alignement :	1
Thèmes transversaux généraux	Suivi et évaluation :	3
	Genre et jeunesse :	3
	Gouvernance :	2
	Environnement et changement climatique :	2

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Introduction

La revue à mi-parcours conjointe du III Programme indicatif de coopération Burkina-Luxembourg (2017-2021) revêt deux volets : un volet technique et un volet stratégique. Le volet technique a pour objectif d'analyser les progrès réalisés à mi-parcours par certains projets du III Programme indicatif de coopération, dont le programme BKF/023 de soutien à l'appui à la gestion durable des ressources forestières, afin, dans un premier temps, de proposer des réajustements éventuels aux interventions en cours mais aussi, dans un deuxième temps, d'alimenter la réflexion et le dialogue des deux partenaires sur leur coopération future. Le présent rapport couvre la seule évaluation technique du programme BKF/023.

Méthodologie

Sur la base d'un cadre évaluatif préparé pour le volet technique, l'équipe de consultants a organisé le recueil des informations et leur analyse par le biais d'entretiens, de collecte de données secondaires et de visites de sites. Les analyses ont porté sur les résultats et les objectifs du projet, les critères du Comité de l'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les dimensions transversales (gouvernance, environnement, genre, jeunesse, etc.), le renforcement de capacités, et les questions spécifiques en lien avec le suivi et évaluation et le partenariat. La phase terrain a eu lieu entre mi-octobre 2020 et fin janvier 2021. Il faut noter que du fait de contraintes imposées par la pandémie de COVID-19 et la situation sécuritaire au Burkina, l'équipe a dû se résoudre à limiter certains entretiens aux zones accessibles et à faire des entretiens à distance pour les autres zones. Aussi la Région de l'Est n'a pas été visitée mais l'équipe régionale a été rencontrée à Ouagadougou. Les visites de sites ont été effectuées dans les Régions des Hauts-Bassins et du Centre Ouest. Les entretiens ont été conduits auprès des services techniques (niveau central et niveaux déconcentrés), des représentants de bénéficiaires, des partenaires techniques et financiers, et d'autres intervenants au Burkina Faso. Des entretiens ont aussi eu lieu à Luxembourg.

La mission a été ponctuée par des rencontres de cadrage, la remise de rapports intermédiaires et des restitutions sous forme de réunions de Comités de pilotage et sous forme d'une réunion spécifique avec l'ensemble des intervenants localement. Ces instants ont permis de s'accorder sur les objectifs poursuivis, de partager les constats, analyses et recommandations des consultants et d'intégrer les apports des différentes parties prenantes.

Constats

Le projet BKF/023, Appui à la gestion durable des ressources forestières, a une durée de quatre ans (2018-2021). Son objectif global qui est de « contribuer à la protection et à la valorisation durable des ressources forestières et fauniques en assurant un environnement sain aux populations dans une dynamique de gouvernance environnementale et de développement durable » est une reprise de l'objectif de général de la Politique sectorielle de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique 2017-2026.

Au plan institutionnel et de respect des engagements internationaux, le projet est en phase avec les principes de l'efficacité de l'aide en ce sens qu'il couvre quatre sur cinq des Programmes budgétaires (086, 088, 089 et 090) et des objectifs stratégiques¹ de la Politique sectorielle de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique et fonctionne suivant le principe de l'appui budgétaire sectoriel. Le renforcement des capacités est au cœur du système et contribue grandement par la formation, la dotation en équipement bureautique, en infrastructures et en logistique transport, à l'opérationnalisation de la déconcentration des services techniques du Ministère et du transfert de compétences aux Collectivité territoriales. La problématique du genre est abordée de manière transversale dans les formations et les femmes se retrouvent comme bénéficiaires naturelles de certaines activités (transformations des produits forestiers non-ligneux, jardins nutritifs), mais elle n'est pas traitée spécifiquement par le programme, tout comme la problématique « jeunes », à travers une approche dédiée.

¹ Objectif spécifique 1 : Gérer durablement les ressources forestières et fauniques, objectif spécifique 3 : Améliorer la gouvernance environnementale et du développement durable, objectif spécifique 4 : Assurer la transition du Burkina Faso vers une économie verte inclusive et objectif spécifique 5 : Améliorer l'efficacité des interventions du ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique.

L'approche du programme au niveau de l'identification des besoins et de la mise en œuvre des actions de conservation et d'aménagement est participative et contribue à renforcer la gouvernance au niveau des structures de gestion des ressources forestières et des collectivités. Cette approche gagnerait à être aussi mise en œuvre dans la relation entre les Directions au niveau central et le niveau local car des efforts sont encore nécessaires pour rendre effectif le transfert des responsabilités. Au regard de la nature du programme qui est axé sur la protection et la valorisation durable des ressources forestières, le suivi ne se réfère pas systématiquement aux outils standards de veille sur le respect des impacts environnementaux de son action, alors qu'il s'y est engagé. De même si la cohérence avec les objectifs de développement durable clés en lien avec le secteur est définie au départ, il a été constaté quelques confusions dans le référencement des actions par rapport aux objectifs de développement durable au niveau des documents de programmes et des rapports de suivi.

Au plan opérationnel, le niveau d'exécution physique du programme au 30 juin 2020 est évalué à 42,03 % tandis que l'exécution financière affiche un taux moyen de 24,37 % (rapport du Plan de travail et budget annuels, juin 2020). Le programme accuse ainsi un retard imputable aux lourdeurs des procédures nationales ainsi qu'à la faible maîtrise, au départ du programme, des processus budgétaires par la partie nationale. Somme toute, la mise en œuvre du programme a atteint sa vitesse de croisière et le niveau d'exécution devrait connaître une amélioration conséquente, les actions préliminaires (études) étant pratiquement bouclées. Cependant il est essentiel de développer des synergies et d'améliorer la cohérence interne et externe en particulier concernant la composante une (concertations avec le ministère de l'Économie, des Finances et du Développement, BKF/024, Programme d'investissement forestier, banque mondiale, notamment sur les aspects de la sécurisation des forêts classées et protégées, et de la viabilité du modèle des Chantier d'aménagement forestier afin d'améliorer l'exécution et surtout gagner le pari de la durabilité et de l'impact des acquis du programme. Pour gagner davantage en efficacité et en efficacité, le transfert et la délégation des responsabilités du niveau central vers le niveau régional, encore timides, sont impératifs, d'autant plus le ministère a fait peau neuve et dispose de personnels rajeunis, de qualité qui bénéficient de surcroît d'appuis importants en renforcement de capacités. Le dispositif de suivi évaluation est opérationnel mais encore orienté vers la performance alors qu'il doit rendre compte également des impacts et produire des données pour la capitalisation des expériences.

L'analyse avec le code couleur (Rouge = mesures d'ajustement à prendre, Orange = réflexion à engager pour améliorer et vert = tout va bien) présente de façon synthétique la situation d'ensemble du projet pour les critères du Comité de l'aide au développement, ceux de l'efficacité de l'aide et ceux liés aux thèmes transversaux du III Programme indicatif de coopération (généraux et spécifiques).

Critères Comité de l'aide au développement

Pertinence	Le projet répond aux besoins de ces bénéficiaires (services techniques de l'environnement, collectivités territoriales, populations). Le choix des zones d'interventions est conforme aux objectifs de la Politique sectorielle de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique.
Efficacité	Compte tenu de l'ampleur et de la nature des problèmes à résoudre, l'exécution nationale est la plus adaptée. Les taux d'exécution sont bas mais beaucoup d'obstacles sont en train de se lever progressivement.
Efficience	L'articulation des responsabilités entre le niveau central et le niveau régional n'est pas encore optimale. Il y a maintenant dans les DR du personnel plus compétent et capable sur lequel il faudrait plus appuyer la mise en œuvre.
Durabilité	Les réalisations du programme ne sont pas toutes sécurisées et il y a encore du travail à faire sur le cadastre et l'enregistrement, travail essentiel pour garantir la durabilité.
Impact	L'impact n'est pas mesuré à l'aune de l'objectif global du programme. Pourtant le programme Appui à la gestion durable des ressources forestières intervient en consolidation d'un programme précédent (Programme d'appui au secteur forestier) et on aurait pu s'attendre à un référencement des progrès et des performances qui soit plus détaillé et informé.
Cohérence	Du fait de l'articulation des activités (chaque composante est liée à une direction générale et un Plan budgétaire spécifiques), la cohérence interne est faible entre les composantes. Les synergies avec d'autres interventions sont plus le fruit d'opportunités que le résultat d'une approche systématique.

Critères de l'efficacité de l'aide

Alignement	Le projet BKF/023 est cohérent avec la politique sectorielle environnement, économie verte et changement climatique, dont il reprend intégralement l'objectif global qui est de « Contribuer à la protection et à la valorisation durable des ressources forestières et fauniques en assurant un environnement sain aux populations dans une dynamique de gouvernance environnementale et de développement durable ». L'alignement est partiel avec les objectifs de la coopération du Luxembourg.
Suivi et évaluation	Un manuel a été produit en 2018 et les résultats de son application devraient être maintenant évalués. Des efforts ont été faits pour développer un cadre de mesure de performance qui soit aligné et qui couvre l'ensemble du cadre logique du programme ; mais de nombreux indicateurs ne sont pas renseignés systématiquement.

Thèmes transversaux du III Programme indicatif de coopération

Genre et Jeunesse	Un plan d'action genre a été élaboré et des formations/sensibilisations ont été menées. Il n'y a pas d'évidence à ce jour de l'impact que ces interventions ont eu sur le rôle des femmes dans le secteur. Il n'y a pas eu de considération spéciale apportée à la jeunesse dans la définition et la mise en œuvre des activités du programme.
Gouvernance	Les acteurs locaux dans le secteur et dans les zones d'intervention sont en général mieux organisés et plus actifs. La déconcentration/décentralisation des responsabilités vers les Directions régionales est encore faible et la mise en œuvre du programme reste encore très centralisée.
Environnement et changement climatique	L'ensemble des activités concourent effectivement à une meilleure gestion et valorisation des ressources forestières du pays. Le ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique n'a pas internalisé les préoccupations environnementales dans son mode de fonctionnement et d'intervention.

Recommandations

Globalement, la mission d'évaluation recommande de mener à terme les interventions engagées dans le cadre d'Appui à la gestion durable des ressources forestières et de consolider les résultats acquis dans le secteur. La durée du programme étant de 48 mois et les opérations n'ayant commencé effectivement qu'en fin 2018, il devrait rester assez de temps pour exécuter ce qui était prévu, même si cela ne se fait pas dans la période du Programme indicatif de coopération (2017-21). Il n'y a donc pas de raison à ce stade intermédiaire (mais pas réellement de mi-parcours) de prolonger la durée du programme ni de modifier le montant de l'enveloppe financière.

La mise en œuvre de la réforme engagée par le ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique doit être appuyée car elle générera plus de pertinence dans le dessin, la coordination et le suivi des politiques, plus d'efficacité et de cohérence dans les interventions (rendement et performance) et, *in fine*, plus d'impact sur les acteurs du secteur et sur la sécurisation et la valorisation des ressources forestières. Il n'est pas sûr que tous les aspects de cette réforme soient totalement effectifs à la fin du programme et il sera nécessaire, à ce moment-là, de bien identifier les acquis mais surtout les lacunes, et ce qu'il restera à faire pour que la réforme soit achevée. Ceci permettra d'envisager sereinement la nature et la forme d'un soutien additionnel, si les deux partenaires le jugent opportun. L'aboutissement de cette réforme pourrait donner une garantie au Luxembourg que les fonds pourront être gérés selon des standards qui permettraient un transfert plus global de la responsabilité (par exemple pour de l'aide budgétisée).

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la période de finalisation du programme, la mission d'évaluation fait les recommandations suivantes :

- **recommandation 1** : au regard du taux d'exécution relativement moyen, et du fait que les procédures sont maintenant en place et la situation devrait pouvoir s'améliorer progressivement, il est recommandé à l'Unité de gestion de se fixer des priorités et d'y concentrer ses efforts. La durabilité des réalisations, et donc ce qui concerne le renforcement des capacités et ce qui concerne les aspects légaux/formels de la sécurisation et valorisation des Chantiers d'aménagement forestier et autres espaces de conservations, devrait être considérée spécifiquement dans ce travail ;

- **recommandation 2** : les composantes sont exécutées sous la responsabilité de différentes Directions générales et dans le cadre de différents programmes budgétaires. Il est recommandé de développer plus de cohérence interne, en favorisant un échange d'expérience entre les différents programmes budgétaires et la production de rapports plus étoffés qui incluent une revue des contraintes rencontrées et des solutions apportées, une analyse des forces et faiblesses des interventions et des propositions en matière de complémentarité et synergie avec les résultats attendus des autres composantes ;
- **recommandation 3** : d'importants efforts ont été faits en matière de recrutement et de formation avec comme résultats l'existence de personnel technique qualifié et compétent au sein des services régionaux, provinciaux et départementaux du ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique. Il est recommandé de transférer des responsabilités plus importantes aux Directions régionales en particulier sur la réalisation des études, le suivi administratif des travaux de construction, le suivi de l'évolution du potentiel forestier et de la coupe dans les Chantiers d'aménagement forestier. Ce transfert de responsabilités devra être accompagné des ressources adéquates pour permettre de les mettre en application ;
- **recommandation 4** : la capitalisation d'expérience et le développement de synergies avec les autres intervenants, dans le cadre du Programme indicatif de coopération comme dans le cadre de la politique sectorielle forestière ne se fait pas ou alors pas de manière systématique. Il est recommandé, sous l'égide de l'Ambassade, d'organiser un partage des expériences et le développement de synergies potentielles entre projets du Programme indicatif de coopération et avec d'autres coopérations ;
- **recommandation 5** : le Fonds d'intervention pour l'environnement en tant qu'outil central pour la politique sectorielle de l'environnement, de l'économie verte et du changement climatique travaille à renforcer ses capacités et ses procédures. Il serait opportun de tester sur le tas les progrès faits afin de clôturer le programme sur une note forte et ouvrant des perspectives. Il est donc recommandé de poursuivre les efforts déjà faits pour appuyer le Fonds d'intervention pour l'environnement dans sa réforme interne et de discuter avec lui la préparation d'un potentiel quatrième appel à projet limité. Ceci ne devrait pas être fait trop tardivement afin de pouvoir finaliser l'exécution de ce quatrième appel avant la fin du projet et en tirer des conclusions et leçons ;
- **recommandation 6** : les assistants techniques (au niveau central et niveau régional) sont largement impliqués dans la gestion au jour le jour des activités et plus particulièrement pour ce qui concerne la conformité et le suivi des documents administratifs, contractuels et comptables générés dans le cadre de l'exécution du programme. Il est recommandé d'orienter davantage, en fonction de leurs spécialités, l'action des assistants techniques vers le transfert de capacité ainsi que le conseil technique à l'endroit de leurs homologues ;
- **recommandation 7** : l'École nationale des Eaux et Forêts est un pilier pour la formation de base et la formation continue du personnel du ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique. L'école doit s'imposer par la qualité de ses produits et elle doit être une référence au niveau national et au régional. Il est recommandé de veiller à ce que l'École nationale des Eaux et Forêts fasse attention à ne pas se disperser et se concentre davantage sur les missions liées à la partie foresterie et laisser les masters et les formations diplômantes sur l'économie verte pour plus tard ou pour d'autres niveaux. Il est recommandé également de positionner l'École nationale des Eaux et Forêts comme le partenaire de formation de tous les acteurs impliqués dans l'Appui à la gestion durable des ressources forestières. Une attention toute particulière devrait être accordée aux personnels des Chantiers d'aménagement forestier, surtout que de nouveaux outils et référentiels de gestion, suivi et évaluation sont en cours de mise en place. Les Chantiers d'aménagement forestier ont besoin de rajeunir leurs personnels et de moderniser leurs outils de gestion ;
- **recommandation 8** : le cadre de mesure des performances du projet est fondamentalement axé sur des indicateurs d'extrants. L'objet du programme n'est pas seulement de faire ce qui était écrit mais bien de comprendre les mécanismes qui mènent à la réalisation ou non des interventions et de suivre les effets et les impacts de ces interventions. Il est recommandé de traduire dans le cadre des mesures des performances non seulement les résultats attendus mais aussi les priorités et les grandes orientations du programme. Il faudra établir des liens avec les cibles des objectifs de développement durable pour faciliter leur intégration dans le cadre national plus global de suivi des objectifs de développement durable ;

- **recommandation 9** : il y a de nombreuses bonnes pratiques qui ont été identifiées par la mission d'évaluation, et qui sont évoquées ci-dessous, qui mériteraient une plus grande attention dans le futur. Il est recommandé d'alimenter l'échange principalement dans les domaines suivants, qui ne sont ni exhaustifs ni exclusifs :
 - la mise en place dans les services techniques déconcentrés de jardins école,
 - l'appui technologique aux filières avec potentiel et pour lesquels il y a encore peu de production, comme le baobab (huile) ou les balanites,
 - la participation des services du domaine (en charge du cadastre) à la création des espaces forestiers sécurisés, ceci afin de faciliter la formalisation juridique des résultats,
 - l'appui à la reconnaissance juridique des associations et groupements autour des espaces forestiers afin qu'ils puissent être reconnus formellement et participer à des appels d'offre,
 - l'affectation des stagiaires de l'École nationale des Eaux et Forêts dans les endroits où leur présence pourrait effectivement aider à déployer les activités,
 - la prise en compte des populations déplacées interne dans les interventions.