



EVALUATION INDÉPENDANTE DE PROGRAMME DE PAYS :

Burkina Faso



Remerciements

Le Bureau Indépendant d'Évaluation (BIE) du PNUD tient à remercier tous ceux qui ont contribué à cette évaluation.

Equipe BIE	
<p>Directorat: Oscar Garcia (Directeur), Indran Naidoo (Ancien Directeur) et Arild Hauge (Directeur Adjoint)</p> <p>Cheffe de Section EIPP: Fumika Ouchi</p> <p>Évaluateurs Principaux: Youri Bless et Oanh Nguyen</p> <p>Consultant de recherche: Gedeon Djissa</p>	<p>Membre du Panel Consultatif pour l'évaluation: Bagele Chilisa</p> <p>Consultants en évaluation: Raymond Onana, Youssouf Ouattara et Gedeon Djissa</p> <p>Publication et diffusion: Sasha Jahic</p> <p>Soutien administratif: Antana Locs et Sonam Choetsho</p>

Le BIE n'aurait pas pu conduire et finaliser cette évaluation sans le soutien des personnes suivantes :

Parties prenantes et partenaires
<p>PNUD Burkina Faso: Mathieu Ciowela (Représentant Résident), Isabelle Tschan (Représentante Résidente Adjointe), Salifou Zoungrana (Spécialiste Suivi et Évaluation), ainsi que tout le personnel du bureau de pays.</p> <p>Autres parties prenantes et partenaires: Gouvernement du Burkina Faso, représentants des agences des Nations Unies, organisations non gouvernementales, ainsi que les partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux.</p>

Avant-Propos

J'ai le plaisir de présenter l'évaluation indépendante du programme de pays pour le PNUD au Burkina Faso, la deuxième évaluation au niveau national réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le pays. Cette évaluation couvre la période de programmation 2018-2019.

Le Burkina Faso a connu des changements importants en 2015, après que le soulèvement populaire a forcé l'ancien président Blaise Compaoré à démissionner. En 2016, le nouveau gouvernement a élaboré un plan national de développement économique et social axé sur les réformes institutionnelles, le développement du capital humain et la croissance économique. Mais les taux de pauvreté restent élevés dans le pays, affectant les populations rurales de manière disproportionnée, et les indicateurs de développement humain placent le Burkina Faso parmi les pays les moins bien classés au monde. La crise de sécurité au Sahel a touché plusieurs régions du Burkina Faso, alors que des attaques persistantes de groupes armés ont provoqué des déplacements massifs de populations et une perturbation importante de l'activité socio-économique et de l'administration, limitant davantage l'accès aux services publics de base et affaiblissant la cohésion sociale.

L'évaluation a révélé que le PNUD au Burkina Faso a déployé des efforts remarquables pour adapter son programme et ses capacités opérationnelles au contexte de détérioration de la sécurité et pour promouvoir le renforcement des capacités aux niveaux national, régional et local. Les résultats restent cependant fragiles et la durabilité des interventions, en particulier celles qui visent le renforcement institutionnel, est compromise par la portée et les ressources limitées.

Alors que le PNUD au Burkina Faso progresse dans le cadre d'un nouveau descriptif de programme de pays, le bureau de pays devra renforcer l'intégration et les synergies dans la conception et la mise en œuvre de ses interventions, notamment au travers de la présence de ses bureaux régionaux nouvellement créés. Il devra renforcer ses partenariats avec les principaux partenaires au développement et continuer de se concentrer sur le ciblage des segments les plus vulnérables de la population. Une telle approche consolidée doit être ancrée dans une logique d'intervention et fondée sur des systèmes de gestion des connaissances qui guideront l'élaboration du prochain programme.

Je tiens à remercier le gouvernement du Burkina Faso, les différentes parties prenantes nationales, les collègues du bureau de pays du PNUD au Burkina Faso et le Bureau régional pour l'Afrique pour leur soutien tout au long de l'évaluation. J'espère que les constatations, conclusions et recommandations renforceront la formulation de la prochaine stratégie de programme de pays.

Oscar A. Garcia

Directeur, Bureau indépendant d'évaluation, PNUD

Table des manières

SIGLES ET ACRONYMES	5
RESUME EXECUTIF	7
CHAPITRE 1. INTRODUCTION	10
CHAPITRE 2. CONSTATS	17
CHAPITRE 3. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET REPONSE DE LA DIRECTION	47
ANNEXES	58

Sigles et Acronymes

ANAM	Agence Nationale de la Météorologie
APD	Aide Publique au Développement
ASCE-LC	Autorité Supérieure de Contrôle de l'Etat et de Lutte contre la Corruption
BIE	Bureau Indépendant d'Évaluation
CONASUR	Conseil National de Secours d'Urgence
COSED	Cohésion Sociale, Sécurité et État de Droit
CPD	Document de Programme de Pays
CREME	Réponse Urgente et Proactive de Création d'Emploi pour les jeunes
DIM	Modalité d'Implémentation Directe
EBA	Adaptation basée sur les Ecosystèmes
EIPP	Evaluation Indépendante du Programme de Pays
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
HACT Transfer)	l'Approche Harmonisée des transferts en espèces (Harmonized Approach to Cash Transfer)
HCRUN	Haut Commissariat pour la Réconciliation et l'Unité Nationale
MAPS	Mainstreaming, Acceleration and Policy Support
NIM	Modalité d'Implémentation Nationale
NU	Nations Unies
OAI	Bureau d'Audit et d'Investigation
ODD	Objectif de Développement Durable
ONAFAR	Observatoire National des Faits Religieux
OSC	Organisation de la Société Civile
PADEL	Programme d'Appui au Développement des Economies locales
PAMED	Programme d'amélioration des moyens d'existence durables
PCD	Plan Communal de Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PNDES	Plan National de Développement Économique et Social
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRD	Plan Régional de Développement

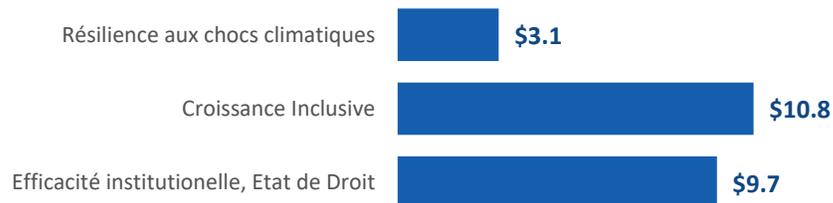
PROFEJEC	Projet Femmes, Jeunes, Entrepreneuriat et Citoyenneté
PUS	Programme d'Urgence du Sahel
ROAR	Rapport annuel axé sur les résultats
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
SAP-IC	Système d'Alerte Précoce- Information Climatique
SP-CNLS	Secrétariat Permanent – Conseil National de Lutte contre le SIDA
VJRN	Vérité, Justice, Réconciliation Nationale
VNU	Volontaire des Nations Unies

Résumé Exécutif

Le Burkina Faso, situé en Afrique de l'Ouest, fait partie du groupe de pays en développement sans littoral et des pays les moins avancés. Près de la moitié de la population du pays vit en dessous du seuil de pauvreté de 1,9 dollar par jour, et les taux de pauvreté dans les zones rurales sont près de trois fois supérieurs à ceux des zones urbaines. Un nouveau gouvernement a été élu en 2015, après qu'un soulèvement populaire majeur a contraint le président de longue date Blaise Compaoré à démissionner. La situation en matière de sécurité dans le pays s'est considérablement détériorée au cours des trois dernières années, des attaques terroristes de groupes armés ayant touché plusieurs régions du pays, provoquant des déplacements de population et ayant un impact négatif sur l'accès aux services.

Au Burkina Faso, le PNUD a élaboré un document de programme de pays pour la période 2018-2020, établi autour d'objectifs conformes au Plan national de développement économique et social (PNDES) 2016-2020. Le programme du PNUD au Burkina Faso prévoyait de contribuer aux trois domaines de résultats suivants: a) efficacité institutionnelle, état de droit, cohésion sociale et sécurité; b) une croissance inclusive, durable et créatrice d'emplois; et c) renforcement de la résilience aux chocs climatiques.

DEPENSES DU PROGRAMME PAR OUTCOME, 2018-2019 (US\$ millions)



CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, le PNUD est considéré comme un partenaire de développement important dans le pays et apprécié par le gouvernement. Le programme de pays du PNUD est aligné sur les priorités nationales et le PNUD a fait des efforts pour adapter son programme et ses capacités opérationnelles au contexte changeant et à la détérioration de la situation en matière de sécurité. Cependant, malgré le fait qu'une analyse du contexte ait effectivement été réalisée, les risques qui découlent de la crise de sécurité n'ont pas été analysés en profondeur dans le cadre de la conception du programme.

La pertinence des interventions du PNUD est illustrée par le fait que le programme répond aux besoins réels de développement et que le PNUD a obtenu des résultats tangibles dans tous les domaines du programme. Le PNUD a contribué à aider certaines institutions clés à s'acquitter de leur mandat, à renforcer la cohésion sociale dans les régions du Sahel et du Nord et à faciliter les réformes structurelles des forces de défense et de sécurité. Il a également contribué à améliorer la gestion durable des ressources naturelles en intégrant les questions environnementales dans les plans de développement régionaux et municipaux, ainsi qu'en visant l'amélioration de la collecte de données climatiques, le soutien aux incubateurs d'entreprise et le développement d'activités génératrices de revenus, ciblant principalement les jeunes et les femmes. Cependant, ces résultats n'ont pas nécessairement permis la réalisation d'un changement transformationnel, qui est l'objectif ultime du partenariat PNUD-gouvernement. L'ampleur limitée des interventions du PNUD et la fragilité des résultats figurent parmi les

défis auxquels le PNUD doit encore faire face pour réaliser les changements souhaités, notamment en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes.

Les interventions du PNUD ont favorisé et ciblé directement le renforcement des capacités aux niveaux national, régional et local. Mais la pérennité des résultats est un défi, d'autant plus que les capacités des bénéficiaires restent trop limitées pour assurer la continuité des initiatives à l'issue des interventions du PNUD. Le PNUD éprouve également des difficultés à mobiliser des ressources. Les partenariats développés avec les partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux, y compris les agences des Nations Unies, sont encore faibles, bien que des efforts récents aient été notés dans la mobilisation des ressources et la communication avec les partenaires. En outre, le système de suivi et évaluation du PNUD se concentre principalement sur le suivi de la mise en œuvre des activités plutôt que sur la réalisation des résultats du programme et le bureau ne capitalise pas suffisamment sur les expériences des projets pour un apprentissage efficace.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Au regard de l'évolution du contexte sécuritaire et humanitaire au Burkina Faso, le PNUD devrait continuer la restructuration de ses interventions autour de l'initiative Sustaining Peace et le Nexus Humanitaire-Développement-Paix qui permettront de mettre en œuvre des interventions pertinentes intégrées avec celles des autres agences des nations unies et partenaires au développement intervenant dans le pays. La mise en place des bureaux régionaux offre l'opportunité de cette synergie mais la collaboration entre les acteurs doit être systématique depuis la conception des initiatives jusqu'à leur mise en œuvre et leur évaluation. De plus, un accent particulier doit être mis sur le renforcement des capacités techniques et opérationnelles internes au PNUD.

Recommandation 2. Le PNUD devrait mettre un accent particulier sur une approche plus programmatique et consolidée centrée sur quelques interventions clés et transformatives dans chaque domaine thématique. L'élaboration d'une logique d'intervention qui guide le développement et la mise en œuvre des actions pourrait jouer un rôle accélérateur dans la planification et la mise en œuvre du programme, notamment pour le prochain cycle. La consolidation des interventions autour des grands programmes COSED et PAMED en cours de finalisation s'inscrit dans cette dynamique et doit être renforcée dans tous les domaines d'intervention du PNUD.

Recommandation 3. Le PNUD devrait focaliser ses appuis sur le renforcement des capacités des institutions à assumer leur mandat d'une part, et des communautés vulnérables à développer les capacités nécessaires pour leur insertion dans le tissu économique national d'autre part. Une approche intégrant ces deux dimensions permettrait de mieux répondre aux défis en matière de résilience et des vulnérabilités.

Recommandation 4. Le PNUD devrait renforcer sa gestion des connaissances, la communication et le dialogue avec les donateurs et partenaires nationaux. Avec les donateurs, cela permettrait de susciter d'une part leur intérêt pour le financement du programme et d'autre part améliorer leur perception vis-à-vis du PNUD. Si la communication et le dialogue sont basés sur une bonne gestion et un bon partage des connaissances, y compris des expériences pratiques des projets PNUD sur le terrain, ceci permettrait également d'apporter des opportunités pour la mise à l'échelle des interventions pilotes qui ont eu de bons résultats. Avec les partenaires nationaux, une amélioration de la communication permettrait de respecter les délais convenus et ainsi d'accélérer l'atteinte des résultats.

Recommandation 5. Le PNUD devrait renforcer ses efforts en matière de genre et identifier des approches et des interventions stratégiques menant à des changements transformationnels pour les femmes.

Chapitre 1. Introduction

1.1. Objectif et portée de l'évaluation

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a réalisé une Évaluation Indépendante du Programme de Pays (EIPP) au Burkina Faso en 2019. L'EIPP a couvert la période allant de 2018 à Septembre 2019, à savoir une année et neuf mois du cycle en cours, de 2018 à 2020. Son objectif est le suivant :

- Apporter un appui à l'élaboration du nouveau Programme de Pays du PNUD ;
- Renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis des parties prenantes nationales ;
- Renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis du Conseil d'administration du PNUD.

C'est la deuxième évaluation de programme de pays au Burkina Faso.¹ L'EIPP couvre toutes les activités du PNUD dans le pays et les interventions financées par toutes les sources de financement, y compris les ressources propres du PNUD, les fonds des donateurs et du gouvernement. L'EIPP couvre également des activités hors projet – telles que la coordination et le plaidoyer – considérées comme importantes pour l'agenda politique et social du pays.

1.2. Contexte du pays

Le Burkina Faso est un pays enclavé et moins développé situé en Afrique de l'Ouest. Estimée à environ 19 millions en 2017, la population du Burkina Faso est jeune (45% de moins de 15 ans). Les données de 2017 montrent que près de 44% de la population vit sous le seuil de pauvreté de 1,9 dollar US par jour², avec une disparité significative entre zones rurales et urbaines (le taux de pauvreté dans les zones rurales est trois fois supérieur à celui des zones urbaines)³. Le Burkina Faso est classé au 183ème rang sur 189 pays selon l'indice de développement humain (IDH) en 2018, avec l'accès limité de la population à l'éducation et aux services de santé ayant une incidence majeure sur l'IDH du pays⁴.

Le pays a connu un important soulèvement populaire en 2014, contre une révision de la constitution introduite par l'ancien président Blaise Compaoré, entraînant sa démission après 27 ans de pouvoir et la mise en place d'un régime de transition, puis des élections présidentielle et législative pacifiques et transparentes le 29 novembre 2015. En 2016, le nouveau gouvernement a élaboré le Plan National de Développement Économique et Social (PNDES) 2016-2020 avec trois objectifs stratégiques axés sur les réformes institutionnelles, le développement du capital humain et la croissance économique⁵.

Sur le plan économique, le Burkina Faso a enregistré une croissance du PIB relativement élevée depuis 2010, avec un taux de croissance supérieur à 5% la plupart des années. Globalement, 62,6% de la population active est employée en 2018. Toutefois, 86% de l'emploi total est vulnérable, et les femmes restent les plus touchées (90% de l'emploi des femmes est vulnérable)⁶. Selon les données de l'enquête intégrée sur les conditions de vie des ménages de l'Institut national de statistique et de la démographie,

¹ La première évaluation de programme de pays au Burkina Faso a été réalisée en 2009. Dans le passé, ces évaluations ont été appelées « Evaluation des résultats de développement »

² World Development Indicators, World Bank, 2019

³ The rural poverty headcount ratio at national poverty lines was 47.5% in 2014 while it was 13.7% in urban areas (WDI, 2019)

⁴ Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical update. Available at:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf

⁵ NESDP 2016-2020 http://cns.bf/IMG/pdf/pndes_2016-2020-4.pdf

⁶ World Development Indicators, World Bank, 2019

le chômage touche davantage les jeunes de moins de 25 ans (14,1%) et les femmes (9,9%). Environ 75% des jeunes de 16 à 24 ans n'a aucune formation technique et professionnelle, contre environ 47% des personnes âgées de 25 à 35 ans. Quant au secteur privé, le Centre des formalités de création des entreprises indique en 2015 que le taux de mortalité des entreprises nouvellement créées était de 20%. Cette réalité est plus durement ressentie par les populations de la région du Sahel, les rendant ainsi vulnérables à l'extrémisme violent.

Sur le plan social, les efforts nationaux pour l'accès aux soins de santé et les investissements dans les infrastructures et le personnel de santé ont entraîné une baisse significative de la mortalité et du retard de croissance des nourrissons et enfants, mais d'importantes disparités régionales persistent⁷. Les taux de mortalité maternelle et infantile au Burkina Faso sont parmi les plus élevés au monde. L'inégalité entre les sexes est omniprésente car les femmes continuent d'avoir un accès limité à l'éducation, aux soins de santé, aux opportunités économiques et à la représentation politique⁸, ce qui place le Burkina au 145ème rang sur 160 pays selon l'indice d'égalité des sexes⁹.

En ce qui concerne les problèmes environnementaux, le Burkina Faso est confronté à des défis importants, notamment la déforestation, la désertification et la pénurie de précipitations. Le pays est fortement exposé aux phénomènes météorologiques extrêmes tels que les inondations, les sécheresses, les vents violents et des variations dans les saisons pluvieuses et sèches¹⁰, ce qui nuit à la gestion durable des ressources naturelles dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de la foresterie, et qui affectent également les rendements agricoles¹¹ et exposent le pays à l'insécurité alimentaire.

Le Burkina Faso est membre et, depuis février 2019, président du G5 Sahel aux côtés du Tchad, du Mali, de la Mauritanie et du Niger. Le cadre intergouvernemental du G5 Sahel a été créé en 2014 et vise à lutter contre l'insécurité et à soutenir le développement dans la région du Sahel¹². L'engagement du Burkina Faso dans la lutte contre l'insécurité en général et au sein du G5 Sahel en particulier a entraîné une augmentation de 21% des dépenses militaires et de sécurité dans le budget 2017 par rapport à 2016.¹³ En 2017, une loi de programmation militaire quinquennale (2018-2022) a été adoptée, qui prévoit des dépenses d'un montant de 725,25 milliards de FCFA sur la période. L'allocation budgétaire de 2018 était de 169 milliards de FCFA et la prévision budgétaire de 2019 était de 209,73 milliards de FCFA, soit un total de 379,66 milliards de FCFA, pour les deux (02) premières années de mise en œuvre de la loi de programmation¹⁴. Cette augmentation budgétaire pose de nouveaux défis en termes de mobilisation des ressources pour les priorités dans les secteurs socio-économique et environnemental.

La situation sécuritaire au Burkina Faso s'est rapidement détériorée au cours des trois dernières années. Le pays a été frappé par de nombreuses attaques terroristes dans les régions de l'Est, de la Boucle du Mouhoun, du Nord et du Sahel, et particulièrement les zones frontalières du Mali et du Niger, ainsi que dans la capitale, Ouagadougou. En Janvier 2019, le Gouvernement a déclaré d'état d'urgence dans 13 régions. L'état d'urgence a été prolongé de 12 mois en décembre 2019. En juin 2019, une attaque

⁷ https://www.unicef.org/infobycountry/burkinafaso_2074.html (Consulted on May 14, 2019)

⁸ UNDP 1990-2017 Data, Share of seats in parliament (% held by women)

⁹ UNDP 2018 Statistics, Table 5. Gender Inequality Index

¹⁰ <https://www.adaptation-undp.org/explore/western-africa/burkina-faso> (Consulted on May 16, 2019)

¹¹ <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/burkina-faso> (Consulted on May 17, 2019)

¹² <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/defence-security/crisis-and-conflicts/g5-sahel-joint-force-and-the-sahel-alliance/> (Consulted on May 16, 2019)

¹³ IMF <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/15/Burkina-Faso-Request-for-a-Three-Year-Arrangement-Under-the-Extended-Credit-Facility-Press-45730>

¹⁴ Direction Générale du Budget

d'hommes armés dans un village limitrophe du Mali a causé la mort d'au moins 19 personnes¹⁵. L'attaque la plus meurtrière depuis le début de la crise sécuritaire date du 6 novembre 2019 ciblant des employés d'une compagnie minière, faisant 38 morts et 60 blessés¹⁶. Des attaques persistantes de groupes armés ont provoqué un déplacement massif des populations et une perturbation importante de l'activité socio-économique et de l'administration. L'accélération de la crise qui touche désormais 6 (six) régions du Burkina Faso se traduisait au mois de juin 2019 par des déplacements internes qui concernaient 220 000 personnes (incluant des femmes et des enfants) ; la fermeture de plus de 2 000 écoles qui a privé 330 000 enfants de l'éducation ; l'impossibilité d'accès aux soins médicaux à 250 000 personnes.¹⁷ La violence ciblée rend difficile l'accès aux services publics de base déjà très limités dans les régions affectées, toute chose qui affaiblit à la fois la cohésion sociale et la résilience des populations touchées. En fait, la cohésion sociale reste fragile étant donné non seulement les attaques de plus en plus fréquentes des groupes extrémistes mais aussi les grèves sans précédent observées dans le secteur public. Ces grèves ont un impact négatif sur la collecte des recettes et exercent une pression à la hausse sur les salaires et les transferts.¹⁸ A l'analyse, il semble établi que la crise sécuritaire est alimentée par des causes structurelles, à la fois différenciées et complexes qui résultent entre autres du mécontentement lié aux frustrations des populations dans leurs interactions avec les services de sécurité, de la vulnérabilité individuelle et de la recherche des gains financiers et personnels, du manque d'emplois et d'opportunités, de la dégradation des valeurs traditionnelles, du sentiment d'impunité, du faible niveau d'intégration des jeunes et des femmes dans la société, ainsi que dans les processus de prévention des conflits, de la faible prise en compte des points de vue des jeunes, etc.¹⁹

L'évolution de la situation sécuritaire et humanitaire du Burkina Faso exige une articulation de la réponse à la crise qui soit à la fois holistique et inclusive, et prenne en compte les spécificités des défis d'ordre géographique, temporel et financier. Le Programme d'Urgence pour le Sahel (PUS)²⁰ et le Programme d'Appui au Développement des Economies locales (PADEL) ont été conçus par le Gouvernement avec l'appui des partenaires au développement pour réaliser des investissements prioritaires et des infrastructures socioéconomiques dans une centaine de communes des six régions principalement impactées par cette crise. La cohérence entre les principales composantes de structuration du programme PUS ("socio-économique", "gouvernance administrative et locale", "sécurité et défense publique") et certaines initiatives spécifiques développées au sein des ministères techniques tels que le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Education, le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation illustrent la volonté du Gouvernement Burkinabé à adresser les principales causes des vulnérabilités qui alimentent la crise par des réponses adaptées.²¹ Dans ce cadre, un processus d'évaluation de la Prévention et de la Consolidation de la Paix est en cours depuis juillet 2019 sous le

¹⁵ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/06/10/au-burkina-au-moins-19-morts-dans-une-attaque-dans-le-nord_5474259_3212.html (Consulted on June 11, 2019)

¹⁶ <https://www.jeuneafrique.com/853527/politique/burkina-faso-une-attaque-de-cette-ampleur-qui-cible-deliberement-les-civils-cest-un-phenomene-nouveau/> (Consulted on 27 Nov 2019)

¹⁷ Rapport Complet de la mission de cadrage sur l'Évaluation de la Prévention et de la Consolidation de la Paix, Juin 2019, page 11

¹⁸ IMF <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/15/Burkina-Faso-Request-for-a-Three-Year-Arrangement-Under-the-Extended-Credit-Facility-Press-45730>

¹⁹ Source : Rapport de l'Évaluation de la Prévention et de la Consolidation de la Paix (EPCP), page 10 Encadré 1

²⁰ Initialement conçu pour procéder à des investissements dans 30 communes, ce Programme a été élargi à 76 nouvelles communes dans les régions du Nord, du Centre-Nord, de l'Est, du Centre Est et de la Boucle du Mouhoun. Cet élargissement fait suite à l'adoption, en juin 2019, du nouveau programme pour 2019-2021 par le Gouvernement.

²¹ Quelques illustrations tels que le Plan de réponse à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition du Ministère de l'Agriculture élaboré avec la participation du Conseil National de la Sécurité Alimentaire ; le Plan d'urgence de l'Education élaboré par le Ministère de l'Education ; la Stratégie de Prévention et de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent élaborée par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation

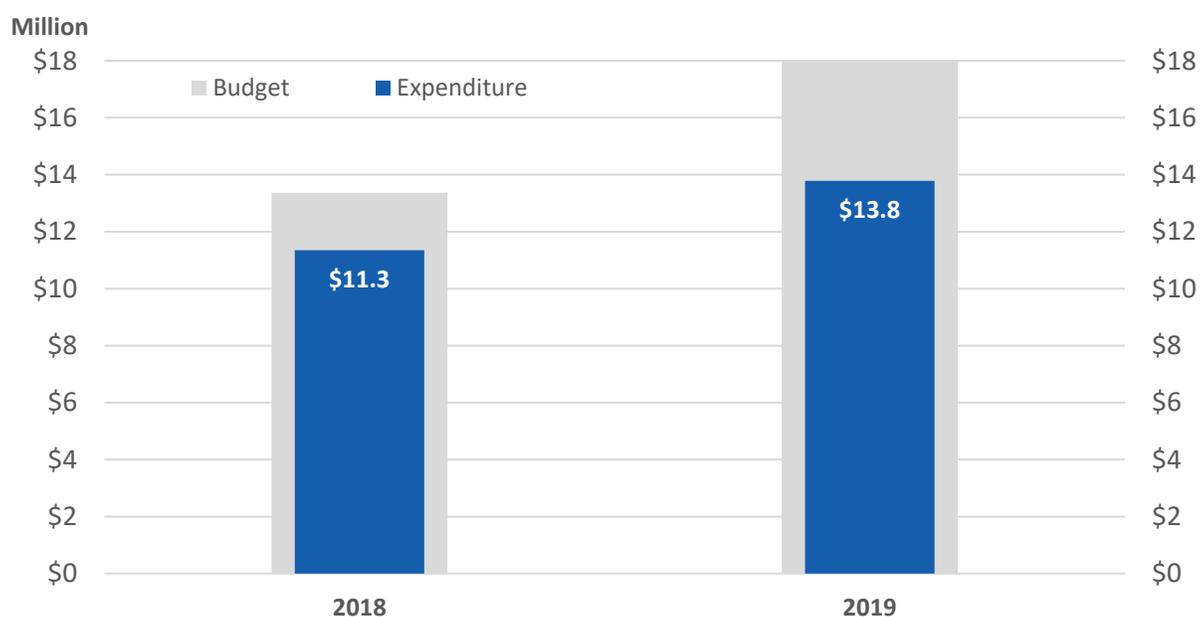
leadership du Gouvernement avec la participation des Nations Unies, de l'Union Européenne, la Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale. L'orientation prise par le Gouvernement qui maintient le cap sur l'atteinte des objectifs de développement tels qu'ils ont été définis dans le PNDES, en même temps qu'il doit prendre les mesures nécessaires pour le rétablissement de la paix et de la sécurité dans les zones impactées par la crise, et assurer une couverture adéquate des besoins prioritaires des populations exposées aux situations d'urgence pose les jalons du Nexus Humanitaire-Développement-Paix qui établit le lien entre l'aide d'urgence, le relèvement et le développement.

1.3. Le PNUD au Burkina Faso

En réponse aux défis et vulnérabilités qui caractérisent le contexte sociopolitique du Burkina Faso de plus en plus marqué par l'intensification de la crise sécuritaire et ses conséquences sur les personnes touchées, le PNUD a décidé d'accompagner le processus de fondation d'une société ouverte, pacifique, résiliente telle qu'elle est définie dans la Vision du Plan National de Développement Economique et Social 2016-2020 du pays. Cette réponse est articulée dans le Document de Programme de Pays du PNUD 2018-2020 autour des interventions qui portent simultanément sur (a) l'efficacité institutionnelle, la primauté du droit, la cohésion sociale et la sécurité ; (b) la croissance sans exclusion, durable et génératrice d'emplois ; et (c) la consolidation de la résilience aux chocs climatiques.

Au moment de l'évaluation, le bureau pays comptait 43 staffs, 52 contractuelles, et 47 Volontaires des Nations Unies (7 internationaux et 40 nationaux)²². Les budgets et dépenses du programme par année sont les suivants :

Évolution des Budgets et Dépenses du Programme, 2018-2019



Source: Atlas (7 Février 2020)

²² Audit du bureau PNUD au Burkina Faso, Rapport No 2094, 12 Décembre 2019

1.4. Méthodologie

Méthodologie. L'évaluation a fondé son analyse sur les résultats présentés par le CPD pour la période 2018-2020. Elle a examiné chacun des résultats prévus et les liens avec les objectifs stratégiques du programme.

L'évaluation cherche à répondre à trois questions principales : (i) quels étaient les objectifs du programme de pays pendant la période en question ? ; (ii) dans quelle mesure le programme a-t-il atteint (ou est susceptible d'atteindre) les objectifs définis dans le CPD ? ; et (iii) quels facteurs ont contribué à la performance du PNUD – ou constitué un obstacle à celle-ci –, et ultérieurement, à la durabilité des résultats obtenus ?

En outre, étant donné que l'égalité entre les sexes est au cœur du soutien du PNUD aux pays pour la mise en œuvre et la réalisation de l'Agenda 2030 pour le Développement Durable et les ODD, l'évaluation a également analysé dans quelle mesure l'appui du PNUD au Burkina Faso a été conçu et a effectivement contribué à l'égalité des sexes.

La triangulation des éléments ci-après est au cœur de la méthodologie adoptée pour répondre aux questions de l'évaluation :

- Une analyse du portefeuille de projets et de programmes ainsi qu'une revue des documents de programme, des documents et rapports sur les projets/programmes réalisés par le PNUD et le gouvernement de Burkina Faso, des évaluations décentralisées²³, des documents institutionnels du PNUD (plan stratégique, rapports annuels axés sur les résultats (ROAR), etc.), des données relatives aux indicateurs de résultats du programmes (données désagrégées par sexe le cas échéant), des travaux de recherche-actions, ainsi que d'autres publications disponibles portant sur le pays. Les principaux documents consultés sont mentionnés dans l'annexe 7.
- Environ 115 entretiens ont été menés avec le personnel du Bureau du PNUD-Burkina Faso, des représentants et agents des autorités des différentes institutions du gouvernement au niveau central et local, des responsables et personnels d'autres organisations des Nations Unies et des partenaires de développement, des organisations de la société civile, et des populations bénéficiaires (hommes et femmes) du Programme de Pays. Les institutions à rencontrer ont été identifiées sur la base de la revue documentaire (documents sur le programme PNUD et le contexte du pays en général), et comprenaient non seulement les principaux partenaires du programme du PNUD, mais également les principaux acteurs de développement dans le pays. Ces entretiens ont été utilisés pour collecter des données et obtenir une compréhension rigoureuse des perceptions des partenaires et acteurs de développement sur la portée, les contributions, la performance et les impacts des interventions du PNUD pour les hommes et les femmes, sur les contraintes dans la mise en œuvre, ainsi que sur les points forts et les faiblesses du PNUD au Burkina Faso.
- Des visites sur le terrain ont permis de constater directement les réalisations de quelques projets clés et de mener des entretiens semi-structurés avec des bénéficiaires des interventions appuyées par le PNUD. L'équipe a visité un échantillon de sites dans 14 localités dans 5 régions du Burkina Faso (Boucle du Mouhoun, Centre-Nord, Centre-Ouest, Nord, et Sahel). L'identification des sites a été effectuée en se basant sur l'exploitation des documents de programmes et au travers

²³ Sept évaluations décentralisées ont été réalisées depuis 2018, qui sont toutes des évaluations des projets. Trois rapports d'évaluations décentralisées de projets ont été soumis à l'assurance de qualité du BIE, dont deux ont été notés 4 (modérément satisfaisant) et un a été noté 3 (modérément insatisfaisant).

d'échanges avec les gestionnaires de programme au niveau du PNUD et des partenaires nationaux. Des efforts ont été déployés pour s'assurer que les sites visités ont couvert tous les principaux domaines des interventions du PNUD et qu'ils ont été représentatifs des approches d'appui du PNUD dans le contexte diversifié du Burkina Faso. Les sites à visiter ont également été choisis pour permettre aux évaluateurs d'interviewer un large éventail de parties prenantes dans les interventions du PNUD, y compris les bénéficiaires des projets, les autorités régionales, et le personnel des services techniques régionaux.

Processus. Suite à l'élaboration des Termes de référence pour l'EIPP (annexe 1) en Juin 2019, le BIE a recruté un consultant régional et un consultant national²⁴. Un questionnaire préalable a été envoyé au bureau de pays en Aout 2019 afin de faciliter la collecte de données et de recueillir les réflexions du bureau de pays sur la performance et les résultats du programme. Une mission de collecte de données a été effectuée du 30 Septembre – 11 Octobre 2019. Lors de cette mission, l'équipe s'est divisée en trois groupes afin de couvrir autant de sites de projets que possible. À la fin de la mission sur le terrain, les résultats préliminaires et des pistes de réflexion ont été partagés avec le bureau de pays. Par la suite, l'équipe a rédigé des rapports distincts sur chaque domaine thématique. Les constats de chacun de ces rapports ont été ensuite synthétisés dans le rapport global de l'EIPP.

Des efforts ont également été faits lors de la période de planification, afin d'organiser la mission de l'EIPP avec une semaine de chevauchement avec celle de l'audit du bureau de pays, conduit par le Bureau d'Audit et Enquêtes (OAI), ce qui a permis de comparer les notes et constats issus des entretiens. Cela a fourni à l'équipe d'évaluation des éléments et perspectives supplémentaires, notamment sur les questions opérationnelles.

Le projet de rapport a été soumis au BIE, ainsi qu'à un lecteur externe (membre du comité consultatif d'évaluation du BIE), puis au bureau de pays et au bureau régional du PNUD pour l'Afrique, et, enfin, au gouvernement et aux autres partenaires dans le pays. L'organisation d'un atelier par vidéoconférence a réuni les principales parties prenantes du programme et a donné une occasion supplémentaire de discuter des résultats et des recommandations, et d'obtenir des commentaires et des précisions sur le rapport de l'EIPP avant sa finalisation.

Limitations. La conduite de cette évaluation a été confrontée à certaines limitations, comprenant de nombreuses informations de base à lire et à digérer dans un délai court, un calendrier de mission de collecte de données serré et de défis sécuritaires pour les visites sur le terrain. Bien que les visites sur le terrain aient permis d'observer les progrès et les réalisations de différentes interventions, le temps imparti n'a pas permis à l'équipe d'évaluation de parler avec tous les différents types de parties prenantes et de bénéficiaires des interventions du programme. Cela est source d'éventuel biais de sélection que l'évaluation s'est attelée à minimiser par des échanges à distance qui se sont poursuivis après la mission de collecte des données sur le terrain, ainsi que par la collecte et l'exploitation de la documentation disponible sur les projets du programme qui se sont poursuivis après le départ de la mission du Burkina Faso. En termes d'évidence évaluative existante, il n'existait aucune évaluation des résultats et seul un nombre limité d'évaluations de projets était disponible. L'équipe a essayé de surmonter ces contraintes en multipliant les discussions avec les différentes parties prenantes en vue de mieux comprendre la logique de la stratégie de programmation des interventions ainsi que des résultats obtenus. Il convient de noter que le programme de pays actuel pour le Burkina Faso ne couvre qu'une période de trois ans (2018-

²⁴ Les experts sont responsables des différents domaines thématiques du programme, le genre étant considéré comme un thème transversal.

2020). La présente évaluation a donc été réalisée à mi-parcours. Malgré ces difficultés, la mission de collecte de données s'est déroulée dans de bonnes conditions avec un bon appui logistique fourni par le bureau de pays avec suffisamment de preuves rassemblées pour tirer des constats, des conclusions et des recommandations.

Chapitre 2. Constats

2.1. Constats généraux

Constat 1 : Pendant ce cycle de programmation, le PNUD déploie des efforts notables pour s'adapter à un contexte de sécurité en détérioration afin de fournir une réponse programmatique plus pertinente. Sur conseil des différentes missions, le PNUD inscrit son action dans l'initiative « Sustaining Peace » et identifie le Nexus Humanitaire-Développement-Paix comme approche pour accélérer la mise en œuvre en général. Le bureau de pays a ainsi entamé un processus pour assurer une présence régionale et ajuster ses capacités internes, qui n'étaient plus adaptées aux nouveaux besoins opérationnels et techniques.

Le programme pays du PNUD a vu sa mise en œuvre sérieusement affectée par un environnement sécuritaire qui s'est drastiquement détérioré dans le pays et la sous-région.²⁵ Des défis substantiels en matière de sécurité impliquent la nécessité pour le PNUD à s'adapter. La réponse du PNUD s'inscrit dans l'initiative Sustaining Peace des Nations Unies visant à prévenir et consolider la paix dans un cadre d'intervention intégrée des agences du Système des Nations Unies.

Des missions des organisations des Nations Unies ont été conduites en 2017 (Mission MAPS)²⁶ et 2019 (Chambas²⁷ et Interpeace²⁸) au Burkina Faso et ont permis de consolider la priorité accordée par le Secrétariat Général des Nations Unies au Burkina Faso dans la mise en place du Nexus Humanitaire-Développement-Paix et l'initiative Sustaining Peace. L'une des recommandations de la mission de 2019 est la mise en place des bureaux intégrés des agences des NU dans 5 régions sensibles du pays²⁹ pour renforcer la synergie d'actions et l'efficacité des interventions des agences sur le terrain.

Parmi les quatre axes prioritaires³⁰ identifiés par cette mission, le PNUD contribue aux axes 2 et 3 relatifs respectivement au renforcement de la présence de l'État (gouvernance territoriale et locale) et à la construction des bases de la résilience des populations. Le PNUD décline ces axes en trois domaines thématiques que sont la résilience; la préservation des conflits, la consolidation de la paix et la cohésion sociale; et le développement économique local. Le Bureau Pays est en train de concrétiser la mutation progressive de la planification vers une approche programme par le regroupement des actions d'appui à la Cohésion sociale, Sécurité et Etat de droit au sein d'un Programme unique, le programme «Cohésion

²⁵ La dégradation de la situation humanitaire caractérisée en 2019 par des milliers de déplacés internes, plus de 2000 écoles fermées dans les régions affectées avec plus de 330,000 enfants privés d'éducation et plus de 250,000 personnes n'ayant pas accès aux services médicaux (Rapport Aide-mémoire de la mission de Cadrage, 2019).

²⁶ La mission MAPS (Intégration, Accélération et Appui aux politiques) est une mission conjointe des Nations Unies au Burkina Faso pour soutenir la mise en œuvre des ODD. Elle a identifié le Burkina Faso comme pays prioritaire pour le Nexus Humanitaire-Développement-Paix comme accélérateur des ODD à l'horizon 2030.

²⁷ La mission dirigée par le RSSG de l'UNOWAS, M. Chambas en février 2019 a évalué les engagements des Nations Unies au Burkina Faso dans le contexte sécuritaire actuel et a renforcé la prise en compte du Burkina Faso comme pays prioritaire dans l'initiative Sustaining Peace pour la prévention et la consolidation et la paix. La mission a encouragé le renforcement de la collaboration entre les agences, fonds et programmes des nations pour plus d'efficacité dans la mise en œuvre des interventions auprès des populations.

²⁸ La mission conduite en 2019 par l'organisation Interpeace, soutenue par UNDP et OCHA, visait la mise en place de la plateforme pour le Nexus Humanitaire-Développement-Paix.

²⁹ Dori, Kaya, Fada N'gourma, Bobo-Dioulasso et Ouahigouya

³⁰ Axe 1 : Optimisation de la gestion des urgences humanitaire et sociale; Axe 2 : Renforcement de la présence de l'État (gouvernance territoriale et locale); Axe 3 : Construction des bases de la résilience des populations (préservation des droits humain, promotion de la cohésion sociale, prévention de l'extrémisme et la radicalisation); Axe 4 : Création des conditions pour le retour des personnes déplacées (Rapport sur le Positionnement du PNUD dans le cadre de la présence conjointe des Nations Unies au Burkina Faso, 2019).

Sociale, Sécurité et État de Droit » (COSED), d'une part, et l'ensemble des initiatives d'appui à l'amélioration des moyens d'existence durable au sein du programme «Amélioration des moyens d'existence durable » » (PAMED) d'autre part. Dans cette nouvelle configuration, la résilience deviendrait une thématique transversale. Il faut noter que ces actions sont à leur phase de conception et ne peuvent donc faire l'objet d'évaluation.

L'évaluation a aussi noté que le PNUD a entamé un processus de mise à niveau de ses capacités opérationnelles. A cet effet, le Bureau Pays a récemment élaboré un nouvel organigramme, comprenant une troisième unité de programme "Résilience", venant s'ajouter aux unités existantes de "Gouvernance et Paix Durable" et "Energie et Environnement". Les équipes de travail ont été renforcées au Bureau Principal de Ouagadougou et celles des cinq bureaux régionaux sont en train d'être mobilisées. Cependant, l'un des défis à l'effectivité de la présence du PNUD dans les bureaux régionaux est relatif au déploiement en temps opportun, de l'ensemble du personnel mobilisé pour les bureaux intégrés (certains membres du personnel recrutés pour les bureaux régionaux étaient momentanément retenus à Ouagadougou dans l'attente de la mise en place des mesures de mitigation appropriées relatives au contexte sécuritaire dans leurs zones d'affectation). Les entretiens effectués ont aussi révélé que le renforcement de capacité pour l'opérationnalisation des bureaux régionaux n'est pas systématique dans toutes les agences des Nations Unies ce qui pose le risque de difficulté opérationnelle dans certaines régions car le renforcement de capacité au sein du PNUD ne suffira pas pour assurer la réalisation des résultats notamment dans les régions où le PNUD n'a pas la charge de la coordination. A moyen terme, le PNUD, devra faire face au défi du maintien de l'attention des autorités en période électorale (élections prévues pour novembre 2020), pour établir des partenariats diversifiés et solides qui faciliteraient la disponibilité effective de ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de son programme.

2.2. Efficacité institutionnelle, primauté du droit, cohésion sociale et sécurité

> Related Outcomes

Outcome 1 : D'ici à 2020, améliorer l'efficacité des institutions et faire en sorte que la population du Burkina Faso, en particulier les personnes les plus exposées aux risques de conflit et d'insécurité, vive dans la paix et la sécurité dans un État de droit.

Outcome 1 - Budgets et Dépenses



Cet outcome se décline en 3 grands piliers: Efficacité institutionnelle, primauté du droit, cohésion sociale et sécurité. Pour la période 2018-2019, le niveau de dépenses³¹ s'élève à \$9.7m sur un budget total de \$13.4m, ce qui correspond à un taux d'exécution de 72,6%. En 2018, les dépenses ont représenté 78,9% du budget et 69% en 2019. La détériorisation du contexte sécuritaire apparaît comme le premier facteur de ralentissement du delivery en 2019. A cela viennent s'ajouter les longs délais de formulation des projets et programmes, et de décaissement des fonds, le démarrage tardif certains programmes comme autant de contraintes internes à l'amélioration du taux d'exécution budgétaire. La mise en œuvre du programme de cet Outcome suggère que les activités évoluent des trois piliers initiaux vers des interventions programmatiques axées autour de deux domaines principaux de la prévention et la gestion des conflits d'une part, et de la consolidation de la paix et de la cohésion sociale d'autre part.

Constat 2: Le PNUD a contribué aux efforts du gouvernement pour l'atteinte des objectifs de développement économique et social du pays à travers le renforcement des capacités opérationnelles de planification du Gouvernement. Il a également soutenu le processus de domestication des ODD y compris l'élaboration du profil ODD du pays. Cependant, il y a des gaps qui restent à combler en matière de renforcement de capacités des partenaires nationaux en charge de la collecte et de la mesure des indicateurs à suivre dans les secteurs de planification du PNDES.

Dans le cadre de l'appui au PNDES, le PNUD a contribué à l'organisation de la conférence des partenaires du Burkina Faso pour le financement du PNDES qui s'est tenue en décembre 2016, ainsi que la conférence internationale des partenaires qui a succédé en 2018. La tenue de cette dernière conférence a permis de renouveler et de confirmer l'engagement des partenaires à soutenir financièrement le pays dans le secteur agro-sylvo-pastoral, mais aussi dans la mise en œuvre du Programme d'Urgence pour le Sahel (PUS) et le Programme d'Appui au Développement des Economies Locales (PADEL). Pour ces deux programmes, des engagements nouveaux de 220 milliards de FCFA (environ USD 370 millions) ont été pris par les partenaires du Burkina Faso. Les Nations-Unies ont également eu l'opportunité de renforcer leur engagement à travers l'éligibilité du pays au Fonds de Consolidation de la Paix avec une allocation initiale de 8 millions USD. Le Burkina Faso a également bénéficié de l'appui technique du PNUD dans la préparation du Rapport National Volontaire sur les objectifs de développement durable (ODD).

Le PNUD joue un rôle central dans le processus national de planification stratégique du développement qui prend en compte les ODD. A cet égard, le PNUD a soutenu la définition du profil du pays pour les ODD, ainsi que leur mapping statistique. Dans le cadre d'une approche conjointe avec les autres agences du Système des Nations-Unies et sous le leadership du Coordonnateur Résident, le Bureau Pays du PNUD fournit un appui à la domestication des ODD, ce qui a permis d'adopter des cibles prioritaires suite à un processus de priorisation en vue de leur intégration dans le PNDES. Dans l'optique de la progression vers l'approche conjointe et coordonnée préconisée par l'UNDG, le PNUD a joué un rôle central dans le processus d'élaboration de la feuille de route sur les ODD à travers la sensibilisation, la formation et la mise à niveau des personnels des différentes agences du SNU sur les ODD et les outils de mise en œuvre (MAPS).

Un plan d'actions a été adopté dans le cadre de l'appui qui est fourni au Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement pour renforcer leur capacité de suivi des secteurs de planification identifiés dans le PNDES. Les difficultés rencontrées jusqu'à présent dans la collecte et le suivi des indicateurs ciblés confirment la nécessité de la poursuite du processus de renforcement des capacités qui

³¹ Sur la base des informations financières au 7 Février 2020

est prévu en faveur des équipes de la Direction Générale de l'Economie et de la Planification du Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement en charge de cette question.

Constat 3: Le PNUD contribue à aider certains organismes législatifs et judiciaires à exécuter leurs missions par un soutien matériel et technique qui a permis des avancées dans la conduite de leurs mandats respectifs. Dans la plupart des cas, les acquis consécutifs aux appuis du PNUD restent fragiles et de ce fait requièrent des actions de consolidation à inscrire dans la durée, notamment en ce qui concerne la gouvernance démocratique et administrative.

Au travers de son programme dans le domaine de l'efficacité institutionnelle, primauté du droit et cohésion sociale, le PNUD a notamment fourni un appui en faveur des institutions chargées de la primauté du droit, de l'aide juridique et de la réconciliation nationale destiné à renforcer les capacités opérationnelles qui leur permettraient de fournir des services de justice de qualité à la population et de faciliter le processus de réconciliation. Le projet Vérité, Justice et Réconciliation Nationale (VRJN) a fourni au Haut Commissariat pour la Réconciliation et l'Unité Nationale (HCRUN) un appui technique portant sur les principes et méthodes de justice transitionnelle, ce qui a notamment conduit à faciliter le processus de dédommagement et le soutien aux victimes d'évènements spécifiques³².

En contribuant à la réponse des besoins du Burkina Faso en matière de prévention et de règlements des conflits, de promotion de l'état de droit, d'amélioration de la gouvernance et de consolidation de la paix, le projet VRJN présente une certaine complémentarité avec les Projets « Réforme du Secteur de la Sécurité et Promotion de la sécurité communautaire et de la cohésion sociale dans la région du Liptako Gourma » et le projet COSED permettant à l'intervention du PNUD d'être plus stratégique.

Planifié pour une durée de douze mois, le projet VRJN est censé être arrivé à échéance. Cela étant, l'évaluation a noté l'existence de besoins d'accompagnement techniques non comblés pour la mise en œuvre du plan d'actions triennal élaboré avec l'appui du PNUD, ainsi que pour l'élaboration d'une stratégie de mobilisation de ressources assortie d'un plan de communication. Les acquis de ce projet à la date de sa clôture, quoique notables, sont encore fragiles. L'évaluation finale du VRJN révèle notamment que l'aide aux victimes susceptibles de bénéficier des appuis du HCRUN a été insuffisante (seulement 10% des victimes ont été écoutées sur les 5056 dossiers recensés), et que les difficultés liées à la gestion de la croissance du HCRUN se sont traduites par l'extension de sa durée de 12 à 21 mois.

En ce qui concerne l'Assemblée Nationale, les appuis du PNUD ont été canalisés à travers le Projet d'appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité en direction de la Commission de défense et de sécurité dont les capacités ont été renforcées pour être en mesure d'examiner le projet de Loi en cours de rédaction sur la politique nationale de défense et de sécurité et l'architecture nationale de sécurité.

S'agissant de l'appui à la lutte contre la corruption, l'Autorité Supérieure de Contrôle de l'Etat et de Lutte contre la Corruption (ASCE-LC) en charge de cette lutte bénéficie d'un accompagnement régulier du PNUD, notamment l'appui à l'organisation des campagnes de sensibilisation qui marquent les activités de la journée internationale de lutte contre la corruption, le 9 décembre de chaque année. Par le passé, le PNUD a accompagné l'ASCE-LC dans la conduite de la réforme de cette institution engagée depuis 2015, mais qui reste plombée par le retard observé pour la signature des décrets d'application de ladite réforme. Pour les responsables de l'ASCE-LC, l'efficacité de la lutte contre la corruption au Burkina Faso passe par une synergie d'action entre les agences de lutte contre la corruption et les instances judiciaires. Malgré

³² 156 femmes victimes du déguerpissement du marché des fruits et légumes de Bobo Dioulasso et la prise en charge médicale de 15 blessés de la liste des 24 de l'insurrection de 2014 et du putsch manqué de 2015 (Rapport annuel du HCRUN, 2018).

tous les efforts d'accompagnement du PNUD, le pays n'a pas pu améliorer réellement sa capacité à régler le problème de la corruption. L'indice *World Governance Indicators* pour le contrôle de la corruption montre notamment que peu de progrès ont été réalisés depuis 2016, avec un score stagnant à 53 de 2016 à 2018.³³

D'autres appuis du PNUD en faveur de la lutte contre la corruption se sont traduits par l'accompagnement de ministères et institutions en charge de la coordination et de la passation des marchés publics pour l'acquisition du matériel informatique devant permettre le déploiement en ligne de la solution de dématérialisation des procédures de passation des marchés publics au Burkina Faso. Une plateforme de dématérialisation des marchés publics constituée d'un portail web, d'une application mobile et d'un module de soumission électronique devait être développée, testée et opérationnalisée en 2018, dans l'optique d'accroître la transparence dans la gestion des procédures de passation des marchés publics, de contribuer à réduire les délais de passation et d'accroître la célérité dans les différentes phases de passation des marchés publics et de délégation de services publics. Cette plateforme n'a pas été mise en place en raison de plusieurs facteurs, incluant l'indisponibilité des équipements informatiques. De plus, les livrables d'un contrat de service de courte durée pour un consultant international, signé en 2017 et portant sur l'établissement de la plateforme, restent inachevés à ce jour. Cette situation a contribué à l'absence de progrès dans l'atteinte des objectifs du projet.

La feuille de route articulée d'actions d'un échéancier précis (autour de la formation des acteurs et administrateurs : mi-janvier 2019 ; déploiement de la plateforme en local : courant janvier 2019 ; phase test de 3 mois avant la mise en production de l'outil en ligne) n'a pas connu un début de mise en œuvre depuis son adoption en novembre 2018.

Constat 4: La promotion de l'état de droit au Burkina Faso est un domaine prioritaire du cycle actuel de programmation, qui est reflétée par des appuis à des initiatives qui se focalisent sur la protection des droits des personnes vivant avec le VIH/SIDA, ainsi que sur un meilleur accès à la justice par les populations burkinabés. Dans l'ensemble, les appuis du PNUD dans ces domaines répondent à des besoins réels. Cependant, les résultats des activités conduites jusqu'à présent sont globalement peu visibles, ce qui montre que des efforts importants sont requis, notamment dans le cadre du réalignement du programme sur les questions de paix et de cohésion sociale.

Depuis 2016, le PNUD contribue à la mise en œuvre des recommandations issues de l'Examen Périodique Universel (EPU) par des actions en faveur du respect et de l'application des droits socioéconomiques, politiques et culturels de toutes les populations marginalisées, notamment des personnes vivant avec le VIH. L'appui qui est fourni au Ministère de la Santé dans ce cadre, à travers le Secrétariat Permanent du Conseil National de Lutte contre le Sida et les IST (SP/CNLS-IST) porte sur la revue et l'actualisation du cadre juridique burkinabé de la riposte au VIH et SIDA. La première étape de cette intervention a permis au Gouvernement du Burkina Faso de disposer d'un plan d'action national qui a recommandé la révision de la Loi N°030-2008/AN du 20 Mai 2008, portant lutte contre le VIH/SIDA et protection des droits des personnes vivant avec le VIH/SIDA. Cette révision devrait permettre de corriger plusieurs stipulations des dispositions pénales de la Loi. Il s'agit notamment des dispositions des articles 7 et 20 de ladite Loi relatives à l'obligation faite au PVVIH de révéler son statut sérologique (article 7) et à la criminalisation de la transmission du VIH (article 20). Les échanges que l'évaluation a eus sur ce sujet révèlent que l'examen et l'adoption de la version amendée de la Loi connaît des lenteurs pour son examen et son adoption par l'Assemblée Nationale. Au-delà de son adoption, sa mise en œuvre pourrait également être retardée par

³³ Voir <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

l'élaboration des textes réglementaires nécessaires à son application. Eu égard à ce contexte, l'évaluation retient qu'il ne sera pas possible d'apprécier les retombées des modifications apportées à cette loi tant que celle-ci n'aura pas été mise en application.

En ce qui concerne la promotion de l'accès à la Justice, la contribution du PNUD a été amorcée à travers un plan d'initiation qui a permis au Gouvernement burkinabé de bénéficier d'une assistance technique et financière destinée au renforcement du processus de réforme du secteur de la justice et d'obtention de résultats à court terme en matière de lutte contre l'impunité et d'accès à la justice. C'est dans ce cadre que 25 membres des commissions d'assistance judiciaire ont été formés, ce qui a permis d'assister 274 personnes en 2018, soit une hausse d'environ 8% par rapport à 2017. Le PNUD a également permis au pays de respecter ses engagements vis-à-vis du Conseil des droits de l'Homme à travers son 3ème passage à l'EPU.

Le PNUD devait aussi contribuer à l'allègement de la surpopulation carcérale à travers un soutien au fonctionnement régulier de la chaîne pénale. Dans cette optique, le PNUD a facilité l'organisation des audiences foraines qui ont permis à 114 accusés de crimes, détenus pour certains depuis plus de 14 ans sans jugement, de bénéficier d'un processus judiciaire régulier. En parallèle, le PNUD a soutenu le Gouvernement dans l'élaboration d'une étude diagnostic, comprenant des recommandations sur l'état de l'accès à la justice au Burkina Faso³⁴. En dépit de ces avancées, les résultats obtenus dans ce domaine ne sont pas suffisants pour répondre pleinement au problème de la surpopulation carcérale, étant donné que plus d'un tiers des personnes détenues dans les prisons burkinabés sont en attente de jugement³⁵. Dans le même ordre d'idées, l'évaluation note que d'autres actions initiées dans l'optique d'un meilleur accès à la justice n'ont pas abouti, telles que celles qui prévoyaient la mise en place d'un cadre de collaboration avec les cliniques juridiques mises en place par l'Association des Femmes Juristes du Burkina Faso.

Les projets Jeunesse et Paix et Gestion des conflits locaux qui visent la restauration de la confiance entre les populations et les forces de défense et de sécurité dans les régions du Sahel et du Nord du Burkina Faso ont été élaborés pour répondre au besoin de cohésion sociale dans le pays. La planification du programme COSED qui est une mise à l'échelle des résultats du plan d'initiation sur l'accès à la justice était en phase finale pendant la mission d'évaluation au Burkina Faso. Ce programme est prévu pour être mis en œuvre par le Ministère de la Justice. Planifié pour une durée de 3 ans (trois) ans, le COSED a obtenu l'aval du Ministère de la Justice et l'approbation formelle de son document de projet par le Ministère de l'Economie est attendue. Son budget a été estimé à 12 millions de dollars US incluant une contribution du PNUD fixée à 1,7 millions dont 700.000 provenant du TRAC. Pour sa mise en œuvre, le PNUD table sur la participation de partenaires traditionnels tels que le Danemark, la Suède, la Suisse, l'Union Européenne, le Luxembourg et le Japon, mais leur contribution n'apas encore été formalisée.

Constat 5: Le PNUD contribue au renforcement de la cohésion sociale dans les Régions du Sahel et du Nord à travers des initiatives qui impliquent des acteurs importants de la société civile. Les difficultés d'accès et de sécurisation de ressources stables et de longue durée des organisations non étatiques associées à ces interventions limitent leurs capacités à impulser et à obtenir les changements transformationnels escomptés auprès des cibles visées.

³⁴ ROAR 2018

³⁵ Sur la base des chiffres datant du 31/12/2017. Cela représentait 2,600 personnes en prison et en attente de jugement. Voir aussi « World Prison Brief » (<https://www.prisonstudies.org/country/burkina-faso>) et « Deuxième rapport périodique sur la mise en œuvre par le BURKINA FASO de la convention contre la torture », Mars 2019

Le Burkina Faso est depuis longtemps un pays de diversité religieuse et de tolérance, considéré par certains comme un modèle de coexistence dans une région où la violence basée sur des critères religieux a augmenté ces dernières années. Sur la base des données de 2016 de l'étude sur les restrictions à la religion, le pays a des niveaux relativement faibles de restrictions gouvernementales sur la religion, tandis que les hostilités sociales sont plus élevées que l'indice médian pour tous les pays³⁶. En plus du contexte régional actuellement tendu, au Burkina Faso la question de l'identité religieuse est de plus en plus portée dans les domaines public et politique. Face au risque que cela représente pour le modèle de coexistence pacifique et de cohésion sociale du Burkina Faso, les autorités ont intensifié leurs efforts pour mieux réglementer le discours religieux.

Dans ce contexte, le PNUD appuie l'Observatoire National des Faits Religieux (ONAFAR) dans la réalisation de son mandat de surveillance des contenus médiatiques à caractère religieux et du suivi de la mise en œuvre des règlements sur les pratiques religieuses. En tant qu'organe d'appui du Conseil Supérieur de la Communication créé par le Gouvernement Burkinabé pour la promotion de la tolérance et du dialogue interreligieux et le renforcement des capacités des leaders religieux, l'ONAFAR est éligible aux subventions de l'Etat et à ce titre, chacune de ses communautés religieuses a reçu une subvention de 124 000 dollars US lors de sa création. Depuis lors, l'ONAFAR n'a pas bénéficié d'autres appuis du Gouvernement, mais l'organisation et les communautés religieuses qui la composent sont éligibles à des subventions complémentaires de l'Etat dans le cas où elles s'acquittent d'une mission dans l'intérêt général, comme par exemple l'éducation, la santé ou la formation professionnelle, ou bien mènent une activité dans l'intérêt national, telle que la promotion de la paix ou de la stabilité sociale, ou lorsque la réussite ou l'échec de l'activité est susceptible d'affecter une partie importante de la population, comme c'est le cas pour les pèlerinages religieux.

Dans le cadre de la contribution du PNUD au renforcement de la cohésion sociale, l'ONAFAR a bénéficié d'un appui pour la mise en œuvre de son plan d'actions 2018-2019. Cet appui a permis de doter l'institution en moyens matériels et logistiques, de renforcer sa structuration (installation de 20 points focaux dans 5 régions sensibles du Burkina Faso), et de conduire des campagnes de sensibilisation sur le dialogue inter/intra religieux pour 16 organisations faitières religieuses dans lesdites régions, ainsi que des formations sur la liberté religieuse, la prévention et la gestion des conflits au profit de certains membres de ces organisations religieuses, ainsi qu'auprès des leaders et animateurs de médias confessionnels.

Faute de moyens supplémentaires, l'ONAFAR présente des signes d'essoufflement à poursuivre la mise en œuvre de son plan d'action 2019, ce qui illustre une certaine vulnérabilité de cette Organisation face à la difficulté de mobiliser des ressources complémentaires du Gouvernement et à diversifier ses sources de financement. Cette contrainte constitue une limite importante à la capacité de l'ONAFAR à contribuer efficacement au renforcement de la cohésion sociale dès lors que la continuité de la mise en œuvre de son programme est soumise à des aléas hors de son contrôle.

Pour ce qui est de l'impact des appuis en faveur de l'ONAFAR, les changements obtenus sont plus visibles en termes de développement institutionnel et de renforcement organisationnel, mais beaucoup moins de contribution au rétablissement de la paix ou de renforcement de la cohésion sociale dans les régions ciblées. En effet, les régions des Haut-Bassins, de la Boucle du Mouhoun, du Nord, du Sahel et de l'Est dans lesquelles l'ONAFAR a conduit des campagnes de sensibilisation et des sessions de formations en

³⁶ Voir http://www.globalreligiousfutures.org/countries/burkina-faso/religious_restrictions#/?region_name=All%20Countries&restrictions_year=2016

2018 grâce à l'appui financier du PNUD continuent de souffrir d'une expansion quotidienne de l'instabilité. Compte tenu de cette situation, l'évaluation questionne l'efficacité des interventions et plus spécifiquement la pertinence des actions de l'ONAFAR dans les régions cibles. A cet effet, la stratégie de déploiement de points focaux dans les régions pour renforcer les interventions au niveau communautaire peut s'avérer être plus adaptée à l'évolution du contexte.

Constat 6 : A travers le projet d'appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), le PNUD a permis au Burkina Faso d'entreprendre un processus de réformes structurelles qui doit soutenir la mise en place des forces de défense et de sécurité plus efficaces et respectueuses des principes de gouvernance démocratique et pourvoyeuses de services de qualité à la population. La restructuration du système de défense et de sécurité en cours, ainsi que les instruments juridiques en phase d'élaboration, illustrent des avancées qui mettent la Réforme du Secteur de la Sécurité du Burkina Faso sur la bonne voie.

L'accompagnement du PNUD dans le cadre du projet d'appui à la RSS au Burkina Faso, articulé autour d'un appui conseil auprès du Chef de l'Etat, des acteurs clés de l'Executif, du Législatif, du Judiciaire ainsi que de la Société civile, a facilité l'organisation d'un Forum National sur la Sécurité du 24 à 26 octobre 2017 qui a défini une feuille de route avec trois recommandations principales à savoir : (i) Elaborer la Politique Nationale de Sécurité, ainsi que la nouvelle architecture de la sécurité nationale; ; (ii) Procéder à la Réforme du Secteur de la Sécurité ; (iii) Activer le Conseil Supérieur de la Défense Nationale.

Depuis lors, le Conseil Supérieur de la Défense Nationale est activé et tient ses réunions sur une base régulière et sous l'autorité directe du Chef de l'Etat assorties d'instructions qu'il adresse aux forces de défense et de sécurité. L'activation du Conseil Supérieur de la Défense Nationale dès le début du processus de RSS a permis à ce cadre décisionnel de s'appuyer sur des mécanismes institutionnels légitimes et pérennes. Le processus de réforme de la sécurité qui se met en œuvre progressivement avec l'implication des Ministères concernés, de l'Assemblée Nationale et de la Société Civile a permis d'asseoir un dialogue constructif, participatif et inclusif entre d'une part les forces de défense et de sécurité, et d'autre part les acteurs clés de la Gouvernance, ainsi que l'acceptation du principe de subordination des militaires aux autorités civiles légalement établies. Il s'agit là d'un changement décisif qui n'était pas acquis d'avance dans un pays qui a longtemps été dirigé par des militaires.

Pour l'élaboration de la Politique Nationale de Sécurité et de la nouvelle architecture de la sécurité nationale, une Commission scientifique et un Comité de rédaction ont été mobilisés pour élaborer la Politique, ainsi que la loi sur l'architecture de la sécurité nationale et les stratégies nationales et sectorielles de leur mise en œuvre dans un délai de 100 jours. Le projet d'appui à la RSS arrive à son terme le 31 décembre 2019 sans aucune certitude que ces trois livrables seront disponibles à cette date³⁷. Bien plus, l'éventualité de l'émergence de besoins supplémentaires pour faire face à l'évolution du contexte sécuritaire au Burkina Faso n'est pas à écarter. En fait, au-delà du ralentissement observé dans le rythme de prise de décision des autorités sur l'élaboration de la politique nationale de sécurité et de défense, la récurrence des attaques terroristes et leurs conséquences en pertes de vies humaines et de déplacements internes des populations illustrent la nécessité d'une réponse multilatérale qui dépasse les capacités nationales du Burkina Faso à faire face à la crise tout seul.

Une plateforme des organisations de la société civile sur la gouvernance et la RSS a été créée et impliquée dans la conduite des consultations régionales sur les questions de défense et de sécurité. Pour la pérennisation des actions engagées, le rapport annuel du projet d'appui à la RSS souligne la nécessité de

³⁷ Le document de Politique de Sécurité Nationale a été remis au Président du Burkina Faso le 20 Janvier 2020. Source : Direction de la communication de la présidence du Faso.

la poursuite du renforcement des capacités des acteurs de la société civile dans l'optique d'une contribution plus efficace à la réforme des institutions de défense et de sécurité.

2.3. Croissance sans exclusion, durable et génératrice d'emplois

> Related Outcomes

Outcome 2: D'ici à la fin de 2020, faire en sorte que les populations, notamment les jeunes et les femmes dans les zones d'intervention (urbaines/rurales), voient leurs revenus augmenter, adoptent des modes de production et de consommation durables et améliorent leur sécurité alimentaire

Outcome 2 - Budgets et Dépenses

Millions USD



Cet outcome se concentre sur les efforts pour améliorer les moyens d'existence et augmenter la croissance durable et la sécurité alimentaire. Il se décline en trois grands piliers : Gestion durable des ressources naturelles, appui au développement des économies locales et l'appui à l'accès à l'énergie. Comme l'insuffisance d'opportunités économiques est identifiée dans les documents de politiques nationales comme une cause majeure de l'insécurité, de la fragilité de la cohésion sociale, du terrorisme et de la dégradation de l'environnement, la création d'opportunités économiques pour l'amélioration du revenu, particulièrement des jeunes et des femmes, est visée dans presque tous les projets PNUD dans ce domaine. Les interventions du PNUD dans ce domaine sont financées à 37.6% par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), 28% par le gouvernement pour le programme PADEL, 29% sur les ressources régulières du PNUD, et 5% par le Luxembourg. Le taux de mise en œuvre relativement élevé de 88% pour cet outcome en 2018, est descendu à 77% en 2019.

Constat 7 : Le PNUD a contribué au renforcement des outils de planification aux niveaux régional et communal à travers l'intégration des questions liées à la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles dans les plans régionaux et communaux de développement. Le PNUD a aussi accompagné la mise en œuvre de certaines actions de ces plans. Il a contribué à la réduction de la dégradation des terres et la gestion des aires protégées sur les sites d'intervention à travers les changements comportementaux vis-à-vis de l'utilisation des ressources naturelles et l'adoption de bonnes pratiques. Cependant, en raison de la capacité limitée des communes et des régions en matière de mise en œuvre de leurs plans de développement, les résultats restent mitigés.

Le PNUD a joué un rôle de premier plan au Burkina Faso dans le renforcement de capacité de planification aux niveaux régional et communal pour la prise en compte des questions environnementales dans les plans régionaux et communaux de développement. Le PNUD a appuyé l'élaboration et la révision de 2 plans régionaux (PRD) et 6 plans communaux de développement (PCD)³⁸ pour l'intégration des questions environnementales liées à l'adaptation aux changements climatiques et à l'utilisation et gestion des ressources naturelles en accord avec les politiques et stratégies nationales (PNDES), régionales et internationales dans le domaine de l'environnement. En termes d'effet, cet appui a contribué au renforcement des capacités de planification aux niveaux communal et régional pour une planification adaptée même au-delà de l'échéancier de l'intervention.

En ce qui concerne la mise en œuvre des activités prévues dans les PCDs et PRDs, on note une dépendance financière des plans vis-à-vis de l'appui du PNUD. Le projet EBA/FEM (ayant accompagné l'élaboration des plans) est identifié comme un partenaire clé dans la mise en œuvre des actions de plusieurs plans. C'est le cas du PCD de Tenado (élaboré en 2018) où le projet EBA/FEM est un partenaire important dans le développement du secteur des produits forestiers non ligneux³⁹. Dans la commune de Zamo, le projet EBA/FEM est l'un des partenaires financiers importants de la mise en œuvre du Plan qui s'étend sur la période de 2018-2022⁴⁰. Le projet EBA/FEM vient à terme en 2020 et cette dépendance sur ce projet n'est pas soutenable et démontre une faible capacité des communes à développer des plans viables. La transition de l'intégration des actions de protection de l'environnement dans les PCDs et PRDs jusqu'à la mise en œuvre effective par les communes et régions des actions n'est pas assurée.

Dans le cycle de programmation actuel, le PNUD a accompagné des initiatives de protection des forêts classées et des berges, le reboisement pour la récupération des terres dégradées et la construction de fenils pour le stockage du fourrage coupé dans les forêts en prévention aux feux de brousse. Le fourrage est ensuite vendu par les agriculteurs aux éleveurs et constitue une source additionnelle de moyens d'existence.

À travers les initiatives zones tampons, adaptation aux écosystèmes (Projet EBA) et gestion durable des terres dans la Boucle du Mouhoun et le Centre Ouest (projet CPP), le PNUD a réussi à faire adopter aux agriculteurs certaines bonnes pratiques pour la gestion durable des terres et la préservation des aires protégées. L'appui du PNUD a permis de définir une bande de servitude ou périmètre de sécurité (de 100 mètres) entre les forêts classées, les berges et les zones de production agricoles. Les exploitants agricoles ont été accompagnés dans le reboisement le long de la bande de servitude pour limiter l'exploitation agricole des forêts classées et renforcer la protection des berges. Aussi, des actions de reboisement dans les forêts ont été réalisées dans le cadre de la récupération des terres dégradées. Au total, 575 hectares de terres ont été récupérées et plus de 30,000 plants reboisés⁴¹. Les résultats sont plus positifs dans la région du Boucle de Mouhoun que dans le Sahel en raison en partie des problèmes sécuritaires. Cependant, ces progrès restent très limités face à l'ampleur de la situation de la dégradation des sols au Burkina où 30% des terres sont gravement ou très gravement dégradées⁴² avec une progression annuelle de la dégradation estimée à 105,000-250,000 ha⁴³.

³⁸ Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet EBA, 2019

³⁹ PCD Tenado, 2018.

⁴⁰ PCD Zamo, 2018

⁴¹ Revue de la mise en œuvre du Projet EBA, 2018

⁴² ELD Initiative & UNEP (2015). L'économie de la dégradation des terres en Afrique : les bénéfices de l'action l'emportent sur ses frais. https://www.eld-initiative.org/fileadmin/pdf/ELD-unep-report_french_03_screen_72dpi.pdf

⁴³ Rapport d'évaluation finale du projet Gestion des terres (CPP) dans la Boucle du Mouhoun

Les interventions dans le cadre de la protection des berges n'ont pas réussi à induire des changements réels du fait de l'adoption d'une approche qui n'est pas véritablement adaptée au contexte socio-culturel. En effet, dans la région du Boucle du Mouhoun, les berges du fleuve Mouhoun constituent une zone de pâturage et de transhumance⁴⁴ pour les éleveurs. En l'absence de pistes de pâturage et de transhumance, il est donc difficile d'assurer la protection des berges, et ces pistes initialement prévues par le PNUD n'ont pas été réalisées⁴⁵. Aussi, l'insuffisante implication des éleveurs en amont de l'intervention n'a pas permis de trouver des solutions alternatives pour assurer la réalisation des résultats.

En général, les résultats des interventions du PNUD dans le domaine de l'environnement restent très variants selon les régions.

Constat 8: Le PNUD a contribué au développement d'activités génératrices de revenu pour les populations locales à travers un soutien au secteur des produits forestiers non ligneux et le développement de nouvelles filières agricoles comme la production du riz dans les bas-fonds aménagés. Des résultats positifs sont notés au niveau de quelques bénéficiaires qui ont indiqué une légère amélioration de leur niveau de revenu. Cependant, les évidences restent limitées et les résultats très mitigés. Les chaînes de valeurs économiques envisagées sont peu viables et n'assurent aucune durabilité, ni le passage à l'échelle.

Le PNUD à travers le projet EBA/FEM a accompagné la création des activités génératrices de revenu dans le secteur de l'environnement pour contribuer à l'objectif de renforcement des moyens de subsistance des couches vulnérables. Les interventions du PNUD dans ce domaine s'inscrivent parfaitement en lien avec l'objectif stratégique du PNDES qui consiste à « *développer durablement un secteur agro-sylvo-pastoral, faunique et halieutique productif et résilient, davantage orienté vers le marché et basé sur les principes de développement durable* »⁴⁶.

Plusieurs initiatives ont été expérimentées y compris la pratique de l'élevage naisseur-engraisseur, la production maraichère, la transformation des produits forestiers non ligneux, le développement de l'agroforesterie, etc. Bien que l'objectif principal soit le renforcement des moyens d'existence, aucune cible spécifique n'a été définie pour évaluer les progrès réalisés dans le cadre de cette intervention.⁴⁷ Les entretiens avec les bénéficiaires ont révélé que certaines femmes bénéficiaires ont connu des améliorations dans leur capacité financière qui a facilité par endroit la scolarisation des enfants, l'accès à l'alimentation et à certains services sociaux de base. Cependant, ces résultats restent isolés et les activités n'en sont qu'à leur deuxième année de mise en œuvre, ce qui ne permet pas de conclure à l'efficacité des actions⁴⁸.

Les interventions visant à créer des chaînes de valeurs économiques dans la transformation des produits forestiers non ligneux, le développement de nouvelles filières agricoles (comme la production du Riz dans les bas-fonds aménagés) n'ont pas encore abouti à des résultats tangibles pour plusieurs raisons. En ce qui concerne la transformation des produits forestiers non ligneux, la plateforme multifonctionnelle des groupements de femmes appuyée par le PNUD souffre des problèmes de capacité limitée pour la

⁴⁴ La transhumance est la migration saisonnière du bétail et des personnes qui s'en occupent.

⁴⁵ L'activité a été reportée en 2019. Des propositions de solutions consensuelles aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre ont été faites pour l'année 2020, engageant notamment les autorités de la région et des trois provinces riveraines du fleuve.

⁴⁶ PNDES 2016-2020, <http://www.pndes2020.com/pdf/pndes.pdf>

⁴⁷ Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet EBA/FEM (2019)

⁴⁸ Par exemple, certaines bénéficiaires de l'élevage naisseur-engraisseur ont connu de perte significative due aux décès des animaux par épidémie. Pour des raisons de sécurité, l'équipe d'évaluation n'a pas pu visiter les sites de production maraichère pour une meilleure évaluation des effets d'autant que les rapports disponibles n'apportent pas d'éléments de preuve sur les effets réels obtenus à travers cette initiative.

transformation et la commercialisation des produits issues de l'agroforesterie⁴⁹. Les besoins en renforcement de capacité des femmes bénéficiaires sont particulièrement élevés en raison de leur faible niveau d'alphabétisation, chose qui nécessite une approche de renforcement de capacité adaptée au niveau de compréhension des cibles⁵⁰. L'absence d'une telle approche compromet véritablement l'atteinte des résultats et leur durabilité.

Quant à la production du Riz dans les bas-fonds aménagés, il est encore tôt pour évaluer les résultats. Cependant, certains défis ont été identifiés par l'équipe d'évaluation lors des visites de terrain qui peuvent entraver l'attente des résultats. Il s'agit de l'absence de système d'irrigation sur les sites de production qui fragilise les efforts consentis dans la promotion de la filière du riz étant donné la vulnérabilité du pays aux changements climatiques.⁵¹ Cependant, des travaux pour la mise en place de systèmes d'irrigation (forages et châteaux d'eau) ont commencé fin 2019⁵². On note aussi une absence de stratégie formelle d'écoulement de la production, ce qui traduit un manque de réalisme quant à l'existence de chaîne de valeur dans laquelle s'intègre cette activité agricole.

Constat 9 : L'accompagnement du PNUD dans le domaine de l'environnement a privilégié des initiatives pilotes dont certaines ont déjà montré des résultats encourageants susceptibles d'être mis à l'échelle, bien que des défis subsistent. De plus, le caractère récent et la faible portée de ces interventions ne permettent pas encore d'évaluer les effets réels sur l'environnement.

Le PNUD a contribué à la promotion de l'éducation environnementale à travers le projet adaptation aux écosystèmes (EBA). Une initiative "*champ école*" a été développée dans la région du Boucle du Mouhoun qui a consisté à mettre en place une plateforme agroécologique de production agricole et d'apprentissage dans le collège d'enseignement général de la commune de Siby. Des formations ont été données à des élèves, enseignants et acteurs communautaires sur, d'une part, la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, et d'autre part, des modes de production agricole biologique qui peuvent être reproduits ultérieurement dans les communautés d'appartenance. Il ressort des entretiens que plusieurs élèves ainsi que des enseignants ont créé des jardins en appliquant des pratiques de gestion durables des terres grâce aux formations reçues et expériences acquises. Aussi, l'implication active du comité villageois de développement (CVD) a donné un caractère communal à l'approche et facilité son attractivité par les communes voisines dont plusieurs écoles ont effectué des voyages d'études en 2018 et 2019. Le *champ école* de Siby offre également des opportunités économiques d'autant qu'il permet de produire des plants et légumes qui peuvent être écoulés sur les marchés locaux. Les parties prenantes interviewées ont indiqué que plus de 19,000 plants ont été produits et vendus en 2019 ce qui a généré des ressources pour l'établissement scolaire. Cependant, ce dernier ne dispose pour l'instant d'aucun mécanisme de redistribution pouvant assurer un gain économique en termes de réduction des frais scolaires pour les élèves qui sont les principaux acteurs impliqués dans la production, chose qui donnerait une dimension de renforcement de l'accès à l'éducation à l'initiative.

⁴⁹ L'équipe d'évaluation a pu observer les difficultés de commercialisation sur des sites de projets comme par exemple à Gassan où les femmes bénéficiaires de la plateforme multifonctionnelle n'arrivent pas à commercialiser les produits agricoles qu'elles transforment d'une part à cause du niveau de transformation très élémentaire et d'autre part une absence d'emballage adapté ainsi qu'une absence d'assurance qualité des produits qui pourrait faciliter leur certification et ainsi leur commercialisation à grande échelle.

⁵⁰ Des formations ont été données aux femmes mais on note sur le terrain des difficultés à appliquer les outils et techniques de formation reçus.

⁵¹ Le PNUD a mentionné qu'il y aura un projet régional appuyant la chaîne de valeur agricole qui puisse servir de complément à l'appui du PNUD, mais l'équipe d'évaluation n'a pas vu le document de ce projet qui est cours d'élaboration.

⁵² Les réalisations ont été observées début 2020, dans un rapport de suivi et contrôle des travaux pour le projet EBA-FEM, Janvier 2020.

De plus, à travers cette initiative, un partenariat est établi avec les structures étatiques communales et régionales en charge de l'agriculture pour accompagner dans le renforcement de capacité ainsi que la recherche de débouchés pour l'écoulement de la production. L'équipe d'évaluation a pu constater que le projet EBA a été le seul partenaire qui a acheté tous les plants produits en 2019 pour répondre aux besoins en plants pour les reboisements de protection des berges. Cependant, cela n'assure pas la soutenabilité de l'intervention, et qui appelle au renforcement du partenariat avec d'autres structures afin d'assurer la viabilité de la chaîne de valeur économique autour de l'initiative.

Par ailleurs, les visites d'études venant des communes voisines n'ont pas encore abouti à une mise à l'échelle de l'initiative, bien qu'un travail de partage d'expérience ait été entamé par le Ministère de l'éducation nationale, notamment au travers de publications de ces expériences sur le site internet du Ministère. Le caractère pédagogique (tant théorique que pratique) de l'intervention offre l'opportunité de renforcer l'éducation des élèves dans la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles et ainsi de faire des élèves des écocitoyens. Le succès d'une telle intervention à l'échelle nationale peut motiver l'intégration dans les curricula scolaires des modules de formation adaptés sur l'utilisation et la gestion durable des ressources naturelles dans l'enseignement secondaire.

Constat 10 : Dans le domaine de la gouvernance économique et du développement des économies locales, le PNUD a contribué à travers le projet PADEL au renforcement des infrastructures économiques dans certaines communes de la région du Sahel. Mais l'opérationnalisation effective des infrastructures reste affectée par des problèmes organisationnels et sécuritaires qui d'une part entravent la bonne exécution de certains chantiers et d'autre part leur mise en service.

L'absence de services publics dans des régions du Nord et du Sahel a contribué à aggraver les conditions socio-économiques qui ont été source de tension, de radicalisation et de participation des jeunes à des activités terroristes. En réponse à cette précarité, le gouvernement a mis en place en 2017 le Programme d'Appui au Développement des Économies locales (PADEL) dont la composante 2 confiée au PNUD vise à renforcer l'accès équitable des populations aux infrastructures, services de base et opportunités ainsi que leur accès à l'énergie de façon durable. Le choix du gouvernement porté sur le PNUD est la preuve de rapport privilégié entre le PNUD et le gouvernement du Burkina Faso. Il est cependant aussi important de noter que le PNUD n'exécutera pas les travaux financés par la Banque Ouest-Africaine de Développement pour la phase d'extension géographique du PADEL, signé en Septembre 2019⁵³.

Le rôle du PNUD dans la mise en œuvre de la composante infrastructure du PADEL, a consisté à la construction d'infrastructures économiques de qualité qui sont rendues disponibles le plus rapidement possible et qui doivent promouvoir l'utilisation des sources d'énergie renouvelable comme l'énergie solaire⁵⁴. L'équipe d'évaluation a constaté que le PNUD, à travers le PADEL, a contribué au renforcement du niveau d'équipement des communes bénéficiaires en termes d'infrastructures marchandes. Il s'agit de blocs de boutiques dans les marchés, de gares routières et d'infrastructures complémentaires visitées à Gangol, Dori, Sampelga et Seytenga dans la province du Séno, région du Sahel. Pour la plupart des infrastructures, il reste des travaux complémentaires pour faciliter leur accessibilité et utilisation effective, notamment des travaux de voirie⁵⁵. À la date de l'évaluation, les infrastructures sont très peu occupées, principalement pour des raisons sécuritaires, ce qui réduit véritablement l'impact économique du projet

⁵³ L'extension du projet porte sur le déploiement du PADEL dans six nouvelles régions d'intervention. C'est l'Unité de Coordination Nationale qui exécute directement ces travaux selon la modalité des paiements directs requise par la BOAD

⁵⁴ La composante des énergies renouvelables été très peu couverte dans la réalisation du projet (voir constat 12 sur l'accès à l'énergie).

⁵⁵ Il s'agit ici des rampes d'accès, des voies d'accès et de caniveaux.

tant en termes de développement d'activités économiques que d'augmentation des recettes des communes, qui constituaient les résultats principaux attendus de l'intervention.

Par ailleurs, le PNUD accompagne les mairies des communes bénéficiaires dans la gestion des infrastructures à travers la mise en place de comités de gestion qui ont la responsabilité d'assurer la gestion durable des infrastructures. Pour l'instant, ces comités ne sont pas encore pleinement opérationnels mais constituent une entité de gouvernance capable d'assurer la gestion durable des infrastructures au-delà de l'intervention du PNUD.

Constat 11 : Le programme pays du PNUD a ciblé les groupes vulnérables pour les offrir des opportunités d'emplois et de création d'entreprises. L'appui du PNUD pour le développement des initiatives de création d'entreprises par les jeunes et les femmes s'est basé sur un modèle d'incubation innovant. Quelques résultats sont notés dans ce domaine mais l'ampleur de l'intervention reste très limitée et le faible niveau d'implication des structures étatiques de promotion de l'entrepreneuriat ne permet pas d'assurer une durabilité et mise à l'échelle de l'intervention.

Dans le domaine économique, le PNUD a également contribué à la mise en place d'une initiative entrepreneuriale innovante à travers le projet Femmes, Jeunes, Entrepreneuriat et Citoyenneté (PROFEJEC) qui consiste à équiper et appuyer financièrement des entreprises incubatrices capables d'accompagner des jeunes et des femmes porteurs de projet d'entreprise dans divers secteurs (recyclage, énergie renouvelable, solutions digitales, agroalimentaire, etc.) Cet accompagnement a permis à 50 jeunes bénéficiaires sur un total de 100 prévus au terme du projet, de créer leurs propres entreprises. La stratégie adoptée dans le cadre de cette intervention est novatrice et pertinente pour le contexte socio-économique du Burkina Faso. Même si l'ampleur des interventions reste très limitée, cette stratégie novatrice peut-être un levier important dans la création d'opportunités économiques pour les jeunes et les femmes au Burkina Faso si d'une part, les mesures d'accompagnement à la maturité des entreprises créées sont en place et d'autre part, les ressources financières et les capacités techniques requises pour la mise à l'échelle de cette intervention soient mises à disposition. Il faut noter que pour ce faire, des investissements importants et des décisions stratégiques au niveau national seraient nécessaires.

En effet, les défis observés sur le terrain sont liés d'une part à la maturité des entreprises créées et leur accès au financement, et d'autre part à la capacité de mise à l'échelle de l'intervention. Les projets soutenus par le PROFEJEC restent encore à une étape embryonnaire à la date de l'évaluation et des difficultés d'accès au financement sont notées au niveau des promoteurs. Aussi, des retards ont été enregistrés dans la mise à disposition de l'appui financier aux entreprises incubatrices, choses qui peuvent sérieusement mettre en péril la qualité de leurs prestations au profit des jeunes et femmes entrepreneurs. A ce stade, il est encore trop tôt pour juger de la viabilité économique des entreprises créées et de leur contribution à la croissance économique en général.

De plus, le faible niveau de partenariat avec les structures étatiques de promotion de l'entrepreneuriat et potentiellement capables d'accompagner la mise à l'échelle au niveau national de cette initiative, comme le Ministère en charge de la promotion de l'emploi des jeunes et la Maison de l'entreprise, pose de sérieuses inquiétudes en termes de succès et de durabilité. Ce faible partenariat a été déploré par la partie nationale lors des entretiens sur le terrain. Aussi, l'intervention à travers le PROFEJEC manque de s'inscrire dans une stratégie nationale qui permet de mettre en place une plateforme nationale où le réseau des incubateurs formés et outillés par le PNUD peut interagir avec d'autres jeunes et femmes promoteurs

d'entreprises à l'échelle du pays⁵⁶. Une telle plateforme peut permettre de renforcer non seulement la durabilité de l'intervention mais aussi la visibilité et l'impact du PNUD dans le secteur économique du Burkina Faso. En général, compte tenu de la portée limitée des interventions et des défis mentionnés ci-dessus, l'appui économique aux populations vulnérables restent limité et ne permet pas de réaliser des résultats substantiels dans le domaine de la gouvernance économique et croissance inclusive et durable.

Constat 12 : L'appui du PNUD au renforcement de l'accès à l'énergie reste très limité. Les initiatives devant porter la composante énergétique des interventions sont très peu développées et n'ont pas atteint les résultats escomptés.

Les initiatives dans le domaine énergétique ont été très peu développées et n'ont pas atteint les résultats escomptés. Les deux importantes interventions dans ce domaine tournent autour du PADEL et de l'initiative Jatropha. Dans le cadre du PADEL, le PNUD a poursuivi l'objectif de développer des infrastructures qui sont sensibles à la problématique énergétique. Mais du fait de la concentration des efforts financiers sur les infrastructures socioéconomiques, les réalisations ne sont pas telles que prévues dans le document de projet. En effet, l'utilisation des sources énergétiques renouvelables prévues dans le document de projet pour accompagner les infrastructures marchandes ne sont pas suffisamment développés.⁵⁷ L'étendue réelle de la contribution du PNUD dans le domaine énergétique à travers le PADEL reste limitée.

Concernant l'initiative Jatropha, l'objectif initial était de développer et promouvoir un modèle de production rentable et d'utilisation du Jatropha comme agrocarburant dans le but de fournir aux populations des zones rurales une source d'énergie abordable et de qualité, qui contribue à la réduction de l'utilisation du diesel et des émissions de gaz à effet de serre. Cinq composantes ont été définies à savoir 1) mise en place d'un cadre pour le développement de l'huile de Jatropha curcas comme agrocarburant durable; 2) levée des barrières à l'investissement privé dans la production d'huile de Jatropha curcas; 3) renforcement des capacités de R&D sur l'itinéraire technique du Jatropha curcas, sur l'huile et son utilisation; 4) facilitation de l'appropriation de la production d'huile de Jatropha par les acteurs ruraux; 5) promotion de l'huile de Jatropha curcas comme alternative aux carburants dérivés du pétrole⁵⁸. Ce projet initialement prévu sur la période de 2014-2017 a été étendu jusqu'en 2019, mais les résultats atteints dans la promotion de la filière Jatropha comme une source énergétique alternative restent très limités. Les quelques résultats obtenus portent sur le renforcement du cadre réglementaire de la bioénergie, notamment l'élaboration et l'adoption en Conseil des Ministres du décret relatif aux agréments de producteur de bioénergie. Ce décret a pour objectif d'encadrer l'activité de production de biocarburant et de sécuriser les investissements dans la filière. Outre cet appui institutionnel, le projet Jatropha a accompagné la formation des groupements de femmes et l'équipement de quelques producteurs (fourniture de 15 presses et 25 décortiqueuses) pour la production de savon à base d'huile de Jatropha.

Ces derniers résultats ont été atteints après une restructuration de l'intervention en 2019. En effet, le plan de travail annuel de 2019 a présenté de nouvelles orientations stratégiques déclinées en cinq objectifs pour l'année. Il s'agit d'accroître les superficies de plantation de jatropha d'environ 2500 ha

⁵⁶ Ces incubateurs peuvent servir de laboratoire de création d'entreprise à l'échelle nationale dès lors que les équipements et capacités nécessaires leur ont été transférés par l'intervention du PNUD. Les structures étatiques de promotion d'entreprise et de l'emploi des jeunes doivent également être associées pour la pérennisation de cette action.

⁵⁷ L'équipe d'évaluation a observé pendant la visite de terrain que seule une partie des bâtiments de la gare de Dori notamment les bureaux est équipée de panneaux solaires, du reste très insuffisants pour alimenter la gare.

⁵⁸ Document de projet Jatropha.

supplémentaires, d'accroître les taux de collecte et de trituration de la graine, capitalisé, valider et diffuser les résultats de la recherche sur la filière, sensibiliser pour l'utilisation de l'huile de jatropha dans les moteurs (plateforme multifonctionnelles) et utilisation de ses co-produits (savon, tourteau), former les participants sur les techniques de production et de traitement de la graine, de l'huile ainsi que du savon à base de Jatropha. C'est dans le cadre de ce dernier objectif que des formations ont été données à des bénéficiaires en octobre 2019. Quant à la recherche sur les produits dérivés du Jatropha, les tourteaux de Jatropha ont été identifiés et testés comme fertilisant économiquement rentable pour la production de certains produits agricoles comme le riz et les maraichères. La divulgation des résultats de la recherche et la mise en œuvre opérationnelle des recommandations reste à renforcer. Toutefois, comme l'initiative de promotion du Jatropha comme un biocarburant alternatif au diesel et d'autres actions alternatives (y compris la diffusion des foyers pour utiliser l'huile de jatropha comme combustible⁵⁹) n'ont pas abouti, on peut conclure que les résultats obtenus dans le domaine énergétique grâce à l'initiative Jatropha sont très limités.

L'obtention de résultats très limités dans la mise en œuvre effective de l'initiative Jatropha est lié d'une part à une ambition grande du PNUD dans le secteur énergétique ainsi qu'une absence de logique d'intervention programmatique qui prend en compte l'évolution du contexte socio-politique, institutionnel et économique actuel, la capacité de mobilisation de ressources autour de l'initiative ainsi que la capacité opérationnelle du PNUD à accompagner la partie nationale dans la réalisation des résultats attendus. D'autre part, le manque d'étude approfondie et actualisée⁶⁰ sur la viabilité de la filière Jatropha au Burkina Faso s'est traduite par une évolution significative des objectifs de l'intervention au fil des années.

⁵⁹ Le projet a fait réaliser des tests sur l'utilisation de l'huile de Jatropha comme combustible par l'IRSAT qui a conclu que le foyer domestique sélectionné utilisant l'huile de Jatropha présente des risques sanitaires qui sont liés à la fumée de la combustion. De ce fait, cette initiative n'a pas été retenue.

⁶⁰ Le projet a été formulé en 2009/10, alors que la mise en œuvre a réellement débuté en 2015, période pendant laquelle les prix du baril ont considérablement évolué.

2.4. Résilience aux chocs climatiques

> Related Outcomes

Outcome 3: D'ici à 2020, les populations dans les zones ciblées, en particulier les groupes vulnérables, sont plus résistantes aux chocs climatiques et écologiques.

Outcome 3 - Budgets et Dépenses



Le Burkina Faso est un pays qui fait face à d'important défis de catastrophes et situations d'urgence. En 2009, le pays a enregistré des inondations dévastatrices avec de lourdes conséquences économiques (plus de 222,220 hectares de production agricole ravagés) et d'important dégâts physiques et matériels (15 barrages hydroliques écroulés et 42,000 maisons détruites).⁶¹ En 2010, l'expansion des épidémies suite aux vagues de chaleur a causé la mort de 193 personnes⁶² et des événements climatiques dramatiques continuent d'affecter le pays avec de lourdes conséquences sur les populations, en particulier les plus vulnérables. Face à d'important défis de catastrophes et situations d'urgence, les interventions du PNUD dans le domaine de la résilience aux catastrophes se sont orientées dans ce cycle programmatique vers le renforcement de capacité des structures étatiques en charge des questions de résilience et la mise en place d'un dispositif opérationnel de production et diffusion d'information climatique pour la prise de mesures de prévention et d'adaptation aux changements climatiques. Les actions du PNUD visent à contribuer aux efforts nationaux de renforcement de la résilience et de l'adaptation aux changements climatiques qui s'inscrivent dans la mise en œuvre du PNDES. Le domaine de résilience aux chocs climatiques du programme du PNUD couvre deux grands piliers de résultats que sont l'appui au système national d'information climatique et le renforcement des capacités nationales et locales de résilience face aux risques de catastrophes et situations d'urgence. Les interventions du PNUD dans ce domaine sont essentiellement financées par les ressources régulières du PNUD (35%), le FEM (32%) et les fonds thématiques (26.4%). D'autres partenaires du programme incluent le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (2.7%), le Luxembourg (2.4%), la Commission Européenne (2.3%) et le Japon (0.5%). Malgré un niveau de dépenses bien plus important en 2019 par rapport à 2018, le taux d'exécution financière en 2019 a sensiblement augmenté, pour atteindre 78,7%.

⁶¹ Rapport d'évaluation finale du Projet renforcement des systèmes d'alerte précoce et information climatique au Burkina Faso (2019).

⁶² Ibid

Constat 13 : Les interventions du PNUD ont permis le renforcement des capacités des acteurs intervenant dans la production et la gestion de l'information géo-climatique à travers les formations et les installations de stations météorologiques. Cependant, plusieurs interventions clés n'ont pas atteint l'objectif visé, y compris l'établissement d'une plateforme de diffusion des informations envers les populations cibles qui n'a pas été réalisé par manque de coordination et d'accompagnement des acteurs qui interviennent dans la chaîne de production et de diffusion des informations climatiques.

A travers le projet «Renforcement de l'information climatique et des systèmes d'alerte précoce en Afrique pour le développement de la résilience et de l'adaptation aux changements climatiques au Burkina Faso» (projet SAPIC), le PNUD a contribué à l'amélioration du réseau d'infrastructure de suivi du climat et au renforcement des capacités techniques et opérationnelles afin de produire des prévisions ciblées pour la planification et la prise de décision. Le PNUD a contribué au renforcement des capacités techniques et à l'équipement des structures en charge de la production de l'information climatique notamment l'Agence Nationale de la Météorologie (ANAM) dans la maîtrise des techniques d'installation de stations météorologiques pour la collecte des données climatiques (température, vitesse du vent, pluviométrie, etc.). Les acteurs interviewés ont indiqué que cette intervention a permis à l'ANAM d'installer plus de 268 stations sur l'étendue du territoire national et de disposer à l'échelle du pays des données en temps réel pour des fins de prévision des événements climatiques. L'appropriation par la partie nationale de la maîtrise d'ouvrage⁶³, a permis au Burkina Faso de servir de pays de référence dans la sous-région pour l'installation de stations météorologiques automatiques.

Cependant, il ressort des entrevues que l'intervention du PNUD a manqué de coordination et de suivi notamment sur la gestion des prestataires de service, comme c'est le cas de l'entreprise devant réhabiliter le radar de l'aéroport de Ouagadougou, qui n'a jamais délivré le service alors qu'une avance de 100,000 dollars US lui a été versé.⁶⁴ Aussi, les problèmes de suivi et de mise à disposition tardive des ressources par le PNUD ont eu pour conséquence que certaines stations météorologiques installées sans grilles de protection ont été endommagées et restent non fonctionnel à la date de l'évaluation. À cela s'ajoute la non acquisition de serveur à capacité adaptée pour le traitement rapide des informations collectées par les stations météorologiques.

En plus, quelques objectifs clés du projet n'ont pas été atteints. Un volet important du projet SAPIC est le développement/renforcement des systèmes nationaux pour collecter et assembler les alertes prévues à partir des besoins des utilisateurs et pour diffuser efficacement les alertes et autres informations et données pertinentes pour soutenir les processus décisionnels. Le projet a visé la mise en place d'une plateforme et son animation à travers l'introduction de la téléphonie mobile et des médias pour disposer d'une information en temps réel et à large échelle en direction des différents utilisateurs. Cependant, à la fin du projet, cette plateforme n'a pas été mise en place à cause notamment de problèmes de coordination, même si l'information sur le climat a été bien améliorée grâce à l'acquisition d'équipements performants et à la formation des parties prenantes. Cet objectif important n'a donc pas été atteint. D'autres objectifs comme la réhabilitation de radar satellite et des stations hydrométriques pour la prévention des inondations n'ont pas également été réalisés. La partie nationale (ANAM) a poursuivi les efforts de chercher des financements additionnels pour la réalisation des objectifs non atteints et la consolidation des acquis en s'appuyant sur le partenariat avec d'autres organisations.

Constat 14 : Le PNUD a contribué au renforcement de capacités de certaines structures étatiques impliquées dans la gestion des catastrophes et accompagné certaines populations vulnérables affectées

⁶³ Le PNUD a appuyé l'ANAM dans l'installation de 3 stations sur les 268, le reste étant installé par les techniciens de l'ANAM.

⁶⁴ Rapport d'évaluation finale du Projet SAP-IC (2019)

par les catastrophes pour leur relèvement à travers des initiatives économiques. Toutefois, il n’y a pas de preuves disponibles de l’utilisation des outils de prévention par les acteurs ce qui limite l’évaluation de la contribution du PNUD dans ce domaine. Aussi, malgré qu’il existe des résultats dans l’appui aux populations vulnérables aux catastrophes, l’absence de mécanisme de suivi des bénéficiaires rend difficile l’évaluation des changements réels obtenus au niveau de tous les bénéficiaires.

Au niveau central, comme le PNUD se focalise principalement sur le renforcement des capacités techniques et matérielle de réponses des institutions face aux catastrophes naturelles, le conseil national de secours d’urgence (CONASUR) et ses démembrements constituent les principaux canaux d’action. Plusieurs interventions y compris le projet de renforcement des capacités nationales de résilience ont été mise en place par le PNUD pour accompagner ces structures nationales en charge de la gestion des catastrophes. Le PNUD a aidé le CONASUR, à examiner et à mettre à jour le plan d’urgence national multi-risques de contingence. Le CONASUR a aussi bénéficié des formations et équipements pour la gestion des catastrophes. Au niveau local, le PNUD a appuyé l’élaboration des plans de contingence communaux pour 4 communes, et aussi de plan de réduction des risques de catastrophes pour la commune de Ouagadougou.⁶⁵ Cependant, en général, l’absence de mécanisme d’évaluation du niveau d’appropriation des techniques et outils de gestion de catastrophes par la partie nationale ne permet pas d’évaluer la contribution du PNUD dans ce domaine. Les acteurs interviewés ont noté que les expériences antérieures de gestion de catastrophes ont montré une capacité très limitée des acteurs impliqués et une faible appropriation des outils de prévention et de gestion de catastrophe.

En ce qui concerne l’appui aux populations vulnérables aux catastrophes, l’approche d’intervention du PNUD basée sur l’accompagnement des populations dans le développement d’activité économique s’avère pertinente pour la consolidation de la cohésion sociale et le renforcement de la résilience des populations dans le Nord et le Sahel où la pauvreté et le chômage des jeunes constituent des facteurs de risques majeurs pour la radicalisation et la participation aux activités terroristes. Avec l’appui financier du Japon, dans le cadre du projet “Réponse Urgente et Proactive de Création d’Emploi pour les jeunes” (CREME), le PNUD a mis en place des subventions à l’entrepreneuriat aux jeunes dans les régions du Nord et du Sahel en vue de développer des activités économiques, avec pour objectif de réduire la vulnérabilité et le risque de radicalisation et de participation aux mouvements terroristes. Le PNUD a aussi appuyé la réalisation ou réhabilitation des infrastructures dans des régions du Nord et du Sahel avec l’approche HIMO pour réduire des risques de catastrophes dans les communes. Les opportunités pour travailler dans les projets HIMO ont permis aux participants de gagner des revenus qui peuvent être utilisés pour investir dans d’autres activités génératrices de revenus.

Des résultats encourageants ont été notés lors des visites de terrain et entretiens avec les bénéficiaires malgré que des défis importants restent à relever pour inscrire les effets produits dans la durée et réellement contribuer à la résilience dans ces régions fragiles. Certains bénéficiaires ont réussi à développer des activités soutenables dans divers domaines tels que l’agriculture (maraichage), l’élevage (embouche), l’artisanat et le commerce⁶⁶. Malgré les quelques succès enregistrés, l’évaluation du projet CREME a indiqué des problèmes qui ont limité considérablement l’atteinte des résultats. Il s’agit du retard dans le déblocage des fonds qui n’a pas permis à certains bénéficiaires de développer des activités saisonnières. Aussi, certains bénéficiaires ont utilisé le financement pour d’autres activités que celles initialement prévues (Ibid)⁶⁷. Ce problème est lié au manque de mécanisme fiable de suivi des 499

⁶⁵ ROAR 2018

⁶⁶ Rapport d’évaluation du projet CREME, Décembre 2018

⁶⁷ Le rapport d’évaluation a souligné bien d’autres échecs. Dans le domaine de l’élevage par exemple, les bénéficiaires qui ont démarré leur activité avec la subvention n’ont pas réussi, la raison étant que l’insuffisance des moyens pour la mise en place

bénéficiaires en 2018, démontrant qu'il n'y a pas de preuves suffisantes pour conclure à l'existence de changement réel dans la vie de la majorité des bénéficiaires. La dégradation de la situation sécuritaire dans ces régions a également contribué à la dispersion des bénéficiaires, qui dans le contexte actuel créé un défi supplémentaire pour le suivi des bénéficiaires. Ces différents problèmes ne permettent pas au bureau de pays de disposer de preuves suffisantes pour conclure à l'impact social du projet qui se veut d'occuper les jeunes, de consolider le tissu social afin de réduire les risques de radicalisation et de participation aux activités terroristes.

En 2019, le PNUD a changé son approche en ciblant en lieu et place des individus, des groupements et collectifs d'entreprise susceptibles de devenir des moteurs de création d'emploi dans le Nord et le Sahel. Cette nouvelle approche pourrait réduire le risque de déperdition des bénéficiaires, mais il est encore trop tôt pour évaluer son effet d'autant qu'à la date de l'évaluation, les subventions n'avaient pas encore été accordées aux structures identifiées.

2.5 Facteurs influençant la performance

Cette partie analyse les facteurs internes et externes au programme de pays qui influencent les résultats des interventions du PNUD en rapport avec les objectifs de développement visés.

Constat 15 : Le programme du PNUD est bien aligné aux priorités nationales identifiées dans le PNDES et au mandat d'assistance du PNUD. Toutefois, le programme du PNUD présente des limites en termes de cohérence et de complémentarité entre les différentes actions. La configuration de certaines interventions illustre un cloisonnement qui se traduit par des équipes de projet séparées, ainsi que par des plans de travail peu intégrés. Ce cloisonnement induit un risque élevé de superposition des interventions sur le terrain posant ainsi un problème d'efficience dans la mise en œuvre du programme. En plus, la théorie de changement du programme n'intègre pas les hypothèses clés pour sa mise en œuvre effective comme par exemple la disponibilité des ressources et l'évolution de la situation sécuritaire qui ont eu un impact substantiel sur la mise en œuvre du programme.

L'analyse du contexte du développement au Burkina Faso, ainsi que du document de programme pays du PNUD et des différents programmes et projets appuyés, démontre que les actions planifiées et les interventions sont bien harmonisées avec les priorités, les politiques et les stratégies de développement du gouvernement y compris le Plan National de Développement Économique et Social (PNDES) 2016-2020 ainsi que les plans sectoriels de développement comme le Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques (PAN) et la Politique Nationale de Développement Durable (PNDD) 2016-2020. Elles sont aussi conformes au mandat d'assistance du PNUD.

Toutefois, l'équipe d'évaluation a noté une absence de logique d'intervention qui guide l'ensemble des interventions dans les différents domaines thématiques du cycle actuel de programmation. Les projets élaborés à partir de 2018 contiennent des théories du changement, qui ont été liées avec la TOC du programme de pays, mais malgré cela, on note un émiettement des interventions dans les trois domaines thématiques avec des actions de plusieurs projets qui se superposent lors de la mise en œuvre. L'équipe d'évaluation a pu constater que dans le domaine de l'environnement par exemple, des mêmes interventions sont mises en place par les projets zones tampons, EBA/FEM, Gestion des terres dans le Mouhoun et le Centre Ouest (reboisement, récupération de terres dégradées, construction de fenils, maraichage, etc.) qui ont été exécutés avec des équipes de projet séparés et des plans d'action peu

des installations nécessaires à l'embouche (Rapport d'évaluation du projet CREME, Décembre 2018). Compte tenu de ces problèmes, il est possible que les bénéficiaires qui ont utilisé les fonds pour d'autres activités aient trouvé des utilisations plus viables de ces subventions. Cependant, en raison du manque de données de suivi disponibles, l'évaluation ne peut pas déterminer si c'était le cas.

intégrés. La coordination de ces activités dans le cadre d'intervention consolidée pourrait renforcer la présence et la visibilité du PNUD ainsi que l'envergure des résultats et impacts sur l'environnement. Même si on note quelques collaborations entre certains projets d'un même domaine thématique (EBA/FEM et Zones tampons dans la mise en place de la plateforme multidimensionnelle), les opportunités de collaboration entre les projets restent très peu exploitées. Par exemple, le PNUD a développé différentes approches d'appui au développement d'activité économique dans plusieurs zones d'intervention sans qu'il n'existe une complémentarité et une stratégie formelle de partage d'expérience et de leçons apprises entre les équipes de projets. C'est le cas des projets PROFEJEC et CREME qui appuient le développement de micro-entreprises et qui sont gérés par des équipes de projets séparés, ne disposant d'aucun mécanisme formel de communication et de partage d'expérience. Aussi, au vu du cloisonnement de la gestion des opérations, les synergies à établir entre les différents projets opérant dans les Régions du Sahel et du Nord devraient s'orienter vers une meilleure optimisation des ressources. Cela est possible ce qui concerne les projets de prévention et de gestion des conflits qui ciblent les mêmes catégories de personnes pour l'identification de leurs bénéficiaires directs et indirects, etc.

Il existe une théorie du changement pour la mise en œuvre du programme de pays. Cependant, les hypothèses et les risques en termes de réalisation des résultats ne sont pas clairement établis. Des hypothèses clés pour la mise en œuvre du programme comme par exemple la disponibilité des ressources et la situation sécuritaire n'ont pas été intégrées dans la théorie de changement élaborée pour le programme. Pourtant, ces hypothèses ont eu un impact substantiel sur les interventions. La dégradation de la situation sécuritaire et ses implications en termes et stratégie d'intervention n'a pas été prise en compte. De plus, la question centrale de mobilisation de ressources pour le financement du programme n'a pas non plus été prise en compte alors même qu'elle a contribué ainsi que la situation sécuritaire à réduire la capacité de mise en œuvre du programme. Le très faible niveau d'exécution observé en 2019 (38% en Septembre) est un indicateur du faible niveau d'adaptation des stratégies à l'évolution de la situation sécuritaire qui a rendu inaccessibles plusieurs sites de projets. Le bureau pays a mentionné que l'approche « faire-faire » ainsi que le recours au suivi par GIS satellite ont été explorés dans les zones inaccessibles mais elles ne sont pas formellement intégrées dans la stratégie d'intervention au niveau programme.

Constat 16 : Le PNUD a développé des partenariats solides et diversifiés avec des partenaires gouvernementaux au niveau politique national pour la mise en œuvre de son programme de pays. En revanche, les partenariats développés avec les partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux, y compris des agences des Nations Unies, sont faibles. La mise en place des bureaux intégrés du SNU a pour but de faciliter la collaboration avec les autres agences du SNU pour plus de synergie d'action.

Au Burkina Faso, le PNUD a développé des partenariats intenses et diversifiés avec le Gouvernement au niveau national et décentralisé pour la mise en œuvre de ses projets. Les partenaires nationaux incluent la Présidence, les Ministères sectoriels, les Collectivités territoriales, les organismes publics, les organisations de la société civile. Globalement, les partenaires nationaux reconnaissent le rôle du PNUD au Burkina Faso en tant qu'acteur clé de l'aide au développement, et la collaboration entre le PNUD et le Gouvernement est jugée fructueuse. De nombreuses interventions permettent d'illustrer la qualité et la pertinence de cette collaboration (appuis dans la domestication et priorisation des ODD ; appui au processus de planification ; mise à disposition d'expertises techniques pour l'élaboration des documents de politique, etc.). Ceci dit, les partenariats gouvernementaux n'ont pas impliqué de co-financement des projets par le Gouvernement sauf pour le cas du projet PADEL. De plus, des améliorations sont possibles, notamment pour un partage de l'information plus fluide et pour un renforcement de la collaboration, la

complémentarité et des synergies dans les actions à mettre en œuvre conjointement par le PNUD et ses partenaires nationaux. En fait, dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'appui au PNDES, la partie nationale a déploré des problèmes de procédures avec le PNUD qui ont significativement affecté la mise en œuvre des actions et la réalisation des résultats. L'équipe d'évaluation a pu établir que ces problèmes de procédures relevaient d'une stratégie inefficace de communication et de dialogue du PNUD avec les parties nationales. En effet, certains des problèmes notés concernent des retards dans la mise à disposition des fonds par le PNUD en raison de difficulté d'approbation conjointe des PTA⁶⁸.

Avec les donateurs et les autres agences du Système des Nations Unies, on note un faible niveau de partenariat et de synergie d'actions⁶⁹ en raison du manque de communication et de dialogue. Cette situation a été entretenue par des problèmes de leadership au niveau du management du PNUD jusqu'en début de l'année 2019. Ces problèmes de leadership reflétés dans les enquêtes globales de staff n'ont pas permis d'entretenir une bonne collaboration avec les partenaires au développement ainsi qu'avec les autres agences des Nations Unies. Cependant, l'équipe d'évaluation a noté que le PNUD a élaboré récemment une stratégie et plan d'actions de partenariats et de communication pour la période 2019-2020, qui intègre des efforts de partenariat aussi bien avec les partenaires traditionnels et des partenaires potentiels. L'équipe d'évaluation a noté que la plupart des partenaires du PNUD au Burkina Faso reconnaissent les efforts récents du nouveau management du PNUD dans le renforcement de la communication et du dialogue. Quant au partenariat avec les agences du SNU, la mise en place des bureaux régionaux du SNU à l'intérieur du pays offre l'opportunité pour le PNUD de renforcer la synergie d'action avec les autres agences sur le terrain pour atteindre plus de résultats, notamment dans les domaines où les autres agences disposent de plus d'expertise et de ressources. A la date de la mission d'évaluation, les bureaux régionaux de Dori et de Kaya étaient déjà opérationnels. L'équipe d'évaluation a pu noter l'effectivité de l'approche intégrée d'intervention entre les différentes agences. Cette approche se traduit non seulement par le partage des mêmes locaux par les différentes agences du SNU, mais aussi et surtout par la dynamique conjointe observée lors de la réunion de revue du plan d'action de la réponse humanitaire dans la Région du Centre-Nord à Kaya.⁷⁰

En ce qui concerne le partenariat avec le secteur privé, l'évaluation a noté une quasi-absence de collaboration avec les acteurs de ce secteur alors même que plusieurs interventions du PNUD sont très pertinentes pour une telle collaboration. C'est le cas des initiatives de développement d'activités économiques qui peuvent s'appuyer sur les acteurs privés pour assurer plus de durabilité et une mise à l'échelle. Dans le cadre du PROFEJEC, la non-implication des organisations faitières comme la Chambre du Commerce a été soulignée par les partenaires comme limitant véritablement la portée de l'intervention et la possibilité de mise à l'échelle.

Pour ce qui concerne la société civile, le PNUD a appuyé la mise en place de plusieurs plateformes pour la prévention et la gestion des conflits et l'appui à la réforme du secteur de la sécurité avec un travail sur la

⁶⁸ Avec la Direction Générale de L'Économie et de la Planification, le PTA de 2018 soumis par la partie nationale au PNUD en Janvier de l'année courante n'a pu être approuvé par le PNUD qu'en fin du premier semestre et le financement mis à disposition en décembre 2018 pour des actions étalées sur toute l'année 2018.

⁶⁹ Le programme comporte trois projets en cours, mis en œuvre conjointement avec d'autres agences du SNU : Le projet « Amélioration de la confiance entre les Populations, l'administration et les forces de défense et de sécurité » (PNUD/OIM) ; « Appui à la Gestion Pacifique de Conflits Locaux dans les Régions du Sahel et du Nord Burkina Faso » (PNUD/UNHCR) ; et « Jeunes et Paix : Une Approche transfrontalière entre le Mali et le Burkina-Faso » (PNUD/UNFPA).

⁷⁰ La mission d'évaluation a pu noter la présence de plusieurs acteurs de la réponse humanitaire à cette réunion (PNUD, UNHCR, FAO, PAM, OSC) et la ferme volonté des participants à intervenir selon une approche cohérente et concertée.

communication pour la paix et la cohésion sociale réalisé avec des journalistes. Cependant, les résultats restent fragiles d'après les entretiens réalisés du fait de problème de capacité limitée des acteurs pour poursuivre les interventions après l'accompagnement du PNUD.

De plus, le PNUD n'a pas réussi à mettre en place un partenariat dynamique avec les acteurs de la société civile, les ONG et structures étatiques déconcentrées pour mieux prendre en compte l'évolution de la situation socio-politique et sécuritaire. Une cartographie des ONG et autres OSC intervenants dans les zones de conflits et difficiles d'accès pourrait mieux permettre de bâtir une stratégie de faire-faire⁷¹ et de suivi plus efficace dans ces zones.

Constat 17 : Le CPD n'a pas suffisamment intégré la gestion des connaissances dans le programme de pays. Bien qu'il y ait eu des activités ad hoc pour capitaliser l'expérience de certains projets, le programme n'a pas défini une stratégie ni un mécanisme formel de gestion et de partage des connaissances visant à documenter et à diffuser l'information, les expériences et les leçons de façon systématique afin de les partager entre les différentes équipes thématiques pour diverses utilisations. Par conséquent, les expériences et acquis des projets sont capitalisés de manière insuffisante pour renseigner le développement de nouveaux projets.

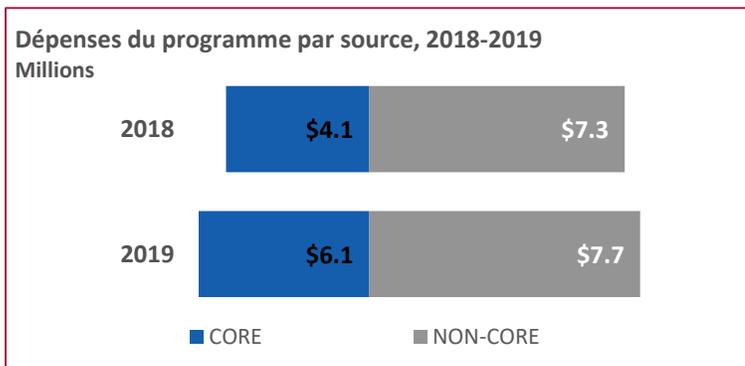
La gestion des connaissances à l'échelle du programme de pays n'a pas bénéficié d'une attention particulière dans le document de programme, ni lors de sa mise en œuvre. La stratégie actuelle du PNUD n'articule pas la documentation et la diffusion d'informations, d'expériences et de leçons de manière systématique pour le dialogue politique et d'autres utilisations. Le CPD n'aborde pas suffisamment la gestion des connaissances sur la base des expériences pouvant être acquises des interventions aux niveaux stratégique et opérationnel. On note une absence de mécanisme formel de gestion et de partage des connaissances au sein du bureau pays, ce qui ne permet pas d'assurer une meilleure capitalisation des expériences et acquis des projets. Pourtant, les interventions du programme de pays du PNUD sont riches en expériences qui méritent d'être collectées et analysées pour être partagées au sein du programme comme avec d'autres utilisateurs intéressés, et pour informer le dialogue politique. On peut mentionner à titre d'exemple le processus de décentralisation, la conduite d'un processus de justice transitionnelle, la réforme du secteur de la sécurité, les expériences réalisées avec l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes, la gestion durable des ressources naturelles, etc. Cependant, la documentation de capitalisation des expériences n'est pas suffisamment développée pour tenir compte de plusieurs usages potentiels (politiques, formation, planification, vulgarisation, etc.) La capitalisation des connaissances au niveau des projets ou des thèmes spécifiques n'est pas une pratique généralisée et ne permet pas de mieux renseigner le développement de nouveaux projets. De plus, les leçons apprises et les expériences ne sont pas capturées de manière adéquate pour donner un feedback sur la performance et suggérer des options d'amélioration dans la mise en œuvre des projets.

Constat 18: La mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du programme s'est révélée être un défi. On note aussi une certaine inefficience dans l'utilisation des ressources.

⁷¹ Le rapport d'évaluation à mi-parcours du projet EBA/FEM a indiqué la signature de plus de 50 conventions et accords de collaboration/partnership avec les services déconcentrés de l'état, les collectivités territoriales, les projets/programmes, les ONGs/associations de développement, les entreprises du secteur privé.

Mais l'EIPP ne dispose pas de preuve suffisante pour conclure à la viabilité et l'impact réel des conventions et accords signés.

La question de mobilisation des ressources est une question centrale pour le bureau pays étant donné le très faible niveau de mobilisation observé au cours du cycle programmatique actuel. Cela est un problème qui a été également soulevé par la mission d'audit. Pour atteindre les résultats planifiés pour 2018-2020, le CPD a fixé un budget de USD 377 millions (y compris les ressources restant à mobiliser), dans un contexte où l'APD pour le Burkina Faso est estimée à 885 millions USD en 2017⁷². Cependant, au moment



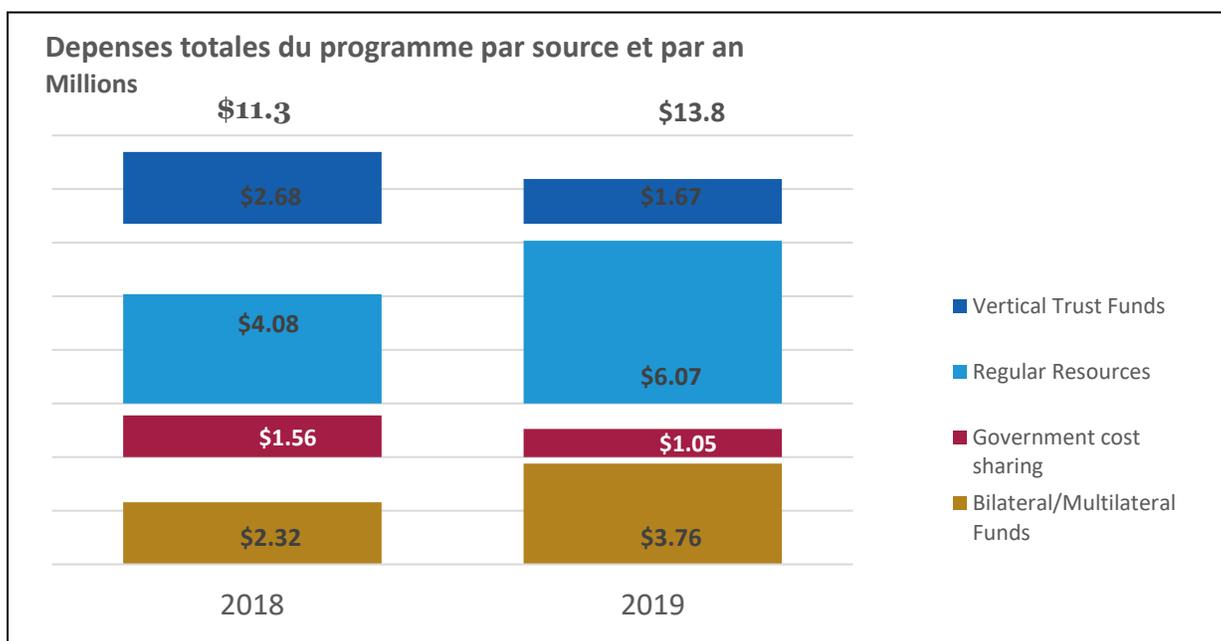
de la mission d'évaluation (fin Septembre 2019), le Bureau Pays n'a réussi à livrer que USD 21 millions, contre une projection linéaire estimée de USD 220 millions. De plus, le pipeline du bureau était composé de 3 projets, l'un était classé en Classe A (interventions avec financement sécurisé et capacités de mise en œuvre prêtes à être lancées) pour un montant

total de USD 0.5 million, et deux en Classe B (projets potentiels) pour un montant total de USD 31 millions. Les chiffres ci-dessus indiquent des lacunes importantes dans la mise en œuvre et les ressources par rapport au montant initial de USD 377 millions pour le cycle de programmation en cours.⁷³

Les entretiens avec les partenaires ont permis d'établir que le bureau pays a manqué de promptitude pour saisir des opportunités de mobilisation de ressource alors même que les partenaires étaient disponibles à accompagner certaines interventions du PNUD. De plus, le PNUD n'a pas réussi à améliorer son image envers les partenaires dont les ressources allouées au PNUD n'ont pas pu être absorbées lors des cycles antérieurs. C'est le cas des défauts d'absorption du financement de l'Autriche, ainsi que de la Suisse. Ces mauvaises expériences ont entravé le partenariat avec les donateurs et impacté la mobilisation des ressources. Le bureau pays dépend encore significativement des ressources propres du PNUD qui dans le contexte actuel sont intervenues pour accroître la capacité interne du bureau afin de faire face aux nouvelles orientations programmatiques du bureau pays. Les ressources mobilisées (non-core) restent faibles (1,5 fois les ressources core) comparé à l'objectif de 1 pour 5 du PNUD et la moyenne de 1:4 pour l'Afrique. Les ressources non régulières viennent essentiellement du FEM (20%), le fonds de consolidation de la paix (18.7%), le gouvernement (13.2%), fonds thématique (funding windows, 6.8%), Luxembourg (3.7%), Suisse (0.9%), Suède (0.5%), Union Européenne (0.2%) et UNEP (0.2%).

⁷² Banque Mondiale, <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?locations=BF&display=graph>

⁷³ Audit du bureau PNUD au Burkina Faso, Rapport No 2094, 12 Décembre 2019



Par ailleurs, le bureau pays est confronté à l'inefficience dans la gestion des ressources. Des retards sont notés dans la mise à disposition des fonds aux partenaires d'exécution ce qui a considérablement impacté la réalisation des résultats. Le choix des prestataires de service ainsi que leur suivi posent également des problèmes pour le bureau pays. L'évaluation finale du projet SAP-IC a révélé une défaillance dans le suivi du prestataire devant réhabiliter le radar de l'aéroport de Ouagadougou alors même qu'un versement de 100,000 dollars US a été effectué sans que le service ne soit délivré.

De plus, l'équipe d'évaluation a pu noter de nouveaux recrutements effectués au sein du bureau pays pour des zones encore difficile d'accès, avec le staff recruté attendant au siège un éventuel redéploiement sur le terrain. Ceci pose un problème de stratégie dans le recrutement du personnel et éventuellement une non prise en compte adéquate de l'évolution de la situation sécuritaire dans le pays. L'analyse du ratio d'efficience de gestion indique un niveau d'inefficience assez élevé en 2018 et 2019 (28.7% et 21.7% respectivement) suggérant que des efforts sont nécessaires pour réduire les coûts de gestion et améliorer l'efficience dans la gestion des ressources.

Constat 19 : Le portefeuille du Programme du PNUD révèle une forte proportion des projets mis en œuvre sous la modalité d'implémentation directe (DIM) par rapport à la modalité d'implémentation nationale (NIM), qui est peu favorable à l'appropriation et au renforcement de capacités nationales. Tenant compte de l'environnement opérationnel difficile en raison de la situation sécuritaire qui se dégrade dans plusieurs régions d'intervention, le PNUD adopte des stratégies d'adaptation qui incluent le faire-faire, l'utilisation du GIS satellite, le travail avec des Volontaires des Nations Unies (VNU) communautaires. Ces stratégies peuvent constituer un levier important pour la mise en œuvre et le suivi des interventions.

En ce qui concerne la modalité de mise en œuvre, selon les dispositions énoncées dans le manuel de procédures de gestion des programmes et projets, l'Exécution Nationale est considérée comme la norme pour la mise en œuvre des projets et programmes de développement au Burkina Faso.⁷⁴ Cependant, 63%

⁷⁴ L'exécution nationale est censée contribuer le plus efficacement : au renforcement des capacités nationales, à l'appropriation nationale et la durabilité des résultats ; à la prise en charge et à l'internalisation des apports extérieurs par leur intégration dans la programmation nationale ; à la réduction de la charge de travail et à l'intégration dans les programmes nationaux grâce à une plus grande utilisation des systèmes et procédures nationaux appropriés.

des interventions du PNUD sont exécuté par la modalité DIM contre 37% de NIM. Dans les cas de NIM, on note plusieurs exemples de plans de travail signés en retard, ainsi que des décaissements tardifs qui ont affecté la mise en œuvre des interventions et ultérieurement la réalisation des résultats.

Au-delà du cadre juridique formel qui règlemente l'exécution des projets et programmes au Burkina Faso, et la préférence de certains partenaires gouvernementaux pour la modalité NIM pour renforcer leur capacités, l'évaluation a également noté que le choix de la modalité d'exécution d'un projet peut être orienté par des considérations sécuritaires dans un contexte d'instabilité. Eu égard à cela, le PNUD a opté de privilégier une mise en œuvre directe des projets afin de garantir l'atteinte des résultats escomptés dans tous les scénarios de programmation complexes. Parallèlement, la possibilité de l'Approche Harmonisée des transferts en espèces (Harmonized Approach to Cash Transfer - HACT) n'est pas écartée pour la mise à disposition des ressources chaque fois que les conditions nécessaires à cette modalité sont réunies.

L'évaluation des risques des partenaires de mise en œuvre est aussi une question importante liée à la modalité de mise en œuvre. À cet égard, selon les conclusions de la mission d'audit, aucune macro-évaluation n'a été entreprise pour le cycle de programmation en cours.⁷⁵ En plus, la mission d'audit a aussi trouvé des faiblesses dans le processus de micro-évaluation ce qui a rendu difficile la vérification de la pertinence des notes attribuées aux partenaires de mise en œuvre. La mission a également noté que depuis 2018, aucune des vérifications ponctuelles obligatoires n'a été effectuée.

Les stratégies d'adaptation du PNUD en réponse à la détérioration de la situation sécuritaire notamment dans le Nord et le Sahel portent sur le recours à l'approche "faire-faire", l'utilisation du système satellite GIS permettant de suivre la réalisation de certains résultats en utilisant les données satellites et le travail avec des VNU communautaires capables d'interagir efficacement avec les communautés auxquelles ils/elles appartiennent. Bien que ces approches constituent un levier pour la mise en œuvre des interventions, elles méritent d'être systématisées.

Constat 20 : Le système de suivi-évaluation porte essentiellement sur le suivi de la mise en œuvre des activités et l'exécution financière des projets, et beaucoup moins sur le niveau d'atteinte des résultats et impacts.

En matière de Suivi-Évaluation du Programme, le Bureau de Pays dispose d'une Cellule de Suivi-Évaluation faiblement pourvue en ressources humaines⁷⁶, qui doit assurer le suivi de la mise en œuvre du Programme et veiller à l'assurance-qualité des projets. À l'analyse, cette Cellule se limite au suivi des activités et extraits des projets individuels, et la préparation des rapports selon les exigences du Siège comme le ROAR. Le Suivi-Évaluation n'intègre pas la gestion des connaissances. Il est essentiellement axé sur les aspects physiques et financiers, et peu sur la qualité et l'ampleur des effets durables. Or le rôle du S&E est de s'assurer régulièrement de l'effectivité des changements attendus et de leurs liens avec les ODD. C'est essentiel pour améliorer le pilotage stratégique et opérationnel du CPD. Le ROAR 2018 qui rend compte de l'évolution de la mise en œuvre de la première année du Programme en cours se focalise sur la compilation de données factuelles relatives aux activités réalisées en cours d'année, faute de pouvoir

⁷⁵ Le bureau pays a mentionné que l'UNCT avait décidé d'utiliser l'évaluation du système de la gestion des finances publiques réalisée par la Banque Mondiale comme indicateur indirect « proxy » de la macro-évaluation. Cependant, le cadre HACT du PNUD publié en 2014 considère cette évaluation du système de la gestion des finances publiques de la Banque Mondiale comme un élément de la macro-évaluation, et non comme un « proxy ».

⁷⁶ Une seule personne au sein de la Cellule « Oversight ». Cependant, il faut également noter que chaque projet dispose d'un expert en suivi et évaluation.

documenter et d'analyser des changements conséquents au vu du caractère récent du programme et des difficultés de démarrage opérationnelle dans le contexte du pays.⁷⁷

La plupart des documents de projet ne font pas apparaître des cadres de Suivi-Evaluation précis et explicites des effets et impacts durables. En effet, les cadres de résultats des projets identifient des indicateurs de produits, essentiellement traduits en quantités à réaliser, mais plus rarement articulés autour d'indicateurs d'effets précis qui permettraient d'évaluer les effets à long terme, positifs et négatifs, induits par ces projets⁷⁸. Dans certains cas, le suivi de ces indicateurs est rendu beaucoup plus compliqué du fait de l'inexistence de données de référence et même de cibles à atteindre. En général, le cadre de résultats est inadéquat et ne permet pas un suivi propre des projets. Ce problème a aussi été soulevé par le rapport de la mission d'audit.⁷⁹

On note des efforts pour l'intégration des mécanismes de suivi entre les niveaux programme et projets. Cependant, la classification des projets dans les différents domaines thématiques sur la plateforme Atlas n'est pas systématique, ce qui pose un défi pour le suivi au niveau programme. L'absence de suivi des effets semble traduire une sous-estimation de l'importance qui lui est accordée à l'étape de la planification du programme, notamment en ce qui concerne la nécessité d'alignement des objectifs poursuivis aux indicateurs qui servent à mesurer leur niveau d'atteinte. La planification du COSED et du PAMED qui sont annoncés comme des programmes fédérateurs devrait prendre soin de corriger ce genre de limites.

Constat 21: Le PNUD accorde une faible priorité à la dimension genre au sein du bureau pays qui se traduit entre autres par l'absence de ressources dédiés au plan d'action genre. On note également que le bureau de pays ne disposait pas de mécanismes formels pour assurer une intégration effective de la question du genre dans la conception et la mise en œuvre des projets et des programmes, ce qui ne permet pas de soutenir des transformations réelles dans le domaine du genre en dépit de l'existence de certaines interventions du programme qui ciblent directement les femmes.

Les inégalités du genre qui prévalent au Burkina Faso relèvent essentiellement des normes socioculturelles et se traduisent par des décisions peu favorables aux femmes qui pourtant constituent le groupe majoritaire au sein de la société burkinabé⁸⁰. Dans un tel contexte, des actions précises pour améliorer l'égalité des sexes au Burkina Faso seraient importantes.

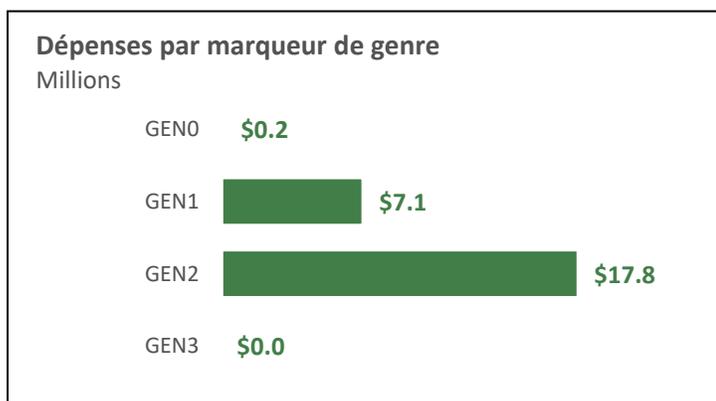
⁷⁷ Des efforts ont été faits pour améliorer le rapportage axé sur les résultats en 2019. Au moment de la mission d'évaluation, le ROAR 2019 n'était pas encore disponible.

⁷⁸ Certains documents de projets récents (PAMED, PAPCIPEL) comprennent un cadre de résultat qui inclut des indicateurs d'effets. Mais les problèmes du manque de situation de référence et de cibles spécifiques y est apparent également.

⁷⁹ Audit du bureau PNUD au Burkina Faso, Rapport No 2094, 12 Décembre 2019

⁸⁰ Document de Programme Pays 2018-2020

L'analyse de l'aspect genre du programme a montré qu'il y a des projets (comme le PROFEJEC, EBA FEM)



qui ciblent les femmes comme bénéficiaires et qui ont permis de contribuer à la création d'emploi et l'insertion des jeunes et femmes à travers des mécanismes d'entrepreneuriat. Ces initiatives sont pertinentes au contexte national où les femmes ne représentent que 24.2% de la population active dans les secteurs formels (public et privé) avec plus de 90% des emplois des femmes qui sont vulnérables.⁸¹ Le projet Adaptation

Basée sur les Écosystèmes (EBA-FEM) a développé des actions ciblant des femmes (plateforme multifonctionnelle, production de riz dans les bas-fonds aménagés, activités de maraîchage, etc.). Le projet CREME a également été centré autour des jeunes et des femmes avec pour objectif la création d'opportunités économiques pour la réduction de la pauvreté, de la vulnérabilité et le renforcement de la résilience économique. Les femmes sont également ciblées par certains projets dans le domaine de la gouvernance, tels que projet « Gestion Pacifique de Conflits Locaux dans les Régions du Sahel et du Nord Burkina Faso » qui prévoit toucher les femmes leaders au niveau communautaire, et projet « Jeunes et Paix » qui a prévu intégrer la dimension genre dans toutes les phases de sa mise en œuvre en tenant compte du rôle positif que jouent les femmes dans la construction de la paix. D'autres illustrations portent sur la participation des femmes aux formations sur la lutte contre le terrorisme, le grand banditisme dans le respect des droits humains et le genre. Par ailleurs, l'appui apporté au HCRUN a permis de dédommager les femmes commerçantes victimes de déguerpissement au marché de Bobo-Dioulasso.

Cependant, jusqu'à présent, l'attention que le PNUD accorde à la dimension genre n'a pas abouti à des interventions explicites pour appuyer des dynamiques nationales d'habilitation des femmes et des filles pour leur participation à la vie publique, politique, économique, sociale, et culturelle. L'impact des interventions à caractère économique du PNUD sur les femmes reste peu visible et aucune initiative de transformation (GEN3) n'a été développée pour opérer des changements réels dans le domaine du genre. De plus, comme indiqué par le marqueur genre, le genre n'est pas pris en compte dans toutes les initiatives développées par le bureau pays (31% des ressources du programme sont allées vers des initiatives qui n'ont aucune contribution ou contribution limitée à l'égalité du genre et à l'autonomisation des femmes). L'évaluation note également une absence de mécanisme formelle pour assurer une intégration effective de la question du genre dans la conception et la mise en œuvre des projets et des programmes, ce qui a également été noté par la mission d'audit.

Le PNUD a élaboré une stratégie et un plan d'action genre en 2019. Cependant, aucune ressource n'a été allouée à ce plan. Ainsi donc, la stratégie genre disponible n'est pas mise en œuvre. L'équipe d'évaluation a aussi observé la faible collaboration entre le PNUD et les acteurs stratégiques tels que ONUFEMMES, UNFPA, ONUSIDA, OMS, le Ministère de la Femme, de la Solidarité Nationale, de la Famille et de l'Action Humanitaire sur les questions liées à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Au sein du bureau pays, les femmes représentent 29% du staff et 26% du staff au niveau professionnel. Tout en reconnaissant les efforts déployés par le bureau de pays pour faire passer le ratio femmes-hommes de

⁸¹ Données Banque Mondiale, 2019

12% en 2018 à 26% en septembre 2019, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre l'objectif de 40% mentionné dans la stratégie de certification de « gender seal » 2019-2020⁸².

Constat 22 : Dans le cycle courant de programmation, le PNUD a favorisé une bonne implication des acteurs clés dans le processus de planification et d'exécution des interventions, qui offre des opportunités de durabilité. Toutefois, la stratégie de désengagement du PNUD des interventions n'est pas systématique et le transfert de compétences aux structures nationales et communales n'est pas suffisant pour assurer la pérennisation des acquis. La durabilité des résultats réalisés avec les appuis du PNUD varie selon les domaines d'interventions, mais elle est en général très fragile.

Pour la majorité des interventions, les acteurs sont bien impliqués dans les différentes phases de mise en œuvre ce qui renforce l'appropriation par les parties nationales et les populations locales. Par exemple, dans le domaine de la gouvernance, l'exploitation de la documentation disponible et les échanges avec plusieurs acteurs, permettent d'affirmer que des institutions démocratiques, tel que le HCRUN, l'ONAFAR, et des plateformes de la société civile ont bénéficié d'accompagnements techniques et logistiques qui devraient leur permettre de jouer leurs rôles d'acteurs de développement de manière beaucoup plus efficace. La forte cohérence de leurs objectifs avec le processus de construction d'une paix durable et de la réconciliation nationale au Burkina Faso est un facteur de durabilité irréfutable. Les résultats consécutifs aux appuis du PNUD sont irréversibles, notamment en termes de visibilité et de reconnaissance du bien-fondé de leurs mandats respectifs.

Toutefois, le renforcement de capacité des bénéficiaires et partenaires de mise en œuvre y compris les structures déconcentrées de l'État n'est pas suffisant pour assurer la durabilité et la mise à l'échelle des initiatives. Le rapport d'évaluation du projet EBA/FEM souligne par exemple que la poursuite des missions de suivi par les structures déconcentrées régionales et communales n'est pas assurée à la fin du projet car les coûts liés à ces missions sont entièrement pris en charge par celui-ci⁸³. En rapport avec les appuis au renforcement des capacités des institutions démocratiques et des acteurs de la société civile, l'EIPP s'aligne aux conclusions du rapport de l'évaluation finale du projet Vérité, Justice et Réconciliation nationale qui juge la durabilité des résultats du HCRUN de « *globalement mitigée* ». On peut relever à cet égard que l'évolution du HCRUN a été marquée par des soubresauts internes qui ont impacté la poursuite de sa mission de manière significative et entraîné des ruptures importantes dans la conduite des activités planifiées, elles-mêmes exacerbées par la perspective court terme imprimée à l'appui du PNUD qui prévoyait des appuis ponctuels étalés sur une seule année. D'une manière générale, les acquis des appuis fournis au HCRUN et à l'ONAFAR, n'ont pas permis de développer des compétences suffisantes pour impulser une dynamique interne apte à soutenir le développement institutionnel de ces entités dans la durée. Les ressources mobilisées pour ces appuis qui auraient pu servir de fonds catalytiques n'ont pas permis d'attirer des partenaires en dehors du PNUD.

Maintenant que les projets financés par le PNUD sont arrivés à leur terme, on observe un net ralentissement des activités à ONAFAR, et rien ne permet de garantir la plénitude de l'atteinte des objectifs assignés au HCRUN par la Loi N°074-2015/CNT du 06 novembre 2015, portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement de cette institution. Cependant, l'article 26 de ladite Loi qui dispose que « le mandat du Haut Conseil de la Réconciliation et de l'Unité Nationale peut être prorogé en cas de nécessité » ouvre une perspective de poursuite de ses activités au-delà de la durée initiale de son mandat que la Loi a fixé à 5 ans. D'une manière générale, la durabilité des résultats est assujettie à la disponibilité de ressources qui ne peut être garantie que par la diversification des

⁸² Audit du bureau PNUD au Burkina Faso, Rapport No 2094, 12 Décembre 2019

⁸³ Rapport d'évaluation à mi-parcours du projet EBA/FEM

partenariats. Quant aux projets de prévention et de gestion des conflits, d'appui à la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que plusieurs activités génératrices de revenus et de moyens d'existence, il apparaît prématuré, au regard de leur état d'avancement de se prononcer sur la durabilité de leurs acquis. On note également que des formations de renforcement de capacité n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés pour les bénéficiaires dans certains domaines (plateforme multifonctionnelle pour la transformation des produits forestiers non ligneux, etc.).

De manière générale, les projets du PNUD manquent de stratégie de sortie claire et de consolidation des résultats atteints pour assurer la durabilité des acquis. Pour ce qui concerne la mise à l'échelle, il n'existe aucune preuve de succès d'une initiative mise à l'échelle dans le cycle courant de programmation. On note également peu d'évaluation des initiatives pilotes mise en œuvre par le PNUD dans le domaine de l'environnement⁸⁴, qui pourrait fournir les éléments pour la mise à l'échelle.

⁸⁴ Dans le cadre du projet EBA/FEM, cependant, des initiatives innovantes ont donné lieu à un suivi par le projet.

Chapitre 3. Conclusions, Recommandations et réponse de la direction

3.1 Conclusions

Conclusion 1. Le Programme de Pays du PNUD est aligné sur les priorités de développement nationales et le mandat du PNUD. Bien qu'une analyse du contexte ait été faite, le CPD n'analyse pas en profondeur les risques implicites dans la conception du programme, notamment celui lié à l'expansion de la crise et de l'extrémisme violent dans quelques régions du pays. Dans le même temps, la théorie de changement du programme n'intègre pas de manière suffisante les hypothèses devant être prises en compte pour atteindre les effets escomptés. Cependant, le PNUD a déployé des efforts remarquables pour adapter son programme ainsi que ses capacités opérationnelles au contexte de sécurité en détérioration.

Les priorités du PNUD dans le cycle actuel de programmation sont bien alignées sur les priorités nationales définies dans le PNDES 2016-2020 et déclinées dans les plans sectoriels de développement. Pour la mise en œuvre du programme, le PNUD a élaboré une théorie de changement qui indique les voies de changements attendus pour la réalisation des résultats de développement. Mais cette théorie de changement a souffert d'un manque d'adaptation à l'évolution du contexte sécuritaire et d'une non prise en compte des capacités financières et du potentiel de mobilisation de ressources du bureau pays pour assurer le financement et la mise en œuvre effective du programme. L'absence de logique d'intervention programmatique dans les différents domaines de résultats a également contribué à entraver la bonne coordination des interventions des programmes et projets sur le terrain pour plus de cohérence et de complémentarité, et ultérieurement, plus d'effets et d'impacts.

Cependant, durant la mise en œuvre du programme, le PNUD a fait des efforts considérables pour s'adapter à l'évolution de contexte sécuritaire. Il a inscrit son action dans le programme « Sustaining Peace » et identifie le Nexus Humanitaire- Développement-Paix, comme approche pour accélérer la mise en œuvre. Des efforts récents incluent une présence régionale à travers les bureaux intégrés du Système des Nations Unies, un nouvel organigramme et une mutation de la planification vers une approche programme par le regroupement des actions d'appui à la Cohésion sociale, Sécurité et Etat de droit au sein d'un Programme unique (COSED) d'une part, et l'ensemble des initiatives d'appui à l'amélioration des moyens d'existence durable au sein d'un autre programme (PAMED) d'autre part. De plus, dans cette nouvelle configuration, la résilience deviendrait une thématique transversale.

Cependant, au vu de la réorientation en cours du programme, les résultats limités des projets du PNUD dans les domaines de la promotion de l'état de droit et du renforcement de la cohésion sociale démontrent qu'il existait des déficits techniques à combler pour soutenir la nouvelle direction prise par le PNUD au Burkina Faso. À cet égard, le bureau pays, avec le soutien du bureau régional, investit dans le renforcement de ses capacités internes. Il faut noter que ces actions sont à leur phase de conception et leur mise en œuvre ne peut donc pas encore être évaluée.

Conclusion 2. Les appuis du PNUD à travers ses interventions dans les différents domaines programmatiques sont pertinents et répondent à des besoins réels. Certaines interventions ont permis d'obtenir quelques résultats visibles. Le PNUD a contribué à aider certaines institutions clés pour l'exécution de leur mandat et pour développer des activités génératrices de revenus, ciblant

notamment des jeunes et des femmes. Cependant, toutes les conditions ne sont pas nécessairement en place pour que ces acquis puissent apporter des changements transformationnels.

Au vu des évolutions du contexte politique, social et économique, force est de constater que les appuis du PNUD à travers le renforcement des capacités des institutions démocratiques, de l'État de droit, de la cohésion sociale, de la sécurité et de la résilience sont pertinents. La planification de l'appui du PNUD a été sensible aux besoins du pays et aux besoins des populations pauvres et vulnérables y compris les femmes et les jeunes, surtout celles qui sont touchées par les conflits et la crise humanitaire. Les résultats restent cependant mitigés. Dans le domaine de la gouvernance démocratique et administrative, le PNUD a contribué à la réalisation des missions de certaines institutions clés comme le HCRUN, l'assemblée nationale, etc. par des appuis ciblés pour l'atteinte des objectifs visés par lesdites institutions. Le PNUD a aussi contribué au renforcement de la cohésion sociale dans les Régions du Sahel et du Nord à travers plusieurs initiatives. L'appui du PNUD a également permis à l'Etat du Burkina Faso d'entreprendre un processus de réformes structurelles qui vise à améliorer l'efficacité des forces de défense et de sécurité dans le respect des principes de gouvernance démocratique et pourvoyeuses de services de qualité à la population. Cependant, les acquis consécutifs aux appuis du PNUD restent fragiles. Les transformations sociétales escomptées des appuis dans le domaine de gouvernance démocratique ne peuvent s'obtenir que dans la durée et avec des investissements conséquents des partenaires gouvernementaux.

Dans le domaine de la croissance sans exclusion durable et génératrice d'emplois, des résultats visibles ont été obtenus, notamment en termes de gestion durable des ressources naturelles et d'accompagnement d'incubateurs de création d'entreprises portées par des jeunes et des femmes, qui pourront potentiellement contribuer à leur moyen de subsistance, tout en contribuant à des projets d'économie durable. Certains bénéficiaires ont également pu développer des activités économiques génératrices de revenu. L'accompagnement du PNUD dans le domaine de l'environnement a permis l'intégration des questions liées à la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles dans les plans régionaux et communaux de développement, et a aussi privilégié des initiatives pilotes dont certaines ont déjà montré des résultats encourageants susceptibles d'être mis à l'échelle. Toutefois, les actions pour la création d'une chaîne de valeur économique viable autour des différentes filières ne sont pas encore en place. L'opérationnalisation effective des infrastructures du projet PADEL reste affectée par des problèmes organisationnels et sécuritaires. L'appui du PNUD au renforcement de l'accès à l'énergie reste également très limité.

Dans le domaine de la résilience aux catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques, le PNUD a contribué à améliorer la collecte de données climatiques pour la prévision, la mitigation et l'adaptation face aux effets des changements climatiques et catastrophes mais un mécanisme de partage d'information climatique envers les populations locales qui sont les plus vulnérables aux catastrophes n'est pas encore mis en place, ce qui a affecté de manière significative l'atteinte des objectifs et la portée des changements attendus.

En général, l'appui du PNUD a permis d'obtenir des acquis importants, sans avoir nécessairement permis d'atteindre des changements transformationnels qui est l'objectif ultime du partenariat PNUD-gouvernement. La portée limitée des interventions du PNUD, la fragilité des acquis et les difficultés d'accès et de sécurisation de ressources stables et de longue durée des bénéficiaires des interventions du PNUD restent des défis pour l'atteinte des changements souhaités.

Conclusion 3. Le PNUD à travers ses interventions a favorisé le renforcement de capacités tant au niveau national, régional que local au Burkina Faso. Cependant, la durabilité des résultats est un défi d'autant

que les capacités des bénéficiaires restent très limitées pour assurer la continuité des initiatives à la fin des interventions du PNUD.

A travers ses interventions, le PNUD a contribué au renforcement de capacités de plusieurs institutions, y compris les capacités opérationnelles de planification du Gouvernement, capacités des institutions clés de gouvernance démocratique, capacités de certaines structures étatiques impliquées dans la gestion des catastrophes et capacités des acteurs intervenant dans la production et la gestion de l'information géo-climatique, ainsi que celles de certaines populations locales bénéficiaires. Le renforcement des capacités institutionnelles, et aussi une bonne implication des acteurs clés dans le processus de planification et d'exécution des interventions offrent des opportunités de durabilité.

Cependant, la durabilité des résultats réalisés avec les appuis du PNUD est en général très fragile. Par exemple, dans le cas des structures de gestion des catastrophes, le manque de mécanisme formel d'évaluation des capacités des acteurs rend difficile la mesure de l'appropriation et l'utilisation des outils de prévention et de gestion de catastrophe. Au niveau des populations bénéficiaires, les femmes soutenues dans le cadre de la transformation des produits forestiers non ligneux, présentent encore des besoins en renforcement de capacité qui sont particulièrement élevés en raison de leur faible niveau d'alphabétisation. A ce stade, le manque d'appui à la commercialisation des produits et le caractère encore embryonnaire de la production rendent peu viables les chaînes de valeurs économiques envisagées. En termes de la modalité de mise en œuvre, la modalité DIM par rapport à NIM est aussi peu favorable à l'appropriation et au renforcement de capacités nationales.

Conclusion 4. Le PNUD est un partenaire de développement important au Burkina Faso et son action est appréciée par le gouvernement. Cependant, l'insuffisante communication sur les procédures opérationnelles du PNUD entrave la bonne collaboration avec les parties nationales. Aussi, il est possible d'améliorer le partenariat et le dialogue avec les donateurs. Bien que des efforts récents sont notés dans la mobilisation des ressources et la communication avec les partenaires, en général, la mobilisation des ressources a été un énorme défi pour le PNUD.

Le PNUD a développé des partenariats solides et diversifiés avec des partenaires gouvernementaux. Cependant, des problèmes de procédures opérationnelles ont constitué une entrave à la bonne collaboration des parties nationales avec le PNUD. Aussi, les partenariats développés avec les partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux, y compris des agences des Nations Unies, sont faibles. Dans le même temps, le PNUD a rencontré des difficultés dans la mobilisation des ressources. Il a manqué de saisir des opportunités de financement de certains bailleurs et aussi de renforcer le dialogue et la collaboration avec ses partenaires traditionnels et potentiels. En termes d'utilisation des ressources, le cloisonnement dans les interventions du PNUD induit un risque élevé de superposition des interventions sur le terrain posant ainsi un problème d'inefficience dans l'utilisation des ressources et la mise en œuvre du programme. Ce problème d'inefficience est confirmé par un ratio très élevé de coûts de gestion relativement aux coûts du programme. Ainsi, la planification de l'appui du PNUD aurait gagné à mieux s'aligner sur une approche programme où les ressources sont mises en commun pour une efficacité accrue et une amélioration des résultats.

Conclusion 5. La prise en compte de la dimension genre du PNUD au Burkina Faso est faible. Malgré des efforts notables pour mobiliser la participation des femmes dans certaines interventions du PNUD, les effets sur la condition des femmes restent très marginaux et il manque une approche holistique effective afin d'assurer des transformations réelles pour l'égalité du genre et l'autonomisation des femmes.

L'évaluation a noté la faible priorité accordée à la dimension genre qui se caractérise par l'absence de spécialiste genre au sein de l'équipe du bureau pays et de financement dédié au plan d'action genre. Il n'existe pas non plus de mécanisme formel pour l'intégration de la question genre dans la conception des projets et programmes. Par conséquent, et en dépit de l'existence de certaines interventions du programme qui ciblent directement les femmes, l'impact des interventions du PNUD en termes de facilitation de la participation des femmes à la vie politique, économique et sociale reste faible.

Conclusion 6. Le système de suivi-évaluation porte essentiellement sur le suivi de la mise en œuvre des activités et moins sur le suivi de l'atteinte des résultats programmatiques. Le bureau pays n'a pas suffisamment accumulé et capitalisé les expériences des projets pour un apprentissage efficace. Le programme n'a pas défini une stratégie ni un mécanisme formel de gestion et de partage des connaissances.

Le suivi fait par le PNUD de la mise en œuvre du programme est essentiellement orienté vers l'exécution des activités que sur le suivi du niveau d'atteinte des résultats des interventions du programmes. Les interventions du PNUD sont riches en expériences pratiques mais ces expériences ne sont pas suffisamment documentées et diffusées de façon systématique au sein des différentes équipes thématiques pour diverses utilisations, y compris pour renseigner le développement de nouveaux projets.

De plus, les capacités nationales pour le suivi des indicateurs du PNDES, notamment dans les secteurs de planification, sont faibles. Le PNUD a déployé des efforts pour l'aide au processus de planification stratégique, mais le pays connaît encore des difficultés pour la collecte et le suivi des indicateurs de sa stratégie nationale de développement, ce qui affecte également sa capacité de suivi des ODD.

3.2 Recommandations et Réponse de la Direction

<p>Recommandation 1.</p>	<p>Au regard de l'évolution du contexte sécuritaire et humanitaire au Burkina Faso, le PNUD devrait continuer la restructuration de ses interventions autour de l'initiative Sustaining Peace et le Nexus Humanitaire-Développement-Paix qui permettront de mettre en œuvre des interventions pertinentes intégrées avec celles des autres agences des nations unies et partenaires au développement intervenant dans le pays. La mise en place des bureaux régionaux offre l'opportunité de cette synergie mais la collaboration entre les acteurs doit être systématique depuis la conception des initiatives jusqu'à leur mise en œuvre et leur évaluation. De plus, un accent particulier doit être mis sur le renforcement des capacités techniques et opérationnelles internes au PNUD.</p> <p>Les efforts qui sont notés dans la réorientation des interventions pour s'ajuster au contexte sont encourageants et doivent être poursuivis. Le positionnement du PNUD sur l'initiative Sustaining Peace et le Nexus Humanitaire-Développement-Paix sont stratégiques étant donné la complexité de la crise sécuritaire et la multiplicité des acteurs d'intervention. La consolidation des actions des agences des nations unies à travers les bureaux régionaux va potentiellement renforcer les synergies et éviter le cloisonnement des interventions, qui contribuera à assurer plus d'impact sur les populations au niveau local. Aussi le renforcement de capacités doit être systématique pour toutes les agences déployées dans les bureaux régionaux pour assurer l'opérationnalisation effective des bureaux et éviter un</p>
---------------------------------	--

	déséquilibre en termes de capacité entre agences qui pourrait nuire à l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre des interventions sur le terrain. La restructuration en cours requiert un ensemble de capacités techniques liées aux domaines de la cohésion sociale, de l'état de droit et de la sécurité, ainsi que le domaine de la résilience, qui vont être au centre de la réponse du PNUD.			
Réponse de la Direction : Accepté	Nous prenons note de cette recommandation. Comme indiqué lors des échanges avec la mission, l'UNDAF et le CPD actuels ont déjà envisagé l'Initiative Sustaining Peace ainsi que le NHDP. Le PNUD finance des activités conformément à l'agenda Sustaining Peace et soutient, en collaboration avec OCHA, la création de la plate-forme NHDP. L'extension du programme de pays actuel (2018-2020) de deux ans (jusqu'en 2022) permettra également de mettre à jour les résultats du programme à la lumière du contexte changeant dans le pays, la matrice d'actions prioritaires résultant de l'évaluation de la prévention et de la consolidation de la paix (PPBA), de l'Initiative de maintien de la paix (Peacekeeping Initiative) et de l'Initiative Sustaining Peace. Le bureau de pays du PNUD a conçu une stratégie pour les interventions programmatiques du PNUD à travers les 5 bureaux intégrés nouvellement créés, dans le cadre des interventions intégrées du système des Nations Unies à travers les 5 bureaux. En outre, le PNUD prend les devants dans la cartographie des capacités de résilience et de consolidation de la paix pour la mise en place de la plate-forme du Nexus HDP.			
Action(s) clé	Délai	Unité(s) Responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
1.1 La prolongation du CPD de deux ans permettra la mise à jour des résultats conformément au contexte et aux priorités actuelles du pays	Mai 2020	Programme		Préparation du programme pour la prolongation et la mise à jour du cadre de résultats en cours
1.2 Examen de la stratégie d'intervention du PNUD par le biais des bureaux intégrés des Nations Unies (bureaux régionaux), y compris la collaboration avec d'autres agences	Septembre 2020	Programme et Operations		Stratégie opérationnelle à mettre à jour en fonction de l'évolution récente du contexte national.
1.3 Le PNUD, en collaboration avec OCHA et d'autres partenaires jouera un rôle clé dans la mise en place du forum national et de la plateforme nationale Nexus HDP	Décembre 2020	Programme		Contrat avec Interpeace en cours pour le mapping des capacités pour la Résilience et la Paix. Le PNUD CB soutient le BP dans la mise en place de la plateforme Nexus HDP.

1.4. Mise en œuvre du programme Cohésion sociale, État de droit et sécurité	2020-2022	Programme		Nouvellement approuvé. Programme en cours permettant une approche intégrée et renforçant la réponse du PNUD au programme de Sustaining Peace.
---	-----------	-----------	--	---

Recommandation 2.	<p>Le PNUD devrait mettre un accent particulier sur une approche plus programmatique et consolidée centrée sur quelques interventions clés et transformationnelles dans chaque domaine thématique. L'élaboration d'une logique d'intervention qui guide le développement et la mise en œuvre des actions pourrait jouer un rôle accélérateur dans la planification et la mise en œuvre du programme, notamment pour le prochain cycle. La consolidation des interventions autour des grands programmes COSED et PAMED en cours de finalisation s'inscrit dans cette dynamique et doit être renforcée dans tous les domaines d'intervention du PNUD.</p> <p>Dans la conception des interventions, le PNUD devrait recentrer ses interventions afin d'éviter le développement d'un ensemble de petites initiatives dont les effets et les résultats produits sont très limités par rapport aux attentes des parties nationales et partenaires à divers niveaux. L'adoption d'une approche programmatique consolidée dans le prochain cycle de programmation permettra d'éviter le développement de petites initiatives en silo et gérées par des équipes de projet séparées, chose qui limite l'efficacité et l'efficacité du PNUD dans les domaines d'intervention. La dispersion des interventions peut être évitée avec un travail de consolidation en amont et le renforcement de la synergie d'actions entre les différents domaines thématiques, qui semble se mettre en place avec le développement des programmes COSED et PAMED.</p> <p>Cependant, il faut clarifier qu'il est tout à fait pertinent qu'un projet puisse reproduire les actions d'un autre dans d'autres localités ou zones d'intervention. Mais dans ce cas, une coordination doit être faite entre les différentes équipes d'intervention depuis la phase de conception du nouveau projet où le partage d'expérience permettra de mieux réorienter les actions pour plus de résultats. Cela n'a pas été le cas au sein du Bureau pays. Les différents projets ont été conduits par des équipes très indépendantes tant dans la conception que dans la mise en œuvre.</p>
Réponse de la Direction : Accepté	Le PNUD au Burkina Faso a commencé la mise en œuvre de l'approche programmatique, avec trois programmes clés pour chacun des 3 résultats du CPD, le programme sur la cohésion sociale, l'état de droit et la sécurité (COSED), le programme sur les moyens de subsistance durables dans les zones rurales (PAMED) et le Programme Résilience. Afin de renforcer la cohérence des programmes au niveau régional, le PNUD examine sa stratégie

	d'intervention par le biais des bureaux intégrés des Nations Unies, y compris sa stratégie régionale.			
Action(s) clé	Délai	Unité(s) Responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
2.1 Approche programmatique avec trois grands programmes, COSED, PAMED et Résilience	En cours – Juin 2020	Programme	COSED	Mise en œuvre commencée
			PAMED	Prodoc approuvé et équipe de projet en cours de recrutement
			Résilience	Prodoc en cours de développement
2.2. Revue de la stratégie d'intervention du PNUD par le biais des bureaux intégrés des Nations Unies (bureaux régionaux), y compris la collaboration avec d'autres agences	Septembre 2020	Programme et Operations		Stratégie à mettre à jour sur la base des développements récents dans le contexte national

Recommandation 3.	<p>Le PNUD devrait focaliser ses appuis sur le renforcement des capacités des institutions à assumer leur mandat d'une part, et des communautés vulnérables à développer les capacités nécessaires pour leur insertion dans le tissu économique national d'autre part. Une approche intégrant ces deux dimensions permettrait de mieux répondre aux défis en matière de résilience et des vulnérabilités.</p> <p>Dans le cadre de la réorientation du programme du PNUD sur le Nexus Humanitaire- Développement-Paix, un accent important doit être mis sur la capacité des institutions ciblées par le PNUD, pour que ces organismes étatiques et non-étatiques puissent devenir des institutions pérennes de veille, de prévention, et de gestion des conflits, ainsi que pour la promotion de l'état de droit sur le long terme.</p> <p>De plus, le PNUD doit s'assurer que ses interventions au niveau des communautés ciblant leurs moyens de subsistance et leur résilience aux chocs climatiques, économiques et sécuritaires, puissent effectivement contribuer au développement de leur capacité à entreprendre, à produire et intégrer des chaînes de valeurs viables.</p> <p>C'est au travers d'interventions intégrant ces deux dimensions que le PNUD peut apporter une réponse pertinente aux défis et vulnérabilités qui alimentent la crise et l'expansion de l'instabilité en cours au Burkina Faso, par exemple en capitalisant sur les deux initiatives COSED et PAMED.</p>
Réponse de la Direction : Accepté	Les nouveaux programmes COSED, PAMED et Resilience du PNUD au Burkina Faso prévoient une approche qui combine le renforcement des capacités institutionnelles et l'amélioration des cadres réglementaires nationaux avec un soutien aux communautés vulnérables en termes de moyens de

	subsistance et d'accès aux services essentiels. En outre, le PNUD soutient la mise en œuvre des ODD et s'engage à faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte. Par conséquent, l'approche du PNUD au niveau local comprend le soutien aux infrastructures socioéconomiques et le renforcement de la gouvernance locale, mais aussi des efforts pour renforcer la participation des citoyens au niveau local et reconstruire la confiance entre la population et les autorités locales ainsi qu'entre les communautés. Cette approche sera également incluse dans la révision de la stratégie d'intervention du PNUD par le biais des bureaux intégrés des Nations Unies, y compris les stratégies régionales.			
Action(s) clé	Délai	Unité(s) Responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
3.1 Finalisation de la formulation du programme de résilience et début de la mise en œuvre du programme	En cours	Résilience		Formulation du Programme en cours
3.2 Mise en œuvre du programme COSED, avec un soutien institutionnel au niveau central et un soutien aux services de sécurité et de justice dans 4 régions prioritaires	En cours - 2021	Gouvernance		Mise en œuvre du programme commencée
3.3 Mise en œuvre du programme PAMED avec un soutien aux moyens d'existence dans deux régions, ainsi qu'un soutien au cadre réglementaire	Mai 2020-2021	Environnement et Energie		Equipe de projet en cours de recrutement

Recommandation 4.	<p>Le PNUD devrait renforcer sa gestion des connaissances, la communication et le dialogue avec les donateurs et partenaires nationaux. Avec les donateurs, cela permettrait de susciter d'une part leur intérêt pour le financement du programme et d'autre part améliorer leur perception vis-à-vis du PNUD. Si la communication et le dialogue sont basés sur une bonne gestion et un bon partage des connaissances, y compris des expériences pratiques des projets PNUD sur le terrain, ceci permettrait également d'apporter des opportunités pour la mise à l'échelle des interventions pilotes qui ont eu de bons résultats. Avec les partenaires nationaux, une amélioration de la communication permettrait de respecter les délais convenus et ainsi d'accélérer l'atteinte des résultats.</p> <p>Une communication effective avec les partenaires doit être basée sur une gestion des connaissances portant plus sur le suivi des résultats plutôt que des activités. Le PNUD doit faire un diagnostic de son système de suivi et évaluation et l'améliorer pour que le suivi puisse apporter de manière effective des données permettant de mesurer les progrès réalisés par rapport aux résultats et objectifs ciblés. Il doit mettre à profit les outils déjà en place et identifier les domaines où les lacunes persistent. Une gestion effective des connaissances doit ainsi permettre de comprendre les raisons de succès des</p>
--------------------------	---

	<p>projets et de mieux communiquer avec les partenaires techniques et financiers.</p> <p>Dans le domaine de la mobilisation des ressources, le PNUD devrait poursuivre dans l'amélioration de la communication et du dialogue avec ses partenaires traditionnels et potentiels au Burkina Faso. Le PNUD doit plus systématiquement envisager des partenariats avec des donateurs au Burkina Faso, lorsque ceux-ci interviennent dans des domaines où il dispose d'un avantage comparatif par rapport aux autres acteurs intervenant dans le pays. Le dialogue et la collaboration doivent particulièrement être rétabli avec des partenaires traditionnels avec lesquels le PNUD a eu de mauvaises expériences lors des cycles précédents et qui continuent d'être un blocage à la mobilisation de ressources. Une bonne gestion des connaissances et un bon dialogue avec les partenaires pourrait aussi apporter des opportunités pour la mise à l'échelle des initiatives du PNUD.</p> <p>Avec les partenaires nationaux, le PNUD devrait communiquer davantage sur ses procédures que ce soit pour l'approbation des plans de travail ou la mise à disposition des ressources, qui se sont révélées être un blocage à la mise en œuvre effective et à temps des interventions. Une meilleure communication permettrait de mener à des activités qui respecteraient les délais convenus et ainsi d'accélérer l'atteinte des résultats, notamment dans les secteurs comme l'agriculture où les activités qui ne tiennent pas compte des saisons ont eu des conséquences néfastes sur les résultats attendus.</p>			
<p>Réponse de la Direction : Accepté</p>	<p>Le dialogue avec les donateurs et les partenaires nationaux s'est intensifié avec le nouveau management du bureau de pays. Des réunions régulières ont lieu avec les donateurs et les partenaires nationaux au niveau du Ministère et le PNUD joue un rôle important dans le dialogue Gouvernement - Partenaires donateurs. Des réunions d'examen du programme et des retraites pour l'élaboration de du Plan de Travail Annuel 2020 pour les programmes clés ont lieu avec toutes les parties prenantes (partenaires nationaux, dirigeants des OSC, partenaires donateurs et secteur privé). Dans le contexte des élections, le PNUD préside le groupe de coordination des donateurs et a réussi à mobiliser 15 millions USD pour le projet d'appui aux élections (fonds commun). Un autre engagement auprès des donateurs a conduit à des promesses de donateurs supplémentaires et nouveaux pour le financement d'autres projets et programmes. En termes de gestion des connaissances et de communication, des efforts sont en cours pour renforcer les capacités de communication dans chaque projet et également au niveau programmatique, en particulier pour les trois programmes clés.</p>			
<p>Action(s) clé</p>	<p>Délai</p>	<p>Unité(s) Responsable(s)</p>	<p>Suivi</p>	
<p>4.1 Dialogue régulier avec les donateurs au niveau de la gestion et au niveau du programme / projet, y compris des événements spécifiques tels que les petits déjeuners des donateurs, etc.</p>		<p>Management, Programme, Projets</p>	<p>Commentaires</p>	<p>Statut</p>

4.2 Dialogue régulier avec les partenaires nationaux et séminaires (retraites) pour la revue de programme avec tous les partenaires. Séminaires avec les partenaires nationaux pour l'élaboration du PTA 2020 des programmes clés.		Management, Programme, Projets		Réunions du comité de pilotage et réunion techniques pendant la mise en œuvre du programme.
4.3 Renforcer la gestion des connaissances et la capacité de communication pour les programmes clés.		Programme, Projets		

Recommandation 5.	Le PNUD devrait renforcer ses efforts en matière de genre et identifier des approches et des interventions stratégiques menant à des changements transformationnels pour les femmes.			
	<p>Le bureau de pays du PNUD doit avant tout renforcer ses capacités internes pour la promotion du genre. Cela pourrait par exemple passer par un effort de formation, de sensibilisation et de recrutement plus sensibles à l'égalité du genre.</p> <p>Cela pourra permettre au bureau du PNUD de mieux promouvoir l'approche genre dans son programme, afin d'aller au-delà du ciblage des femmes dans les projets, et apporter des solutions efficaces aux barrières structurelles qui empêchent la participation effective des femmes à la vie politique, économique et sociale du Burkina Faso.</p>			
Réponse de la Direction : Accepté	<p>Le PNUD au Burkina Faso a engagé trois consultants externes pour effectuer un examen approfondi et une analyse genre du portefeuille de programmes du bureau, conformément aux 3 résultats du CPD. Tous les programmes et projets seront examinés dans une perspective de genre et évalués par rapport à la stratégie globale du PNUD pour l'égalité des sexes 2018-2021 et la stratégie du PNUD au Burkina Faso pour la promotion de l'égalité des sexes 2018-2020, ainsi que par rapport au contexte local, tenant compte des facteurs sociaux, économiques, politiques et juridiques. Par la suite, les consultants fourniront une vue d'ensemble de chaque résultat du CPD et des problèmes identifiés et fourniront au bureau un plan d'action sur la façon de résoudre les problèmes et de mieux intégrer le genre afin d'assurer un changement transformationnel. Au cours de la période considérée, les consultants organiseront également des ateliers de formation avec le personnel du PNUD au Burkina Faso sur la manière de réaliser et d'assurer une analyse et une intégration efficace des questions de genre.</p>			
Action(s) clé	Délai	Unité(s) Responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut
5.1 Examen externe du portefeuille programmatique dans une perspective de genre	Avril-Novembre 2020			Consultants recrutés

5.2 Formation du personnel à l'analyse et à l'intégration de la dimension de genre	Avril-Novembre 2020			
--	---------------------	--	--	--

Annexes

Annexe 1. Termes de référence

Annexe 2. Aperçu du pays

Annexe 3. Aperçu du bureau de pays

Annexe 4. Liste des projets

Annexe 5. Liste des personnes rencontrées

Annexe 6. Liste des documents consultés

Annexe 7. Cadre de résultat du CPD et statut des indicateurs