



BURKINA FASO:

**Evaluation Finale
du Projet de Développement
des Ressources Agro Pastorales
de la Province du Namentenga
(PAPNA)**

Présenté au :

**Fonds d'Equipe
des Nations Unies**

Rapport Final

30 Juillet 2008

**Préparé par : Valérie Hindson
Dominique Tamini
Raymond Audette
Mariamé Ouattara
François Bacye**

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS	IV
1. DONNEES DE BASE DU PROJET	1
2. OBJET DE L'EVALUATION	2
2.1 Objet de l'évaluation	2
2.2 Cycle du Projet	2
3. METHODOLOGIE DE L'EVALUATION	3
3.1 Méthodologie et outils d'évaluation	3
3.2 Plan de travail	3
3.3 Difficultés méthodologiques	6
3.4 Composition de l'équipe	7
4. PROFIL DU PROJET	8
4.1 Contexte général du pays	8
4.2 Contexte de la décentralisation et de la lutte contre la pauvreté	8
4.3 Contexte de l'insécurité alimentaire	10
4.4 Résumé du Projet	11
4.5 Statut du Projet	12
5. EVALUATION DU PROJET	14
5.1 Analyse de l'atteinte et de la durabilité des Résultats	14
Résultat 1. Appui institutionnel et planification	14
Résultat 2. Renforcement des capacités	18
Résultat 3. Fonds de Développement Local	21
Résultat 4. Investissements structurants	30
Résultat 5. Suivi/Evaluation et capitalisation	33
Résultat 6. Gestion du projet	38
5.2 Analyse des résultats en matière de sécurité alimentaire	42
5.2.1 Eléments de contexte	42
5.2.2 Analyse de l'atteinte des résultats	43
5.3 Analyse des résultats en matière de genre	48
5.3.1 Eléments de contexte	48
5.3.2 Analyse de l'atteinte des résultats par produit	49
5.3.3 Insertion du genre dans le dispositif institutionnel du Projet	51
5.4 Facteurs ayant affecté la mise en œuvre et l'atteinte des résultats	52
5.4.1 Facteurs externes	52
5.4.2 Facteurs internes	53
5.5 Positionnement stratégique et partenariats	54
6. ENSEIGNEMENTS	56
6.1 Appui institutionnel et planification	56
6.2 Renforcement des capacités	56

6.3 Fonds de Développement Local	56
6.4 Investissements structurants	58
6.5 Suivi/Evaluation et capitalisation	60
6.6 Sécurité alimentaire	61
6.7 Genre	61
4. 7. RECOMMANDATIONS	62
7.1 Appui institutionnel et Planification	62
7.2 Renforcement des capacités	62
7.3 Fonds de Développement Local	63
7.4 Investissements structurants	63
7.5 Suivi-évaluation et capitalisation	64
7.6 Sécurité alimentaire	65
7.7 Genre	65
7.8 Partenariats stratégiques	65
8. CONCLUSIONS	67

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), de son Conseil Exécutif ou des États Membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante du FENU qui reflète les vues de ses auteurs »

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ACRIC :	Projet d'Appui aux Communes Rurales et aux Initiatives Communautaires
ADEPAC :	Appui à la Décentralisation et à la Participation Citoyenne
AG :	Assemblée Générale
AGR :	Activités génératrices de revenus
CAF :	Commission d'Affectation des Fonds
CAM :	Commission d'Attribution des Marchés
CCG :	Commission Communale de Gestion
CCTP :	Cadre de Concertation Technique Provincial
CFPP :	Centre de Formations des Producteurs
CGCT :	Code Général des Collectivités Territoriales
CIVGT :	Commission Inter Villageoise de Gestion des Terroirs
CL :	Cadre logique
CND :	Commission Nationale de Décentralisation
CR :	Commune Rurale
CSLP :	Cadre Stratégique de Lutte contre la pauvreté
CT :	Collectivité Territoriale
CVD :	Conseil Villageois de Développement
CVGT :	Commission Villageoise de Gestion des Terroirs
DEL :	Développement Economique Local
DPA :	Direction Provinciale de l'Agriculture
DREP :	Direction Régionale de l'Economie et de la Planification
EBCVM :	Enquête burkinabé sur les conditions de vie des ménages
FAO :	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FBS :	Fonds Belge de Survie
FDL :	Fonds de Développement Local
FENU :	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FPDCT :	Fonds permanent de développement des collectivités territoriales
GRN :	Gestion des ressources naturelles
GTZ :	Coopération technique allemande
GV :	Groupes vulnérables
LPDRD :	Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé
MAHRA :	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
MATD :	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MEDEV :	Ministère de l'Economie et du Développement
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
MOL :	Maîtrise d'ouvrage locale
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG :	Organisation non gouvernementale
PAI :	Plan annuel d'investissement
PAM :	Programme Alimentaire Mondial
PAPANAM :	Projet d'Action de Production et d'Accompagnement dans le Namentenga
PDC :	Plan de Développement Communal
PDL :	Plan de Développement Local
PIB :	Produit Intérieur Brut

PIP :	Programme d'Investissements Publics
PPI :	Plan Pluriannuel d'Investissement
PPL :	Planification Participative Locale
PPM :	Petit Périmètre Maraîcher
PNBG :	Politique Nationale de Bonne Gouvernance
PNGT :	Programme National de Gestion des Terroirs
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPL :	Planification Participative Locale
PFM :	Plateforme multifonctionnelle
PRODOC :	Document de Projet
PSSA :	Programme Spécial de Sécurité Alimentaire
PSP :	Poste de santé primaire
PTA :	Plan de travail annuel
PTF :	Partenaires techniques et financiers
SGI-GL :	Système de Gestion de l'Information sur la Gouvernance Locale
SNU :	Système des Nations Unies
SNV :	Organisation de développement néerlandaise
SSE :	Système de suivi évaluation
STD :	Services techniques déconcentrés
TdR :	Termes de Référence
UGP:	Unité de Gestion du Projet
UNDAF :	United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)
UNOPS :	Bureau des Services d'Appui aux Projets des Nations Unies
VNU :	Volontaire des Nations Unies
ZAT :	Zone d'animation technique

1. DONNEES DE BASE DU PROJET

Pays :	Burkina Faso
Numéro du projet :	00011557-00033234
Intitulé du projet :	Projet de Développement des Ressources Agro Pastorales de la Province du Namentenga (PAPNA)
Secteur :	Gouvernance/Agriculture
Agence d'exécution :	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
Références ATLAS:	
	FENU : 00034446
	PNUD : 00041147
	FBS : 00040560
	Project Support Budget : 00043040
Date approbation:	26 mai 1999
Date d'amendement :	7 janvier 2004
Date de fin (prévue) :	Juin 2008
Durée du projet :	7,5 ans
Budget global (USD):	
	FENU 2.027.110
	PNUD 1.050. 000
	FBS 2.220.309
	Gouvernement : 130.000
	Communauté : 260 000
Total :	5. 687 419

2. OBJET DE L'EVALUATION

2.1 Objet de l'évaluation

L'objet de l'évaluation du Projet de Développement des Ressources Agro Pastorales de la Province du Namentenga (PAPNA) est contenu, d'une part dans les termes de référence (TdR)¹ élaborés par le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Fonds Belge de Survie (FBS), et d'autre part dans le « Manuel relatif aux Évaluations des Programmes de Développement Local du FENU », tel qu'il a été révisé en 2008. Il se présente comme suit :

- Ø Apprécier le niveau des résultats obtenus par rapport au montage du Projet et leur durabilité;
- Ø Considérer les notions d'efficacité allocative et productive du Projet;
- Ø Apprécier la pertinence du projet par rapport aux effets attendus sur:
 - o la gouvernance locale,
 - o la fourniture d'infrastructures et de services sociaux de base,
 - o la gestion des ressources naturelles (GRN),
 - o le développement économique local (DEL)
 - o et l'évolution de la politique de décentralisation au Burkina.
- Ø Considérer les effets du Projet sur la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire;
- Ø Tirer les leçons tant positives que négatives de l'expérience du Projet.

2.2 Cycle du Projet

Le Projet a été initié en juillet 2000 pour une durée initiale de 5 ans. Il a subi une reformulation majeure à partir de 2002, conduisant à un amendement du Document de Projet (PRODOC) en janvier 2004. Son évaluation à mi-parcours est intervenue en 2005. En raison d'un démarrage opérationnel tardif (fin 2001), il était prévu qu'il soit clôturé fin 2006. Toutefois, il a été prorogé, dans un premier temps jusqu'en décembre 2007 (suite aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours), et dans un second temps jusqu'en avril 2008, afin de permettre la consolidation et la capitalisation des acquis. Le Projet a été clôturé de manière définitive en juin 2008, portant sa durée effective à sept ans et demi. La présente évaluation constitue ainsi l'évaluation finale du Projet.

¹ Termes de référence, Annexe 1.

3. METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

3.1 Méthodologie et outils d'évaluation

La méthodologie d'évaluation résulte du « Manuel relatif aux Evaluations des Programmes de Développement Local du FENU » ci-dessus mentionné. Celui-ci inclut le cadre conceptuel qui sous-tend l'approche du FENU, énonce les questions centrales de l'évaluation, présente le contenu des outils d'évaluation à caractère participatif et fournit un guide des entretiens adaptés aux différentes catégories d'acteurs, ainsi qu'une structure détaillée pour les séances de restitution des résultats au niveau national et le rapport. Sur la base du Manuel d'évaluation, un questionnaire adapté au contexte spécifique du PAPNA et intégrant les principaux éléments des TdR a été préparé par la responsable de mission, avant son démarrage. Enfin, durant la mission, les membres de l'équipe d'évaluation ont élaboré une structure de compte -rendu de visites de terrain². Les évaluateurs ont ainsi disposé d'un cadre élaboré pour la conduite de cet exercice.

3.2 Plan de travail

La mission, qui s'est déroulée du 12 au 29 mai 2008, a comporté les activités suivantes³ :

Au niveau national :

- La tenue d'un atelier d'hypothèses, interne à l'équipe d'évaluation, visant à présenter la méthodologie de l'évaluation, à forger un esprit d'équipe et à dégager des hypothèses quant aux acquis du PAPNA et aux défis persistants dans l'appui à la décentralisation.
- La tenue d'une séance de briefing avec le PNUD, qui a permis de préciser le contenu de l'évaluation.
- Des entretiens avec les principaux partenaires du Projet, dont le Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (MAHRA), le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ainsi que le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD).
- Des entretiens avec un certain nombre de partenaires techniques et financiers (PTF) intervenant dans les domaines de la décentralisation, à savoir la Coopération Allemande (en particulier la GTZ, chef de file des PTF en appui à la décentralisation), le Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT-Phase 2), financé par la Banque Mondiale ainsi que le Projet d'Appui à la Décentralisation et à la Participation Citoyenne (ADEPAC) financé par le PNUD. La mission s'est également entretenue avec l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et le Programme Alimentaire Mondial (PAM).

² Structure de compte rendu de terrain, Annexe 4.

³ Programme de la Mission, Annexe 2.

- La tenue d'une séance de débriefing avec le Résident Coordinateur et la Directrice Pays du PNUD. A cet effet, un aide mémoire avait été spécifiquement rédigé par l'équipe d'évaluation, bien que ne faisant pas partie de la méthodologie d'évaluation.
- Une séance de restitution au niveau national, réunissant les principaux partenaires du Projet, et qui visait à présenter les résultats, recommandations et conclusions de la mission, à susciter un dialogue autour de ceux-ci et à les valider avant la rédaction du rapport provisoire.

Au niveau décentralisé :

- Un atelier de lancement de l'évaluation qui a regroupé, au niveau provincial, plus de quarante personnes et a permis, d'une part de présenter le contenu de l'évaluation, et d'autre part de réaliser un brainstorming sur les principaux acquis du PAPNA et les défis persistants.
- Une séance de travail et des entretiens individuels avec les membres de l'Unité de Gestion du Projet (UGP).
- Des entretiens avec les services techniques déconcentrés (STD) au niveau régional et provincial ainsi qu'avec certains partenaires stratégiques du Projet intervenant dans la Province (Plan Namentenga, Association Nasongdo). Il convient de noter que la mission n'a pu obtenir un entretien avec la Coordination Provinciale du PNGT 2 (Phase 2) basée à Kaya, comme elle l'avait souhaité, ce qui ne lui a pas permis de recueillir des informations sur le contenu de son partenariat avec le PAPNA.
- Des entretiens avec les représentants de quatre Commissions Inter Villageoises de Gestion des Terroirs (CIVGT), d'une Commission Communale de Gestion (CCG) et d'une Commission Villageoise de Gestion des Terroirs (CVGT). Ces entretiens ont été suivis de visites de réalisations dans les zones concernées et de focus groups avec les populations bénéficiaires. La sélection des CIVGT, CCG, CVGT et sites visités a été effectuée par l'UGP, en prenant en compte les critères de représentativité suivants, tels que suggérés par l'équipe d'évaluation : démographie, niveau de pauvreté, dynamisme économique, isolement géographique. Durant le travail de terrain, deux équipes d'évaluateurs ont été formées, ce qui a permis la couverture d'un plus grand nombre de zones d'intervention.
- Un atelier de restitution des premiers résultats de l'évaluation au niveau provincial, afin de présenter et de valider ceux-ci, avant leur présentation au niveau national.

Par ailleurs, un « débriefing mondial » auprès du siège du FENU, par le biais d'une téléconférence, a permis de recueillir des commentaires sur le rapport provisoire. Ceux-ci ont été intégrés dans le rapport final, de même que les commentaires et recommandations émis par la dernière réunion tripartite du Projet, qui s'est tenue le 2 juillet 2008 à Boulsa.

Tableau 1: Etendue géographique de l'évaluation et réalisations visitées

CIVGT	Bellogo	Retkoulga	Yalgo	Niounougou	Kotoulgoum	Belga
Villages bénéficiaires visités (11)	Bellogo, Ourfaré	Retkoulga	Yalgo (CCG)	Niounougou, Ouagamsé, Dabosomnoré	Kotoulgoum, Finga, Horéré	Belga (CVGT)
Participants	52h et 13f	11h et 5f	56h et 6f	144h et 164f	128h et 100f	89 h et 75 f
Réalisations visitées	Centre de formation professionnelle des producteurs (CFPP), cordons pierreux, forages, fosses fumières	Étal boucherie, apiculture, petit périmètre maraîcher (PPM), bas fonds, poste de santé primaire (PSP), forages	Salle d'hospitalisation, salles de classe, parc de vaccination, teinturerie, mini-laiterie, forages	Périmètre irrigué, PPM, plateforme multifonctionnelle (PFM), logement de maître, moulin	Fosses fumières, CFPP, PPM, forage, transformation d'arachide	Périmètre irrigué, moulin, PFM, parc de vaccination, moto ambulancière
Villages non bénéficiaires visités (2)	Gargo 62 h et 51 f			Taffogo 25 h et 25 f		

3.3 Difficultés méthodologiques

Un certain nombre de difficultés méthodologiques se sont présentées durant cet exercice parmi lesquelles :

- L'équipe d'évaluation a eu à préparer la mission sur la base de termes de référence plusieurs fois révisés (la version finale ayant été adressée deux jours seulement avant le démarrage de la mission), d'un certain nombre de documents obsolètes reçus du Siège du FENU (en particulier le Cadre Logique et le Code de financement) et de données chiffrées inexactes (données d'exécution budgétaire et répartition sectorielle des investissements), ce qui a perturbé et ralenti le travail des évaluateurs et n'a pas permis la prise en compte de certaines activités du Projet durant le travail de terrain, notamment le suivi des réalisations du Projet d'Action de Production et d'Accompagnement dans le Namentenga (PAPANAM). Outre la nécessité d'un meilleur archivage des documents aux différents niveaux de représentation du FENU, cette situation a fait ressortir l'intérêt pour l'équipe d'évaluation de pouvoir éventuellement communiquer directement avec le Chargé de Programme du FENU dans le pays (voire avec le Coordonnateur du Projet), afin de s'assurer de la disponibilité et de l'exactitude des documents et de diverses données indispensables à tout exercice d'évaluation et que les responsabilités dans l'échange de ceux-ci soient pleinement assumées.
- Les diverses données de suivi du Projet trouvées sur le terrain (données d'exécution financière, éléments liés au suivi/évaluation, données chiffrées globales sur les bénéficiaires des activités) ne répondaient pas entièrement aux besoins d'analyse de la mission, dans la forme où elles étaient présentées. La réorganisation desdites données qui a été demandée à l'UGP a ainsi retardé le travail d'analyse des évaluateurs. La mission estime ainsi que la disponibilité de données récapitulatives des activités réalisées et de certains effets par produit, dès le démarrage de l'évaluation, aurait sensiblement facilité le travail d'analyse et permis d'approfondir, durant le travail de terrain, un certain nombre d'éléments avec les membres de l'UGP.
- En l'absence de l'ingénieur en génie rural au sein de la configuration actuelle de l'UGP, la mission n'a pu recueillir toutes les informations nécessaires concernant les infrastructures et les investissements structurants (notamment les plans types, les coûts unitaires, les dossiers d'études des barrages). De plus, en dépit des efforts de la mission, il n'a pas été possible de recueillir des données sur les coûts unitaires moyens de réalisation des ouvrages par d'autres partenaires intervenant dans la Province, notamment le PNGT 2 et Plan Namentenga, ce qui a limité l'appréciation de l'efficacité productive du Projet. D'une manière générale, il semble difficile de continuer à exiger des évaluateurs de recueillir auprès d'autres Projets et des ministères sectoriels des données sur les coûts de réalisation de infrastructures (lesquelles revêtent nécessairement un caractère sensible), et ce d'autant plus qu'il a

été de nombreuses fois souligné la faible pertinence d'effectuer des comparaisons en matière de coûts unitaires moyens sans la prise en compte d'autres facteurs (notamment la localisation géographique et la qualité des ouvrages).

3.4 Composition de l'équipe

L'équipe d'évaluation était composée de six personnes :

- M. Dominique Tamini, consultant national, responsable des infrastructures et investissements structurants.
- M. Zylma Francois Bacye, consultant national, responsable de l'appui institutionnel et la planification.
- Mme Mariamé Ouattara, consultante nationale, responsable du renforcement des capacités, du genre et de la participation.
- M. Raymond Audette, consultant international, responsable du fonds de développement local, de la sécurité alimentaire et du suivi/évaluation.
- M. Sidiki Lingani, représentant du Ministère de tutelle, chargé d'accompagner la mission.
- Mme Valérie Hindson, consultante internationale, experte en décentralisation et développement local, agissant à titre de responsable de mission.

Remerciements :

L'équipe d'évaluation souhaite adresser ses sincères remerciements aux responsables de la Mission Résidente du PNUD au Burkina Faso (en particulier Madame Sandhu -Rojon Ruby, Directrice Pays et Madame Tamboula Alizatta, Assistante à la Représentante Résidente), ainsi qu'à Monsieur Claude Ouattara, Chargé de Programme du FENU au Burkina Faso et Madame Lucienne Ziguizangua, pour leur accueil, leur disponibilité et leur souci que la mission se déroule dans les meilleures conditions.

La mission souhaite également vivement remercier toute l'équipe de l'UGP, en particulier Monsieur Alexis Komboudry, Coordonnateur du Projet, pour avoir facilité le travail de terrain, ainsi que Monsieur Sidiki Lingani, représentant du MAHRA, pour sa précieuse contribution aux travaux de la mission.

Enfin, la mission souhaite exprimer sa vive reconnaissance à l'égard de Madame Laurence Reichel, Chargée d'évaluation au Siège du FENU, pour son appui constant durant la préparation et le suivi de la mission et pour sa participation active aux travaux et réflexions de l'équipe.

4. PROFIL DU PROJET

4.1 Contexte général du pays

Le Burkina Faso est un pays sahélien enclavé, d'une superficie de 272 527 km² et dont la population était estimée à 14 millions d'habitants en 2007. Son niveau de développement humain est parmi les plus faibles au monde (0,317 en 2004) et le pays est particulièrement vulnérable aux crises écologiques et économiques. Malgré les turbulences liées à la crise ivoirienne, le pays a su maintenir une économie stable durant ces dix dernières années, avec un taux de croissance moyen du Produit Intérieur Brut (PIB) supérieur à 5% (avec un niveau record de 8% en 2003). Le pays est le premier exportateur africain de coton mais aussi de haricots verts, et plus de 80% de la population active travaille dans l'agriculture, l'élevage et la pêche.

En dépit de ces performances, la pauvreté demeure sévère et très répandue, en particulier en milieu rural (comme en 1994 et en 1998, les résultats de l'enquête burkinabé sur les conditions de vie des ménages (EBCVM) indiquent une incidence en milieu rural supérieure à 50%). La pauvreté s'est en fait aggravée entre 1998 et 2003, en passant d'une incidence au niveau national de 45,3% à 46,4%⁴ et en affectant plus particulièrement certaines régions⁵. Tandis que l'incidence de la pauvreté a été réduite sensiblement dans la Région du Centre-Nord entre 1998 et 2003 (en passant de 58,1% à 34%), le pourcentage de ménages au dessous du seuil de pauvreté dans les CIVGT/CR de la zone d'intervention du Projet (Province du Namentenga) s'est détérioré de près de 10 points pour atteindre 68,1 % au cours de la période 2002-2006, mettant en évidence de grandes disparités entre les Provinces au sein de ladite Région.

L'accès aux services sociaux de base a certes connu des améliorations à travers le pays, mais l'offre reste largement en dessous des besoins, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique. En milieu rural, les femmes demeurent confrontées à des difficultés liées au foncier, au micro crédit, à l'illettrisme (seulement 15% des adultes femmes étaient alphabétisées en 2004), et à leur faible participation aux processus de prise de décision dans la gestion du développement local.

4.2 Contexte de la décentralisation et de la lutte contre la pauvreté

Le Burkina Faso a été un des premiers pays à bénéficier, en 2000, de l'initiative d'allègement de la dette « Pays pauvres très endettés ». Il a ainsi mis en place un Cadre Stratégique de Lutte contre la pauvreté (CSLP), révisé en juillet 2004, et qui repose sur quatre axes stratégiques : (i) accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ; (ii) garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ; (iii) élargir les opportunités en matière d'emploi et d'AGR pour les pauvres ; (iv) promouvoir une bonne gouvernance. Par ailleurs, quatre déterminants majeurs de la pauvreté en milieu rural ont été identifiés à travers ce document : (i) la faible productivité de l'agriculture et des activités non agricoles, (ii) les fortes

⁴ Enquête burkinabé sur les conditions de vie des ménages (EBCVM), 2003.

⁵ Le Centre-sud (58,49 ; 66,1), le Nord (60,9 ; 68,6), le Plateau central (49,9 ; 58,6), la Boucle du Mouhoun (49,3 ; 60,4) et le Sud-ouest (44,9 ; 56,6), EBCVM, 2003.

fluctuations intra et interannuelles des prix des produits vivriers de base, (iii) la faible ouverture des villages sur l'extérieur et le dysfonctionnement des marchés et (iv) les rapports de genre qui concourent à limiter la production agricole de certaines catégories sociales.

La décentralisation et la lutte contre la pauvreté sont par ailleurs inscrits dans divers documents stratégiques, dont la Politique Nationale de Bonne Gouvernance (PNBG) 2005-2015 et la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) de juillet 2002, laquelle réaffirme une plus grande responsabilisation des communautés de base dans le cadre de la décentralisation et le cofinancement des investissements - y compris la contribution des populations, pour créer les conditions d'une satisfaction plus rapide et appropriée de leurs besoins et d'un développement local durable⁶.

Le Gouvernement Burkinabé s'est ainsi engagé dans un processus de décentralisation progressive, qui a connu un tournant décisif en 2004, à travers la communalisation intégrale du territoire national, et la promulgation du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)⁷. Il a ainsi opté pour « l'entrée département » (en faisant correspondre les limites des nouvelles communes à celles des départements en tant que circonscriptions administratives) et a défini la Commune Rurale (CR) comme un « regroupement de villages » (et non comme une agglomération). Les CR ont ainsi hérité de compétences spécifiques, notamment en matière d'aménagement du territoire et de GRN. Enfin, le processus de communalisation intégrale a vu la création de Conseils Villageois de Développement (CVD), en tant que démembrements du Conseil municipal de la CR, se substituant aux structures représentatives des populations que constituaient les CVGT et CIVGT. C'est ainsi que les élections locales d'avril 2006 ont permis la mise en place de Conseils régionaux et de Conseils municipaux sur l'ensemble du territoire (à travers les Communes rurales et urbaines).

Afin d'opérationnaliser ce processus, un Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD) a été élaboré en juin 2006, avec l'appui des PTF. Il s'est fixé comme objectifs de rendre effective la libre administration des collectivités territoriales, de renforcer la gouvernance locale et de stimuler le développement local. Parmi les enjeux et défis de la décentralisation identifiés à travers le CSMOD, figurent l'appropriation sociale et politique de la décentralisation, le renforcement de la déconcentration, le transfert des compétences et des ressources, la promotion du développement local, le financement de la décentralisation, le renforcement des capacités et le pilotage du processus de décentralisation. Ainsi, le Gouvernement Burkinabé a récemment mis en place un comité inter ministériel chargé de travailler sur la problématique du transfert des compétences et des ressources aux CR, tandis qu'un atelier national sur l'opérationnalisation des CVD a été organisé début 2008. Le CSMOD, ainsi que le plan triennal qui l'accompagne, se veulent désormais le « cadre fédérateur » pour les actions de renforcement des capacités des

⁶ Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD), juin 2006.

⁷ Celui-ci prévoit la mise en place de 364 collectivités territoriales, dont 302 communes rurales, 47 communes urbaines, 13 régions et 2 communes à statut particulier.

acteurs de la décentralisation et symbolisent une recherche de synergie au niveau national de toutes les interventions des PTF en appui à la décentralisation et au développement local.

Dans cette perspective, le Gouvernement Burkinabé a marqué sa volonté politique de rendre fonctionnelles les collectivités territoriales, en instaurant un instrument de financement pérenne sur fonds fongible pour stimuler des actions de développement dans les collectivités territoriales, le Fonds permanent de développement des collectivités territoriales (FPDCT), lequel sera alimenté par le budget national et les subventions des PTF. Le Comité de gestion a été mis en place en janvier 2008 et le Directeur Général du Fonds a récemment été nommé. Une dotation initiale du Fonds d'environ 5 milliards de FCFA sur budget national a été opérée en 2007 (sur la base des travaux du comité interministériel de réflexion sur la mise en place du FPDCT). Les engagements financiers des PTF engagés dans la décentralisation seront connus suite à l'adoption des documents opérationnels en cours de finalisation (code de financement, règlement intérieur, manuel de procédures techniques et administratives, financières et comptables).

4.3 Contexte de l'insécurité alimentaire

La sécurité alimentaire s'inscrit au cœur des priorités du développement économique et social prôné par le Gouvernement Burkinabé et occupe une place de premier plan dans le CSLP. En effet, la pauvreté est considérée comme le principal déterminant de l'insécurité alimentaire au Burkina Faso. Comme il a été mentionné dans le PRODOC, le Gouvernement s'est ainsi assigné comme objectif de réduire de 50% le nombre de personnes souffrant de faim et malnutrition⁸, à travers les cinq axes stratégiques suivants : (i) augmenter la production nationale ; (ii) renforcer les capacités du marché ; (iii) améliorer les conditions économiques des populations ; (iv) renforcer le dispositif de prévention ; (v) renforcer les capacités des acteurs. La maîtrise de l'eau, l'augmentation de la fertilité des sols, les ressources naturelles, les filières porteuses, le développement du marché et les activités génératrices de revenus (AGR) constituent les axes prioritaires du Programme⁹. Ces axes stratégiques sont en cohérence avec l'approche FAO de la sécurité alimentaire. L'augmentation de la production nationale contribue à l'amélioration de la disponibilité alimentaire, tandis que le renforcement des capacités du marché et l'amélioration des conditions économiques des populations contribuent à améliorer l'accès de celles-ci aux denrées alimentaires de manière plus régulière au cours de l'année à travers les marchés, les revenus générés par les AGR et autres activités économiques permettant l'achat des produits de base sur les marchés. Quant aux activités et investissements visant la maîtrise de l'eau, l'augmentation de la fertilité des sols et le développement des filières porteuses, ils contribuent à la fois à augmenter la disponibilité des produits alimentaires dans la zone du projet et les revenus qui permettent d'acheter les produits. Enfin, la diversification des productions contribue également à l'amélioration de la qualité alimentaire.

⁸ Document de Projet révisé du PAPNA, FENU/PNUD/Gouvernement du Burkina Faso, Octobre 2003.

⁹ Stratégie Opérationnelle et Programme de Sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté, Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques.

Le Gouvernement Burkinabé a réalisé plusieurs études sur les déterminants de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire mais n'a pas encore développé de stratégie et d'outils pour cibler, de manière spécifique, les personnes et groupes vulnérables (GV) à l'insécurité alimentaire. La notion de « ciblage », notamment lorsqu'il s'agit de fournir des appuis (vivriers ou autres), est en effet encore difficilement acceptée au Burkina Faso, d'autant que les outils performants en la matière et les capacités pour l'élaboration de tels instruments à des échelles plus fines font défaut. Le Gouvernement a prévu d'assurer un approvisionnement régulier en intrants, d'améliorer les infrastructures de transport, les moyens de stockage, les disponibilités en crédit et d'adapter la législation foncière.

Parmi les attributions des nouvelles CR figurent la veille (alerte précoce) et la distribution d'aide alimentaire aux populations. Celles-ci sont également impliquées dans la mise en œuvre de toute intervention visant à réduire les crises alimentaires, de concert avec le ministère de l'Action sociale. Toutefois, elles ne sont de facto pas encore intégrées dans le dispositif de veille et d'alerte précoce existant, dont les outils sont en cours d'amélioration et d'harmonisation au niveau de la zone sahélienne.

4.4 Résumé du Projet

Le Projet résultait initialement d'une collaboration entre le Gouvernement du Burkina Faso, le FENU, le PNUD, ainsi que le Bureau des Services d'Appui aux Projets des Nations Unies (UNOPS), l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et le Programme Alimentaire Mondial (PAM). A partir de 2003, suite à un accord intervenu avec le FENU, le FBS est devenu un partenaire majeur du Projet, en contribuant de manière substantielle au financement d'actions visant en particulier à réduire l'insécurité alimentaire (soit un montant total de 2 220 309 USD).

Le Projet est placé sous la tutelle technique du MAHRA et sous la tutelle financière du MEF. Il est venu compléter deux précédents Projets financés par le PNUD et le FENU dans la Province du Namentenga: le Projet de construction de la route Boulsa-Tougouri et le PAPANAM.

Le PAPNA vise à réduire de manière durable le niveau de pauvreté de populations agro pastorales situées principalement dans la zone nord de la Province du Namentenga (soit une population cible d'environ 111 870 personnes, correspondant à 37,5% de la population totale de la Province), « par le biais d'un développement social et économique axé sur les principes de la bonne gouvernance démocratique ». Son objectif immédiat est « de promouvoir un développement local soutenable géré par les acteurs institutionnels locaux et permettant aux pauvres un accès durable aux services sociaux de base ».

Les résultats anticipés, qui sont énoncés dans le Cadre Logique (CL) du Document de Projet (PRODOC), tel que révisé en 2003, se décomposent comme suit :

- 1) « Des mécanismes et des procédures transparents, participatifs et décentralisés de planification et de programmation du développement local sont conçus, introduits et

- rendus opérationnels au niveau des populations de quatre Communes Rurales (CR) et de quarante et un villages regroupés en dix CIVGT»,
- 2) « Des capacités locales en matière de prise en charge des initiatives de développement local et de gestion/entretien des ouvrages sont renforcées au niveau des CR, CIVGT et des villages»,
 - 3) « Les CR et les CIVGT ont accès à des ressources financières externes et internes pour les gérer/utiliser conformément aux principes de la bonne gouvernance, dans le cadre d'actions de lutte contre la pauvreté (en particulier dans le domaine des services sociaux de base et de la promotion d'une économie locale diversifiée et génératrice de revenus)»,
 - 4) « Des investissements concernant la réhabilitation/réalisation d'infrastructures socio productives collectives sont opérés en vue de diminuer la vulnérabilité des producteurs aux crises récurrentes, d'accroître la diversification de leurs revenus et d'améliorer leur sécurité alimentaire »,
 - 5) « En collaboration avec les acteurs institutionnels locaux, l'information concernant la démarche, les approches et les résultats du projet est collectée, analysée et capitalisée pour influencer le débat national en matière de gouvernance décentralisée ».

Le Projet se devait d'établir un certain nombre de partenariats stratégiques avec les partenaires institutionnels présents dans la Province du Namentenga, en particulier le PNGT 2 (dans le domaine de la planification) et le Programme Spécial de Sécurité Alimentaire (PSSA) de la FAO, dans le cadre d'actions spécifiques visant l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages.

Le Projet a démarré officiellement en juillet 2000 et de manière opérationnelle fin 2001, avec la gestion des terroirs comme approche d'intervention. Une révision majeure du PRODOC a été entreprise en 2002 (et finalisée en octobre 2003), afin d'introduire l'approche de développement local promue par le FENU et de participer, au titre de l'objectif de développement, à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans la Province.

L'une des caractéristiques majeures du PAPNA est d'être intervenu au niveau inter villageois en appuyant les CIVGT - alors que les principaux PTF appuyaient essentiellement le niveau villageois (notamment le PNGT 2 et le Programme « Décentralisation et Développement Local » de la Coopération Technique Allemande). Le Projet a ainsi été mis en œuvre dans cinq communes de la Province du Namentenga (Bouroum, Nagbingou, Tougouri, Boulsa et Yalgo) et est intervenu auprès de dix CIVGT et de quatre CCG.

4.5 Statut du Projet

Le PAPNA était en phase finale d'exécution durant la mission, le Projet ayant été prolongé de deux mois supplémentaires au delà d'avril 2008 comme il était prévu, afin que l'Unité de Gestion du Projet (UGP) puisse accueillir l'équipe d'évaluation. Il a été clôturé à l'issue d'une réunion tripartite qui s'est tenue le 2 juillet 2008. Les activités prévues dans le CL révisé ont été réalisées conformément aux objectifs et résultats escomptés et aux prévisions budgétaires, comme le montrent les tableaux ci-dessous sur l'évolution des dépenses par

produit sur la période 2004-2008 et sur le niveau de décaissement suivant les sources de financement.

Figure 1 : Évolution par produit des dépenses du PAPNA (2004-2008)

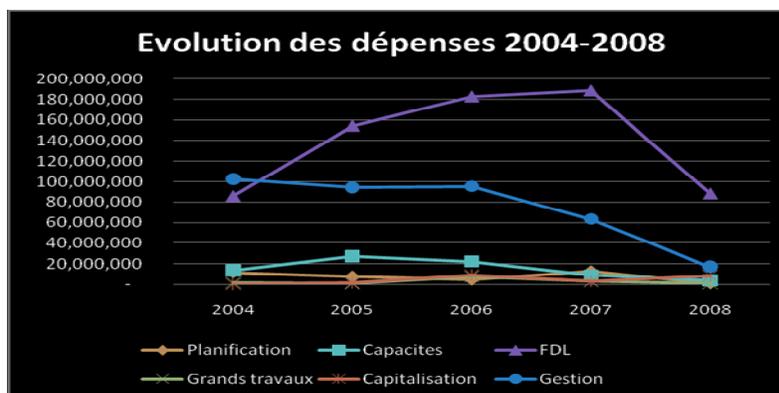


Tableau 2 : Niveau de décaissement du PAPNA suivant les sources de financement

Sources de financement	Contributions (USD)	Décaissements 2008(USD)
PNUD	1 673 663	1 554 783
FENU	2 227 002	2 034 050
FBS	2 220 309	2 120 245
TOTAL	6 120 974	5 709 077

5. EVALUATION DU PROJET

5.1 Analyse de l'atteinte et de la durabilité des Résultats

L'analyse de l'atteinte et de la durabilité des résultats est présentée suivant les six principaux résultats identifiés dans le CL révisé¹⁰. Elle est complétée par un bilan de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation à mi-parcours¹¹. Une section spécifique a par ailleurs été consacrée d'une part à l'analyse des résultats en matière de sécurité alimentaire (conformément aux TdR de l'évaluation) et d'autre part à l'intégration de l'approche genre, notamment afin de rendre celle-ci plus visible.

Résultat 1. Appui institutionnel et planification

Le Projet avait notamment pour objectifs d'une part de renforcer le cadre institutionnel de la décentralisation, à travers un appui aux acteurs institutionnels locaux pour leur mise en place et opérationnalisation, et d'autre part de définir et de mettre en œuvre le cadre normatif concernant la planification et la programmation des activités de développement local, conformément aux principes essentiels de la bonne gouvernance démocratique.

- **Renforcement du cadre institutionnel**

Dans le cadre du renforcement du cadre institutionnel, le PAPNA se devait, en premier lieu, d'appuyer le Cadre de Concertation Technique Provincial (CCTP), en tant que structure d'impulsion, de coordination, d'orientation et d'encadrement technique du développement dans la Province et lieu d'échanges entre les différents acteurs. Mis en place par l'Etat, le CCTP, qui regroupe l'administration déconcentrée, les ONG, les projets et programmes intervenant dans la province et les PTF, est le lieu par excellence du dialogue social pour le développement local. Les sessions se tiennent obligatoirement une fois par trimestre et traitent de plusieurs thématiques suivant les besoins et préoccupations des acteurs institutionnels locaux. Pour tenir compte du nouveau paysage institutionnel, le MATD est en train de préparer des textes réglementaires qui intégreront les Maires dans la composition des CCTP (même si ceux-ci participent déjà aux sessions).

L'appui du PAPNA à cette structure s'est essentiellement résumé au cofinancement de sessions (avec le PNGT 2) et à l'organisation d'un atelier sur la micro finance en septembre 2007. Cette initiative majeure du Projet a notamment abouti à la mise en place d'un Comité de suivi des recommandations émises lors de l'atelier, dans la perspective d'élargir les opportunités d'accès des populations à d'autres sources de financement, ce qui est à mettre à l'actif du Projet. Par ailleurs, le CCTP a été le lieu de diffusion des résultats et des messages relatifs à la démarche du Projet : à l'instar du PNGT 2, il a été utilisé par le PAPNA pour valider les outils de PPL, autant d'éléments qui permettent d'attester la prépondérance du CCTP dans le paysage institutionnel de la décentralisation. Toutefois, du point de vue des acteurs institutionnels locaux, son rôle reste à renforcer et les efforts

¹⁰ Annexe 3, Cadre Logique révisé (version finale).

¹¹ Annexe 13, Bilan de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation à mi-parcours.

d'harmonisation des approches entre les projets demeurent limités, dans la mesure où les prises de décision en la matière sont encore largement centralisées.

Le renforcement du cadre institutionnel devait passer, en second lieu, par l'appui du PAPNA aux structures représentatives des communautés de base, à savoir les CIVGT, CVGT et CCG. Sur la base d'une démarche séquentielle de sensibilisation et d'information, axée sur la participation et la concertation au sein des populations sur les enjeux de la décentralisation et le rôle des acteurs, le PAPNA, sous la bannière des autorités déconcentrées, a en effet mis en place, en liaison avec les partenaires institutionnels locaux (tels que les STD et les ONG) et en synergie avec le PNGT 2, 41 CVGT puis 9 CIVGT¹² et 4 CCG au niveau des 4 CR, en les dotant de leurs principaux organes (assemblée générale, sous commissions spécialisées, comité de suivi contrôle). Conformément à ce que prévoyait le PRODOC, des règlements intérieurs traduits en langue mooré, ont fait l'objet d'une large information et sensibilisation au sein des instances représentatives des populations avec l'appui du PAPNA (sur la base d'un arrêté inter ministériel de mise en place des CVGT), ce qui a favorisé leur appropriation par les représentants de ces structures et, il semblait, leur utilisation.

- ***Planification et programmation du développement local***

S'agissant de la planification et de la programmation du développement local, le Projet se devait d'appuyer les CR constituant sa zone d'intervention¹³ à élaborer leur Plan de Développement Local (PDL) ainsi que leur Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI) et leurs Plans Annuels d'Investissement (PAI). Au total, 14 PDL ont ainsi été approuvés, complétés par des PPI et PAI qui ont fait l'objet d'une auto évaluation participative. L'élaboration de ces outils de planification du développement local a été possible grâce à une stratégie de sensibilisation, d'un appui conseil de proximité aux institutions locales et à la mise à disposition d'un Guide de planification locale conçu par le PAPNA. Ces outils de planification semblent avoir été appropriés de manière satisfaisante par les structures représentatives des populations, notamment grâce aux efforts de vulgarisation entrepris par le Projet, à l'élaboration des PAI en langue mooré et à la traduction en langue mooré des Guides de planification (qui ont été distribués aux conseillers) et de la grille d'évaluation des performances des CIVGT.

On peut toutefois regretter que l'ensemble des guides et outils introduits par le PAPNA n'ait été traduit de manière systématique, alors que le Projet s'est autant investi dans l'alphabétisation, en particulier des responsables des instances pré communales. La mission estime que le processus d'habilitation de ces responsables à mieux maîtriser les responsabilités confiées, passe nécessairement par la mise à leur disposition d'un guide succinct et de documents de synthèse des PDL en langue mooré. L'absence de ces instruments a constitué un facteur limitant au processus de réinvestissement et de transfert

¹² La dixième CIVGT dont il est question dans le PRODOC est, en réalité, la CVGT de Belga, qui constitue un gros village.

¹³ A travers les 4 CCG, les 9 CIVGT et la CVGT de Belga.

des apprentissages de la MOL aux nouveaux élus des CR pour la réplication facile de l'exercice de PPL au niveau communal et des CVD.

La mission a ainsi pu se rendre compte de la connaissance satisfaisante de la part des représentants des CIVGT/CCG, du contenu de leurs PAI et de leur consommation budgétaire. Les contrôles de gestion des CIVGT réalisés par le PAPNA en 2005 et 2007 ont également permis de faire ressortir une utilisation appropriée des fonds et, dans l'ensemble, le bon suivi des procédures de passation des marchés. Il semble cependant que la culture du bon archivage soit encore insuffisamment développée au niveau de ces structures.

Les principaux résultats atteints sont consignés dans l'encadré ci-dessous, témoignant du degré élevé d'appropriation de la démarche du PAPNA par les acteurs institutionnels locaux.

Résultats globaux :	
§	Un cadre institutionnel et une démarche de planification/programmation participative établis ;
§	450 personnes sensibilisées aux enjeux de la décentralisation et du développement local, aux rôles des CVGT et CIVGT en matière de développement local ;
§	41 CVGT, 10 CIVGT et 4 CCG, constituées et opérationnelles, avec la présence de sous-commissions spécialisées : planification, budget, gestion foncière, environnement, éducation, santé, agriculture, élevage, suivi-contrôle ;
§	Un Guide sur la mise en place des CVGT et CIVGT et un Guide de Planification Participative Locale (PPL) élaborés ;
§	4 Plans de développement pré-communal et 10 Plans de développement local (PDL) élaborés de façon participative et approuvés par les assemblées générales (AG) constitutives des CIVGT et CCG, dont sont extraits les PPI et les PAI ;
§	5 Commissions d'affectation des fonds (CAF) au niveau départemental mises en place et opérationnelles ;
§	14 Commissions d'attribution des marchés (CAM) opérationnelles, soit 10 pour les CIVGT et 4 pour CCG ;
§	Les procédures mises en place sont globalement respectées et appropriées ;
§	Les PDL répondent aux grandes orientations arrêtées dans le document <i>Guide méthodologique de planification locale</i> , dont le PAPNA a été source d'inspiration;
§	Appui à la mise en place des Conseils villageois de Développement (CVD).
§	300 exemplaires de Guides simplifiés d'élaboration des Plans Communaux de Développement (PCD) élaborés et distribués aux élus locaux et 200 exemplaires en français facile.

De manière générale, il est permis d'affirmer que la démarche de PPL soutenue par le PAPNA a été en cohérence avec les grandes politiques nationales (CSLP, LPDRD et Stratégie de Développement Rural de 2004 en ce qui concerne les secteurs productifs). Pour la plupart, les réalisations contenues dans les documents de planification ont correspondu aux orientations des politiques sectorielles, en particulier grâce à une collaboration fructueuse entre le PAPNA et la Direction Régionale de l'Économie et de la Planification (DREP) autour du suivi du CSLP et du Programme d'Investissements Publics (PIP) au niveau régional.

Les représentants des CIVGT/CCG ainsi que les populations rencontrées lors de la mission ont confirmé la prise en compte effective des besoins prioritaires des populations (tant des

hommes que des femmes) dans les différents documents de planification, et la fourniture des infrastructures et services sociaux de base à un coût abordable pour les populations les plus pauvres de la zone, permettant de satisfaire à l'exigence d'efficience allocative du Projet.

Toutefois, il importe de reconnaître que ce processus de planification pré communale a comporté, tant du point de vue conceptuel qu'opérationnel, certaines limites (qui peuvent toutefois se comprendre compte tenu du niveau du milieu et de la maîtrise encore imparfaite des documents de planification par les communautés). Ainsi, les PDL sont essentiellement restés des documents d'expression des besoins (« shopping lists »), sur la base de l'identification de contraintes vécues par les populations, mais presque entièrement dépourvus d'analyse approfondie de l'environnement socio économique (ressources, potentialités à développer, contraintes).

La mission peut avancer que la participation des populations au processus de PPL a été effective, à travers des Assemblées Générales (AG), les femmes représentant en moyenne 29% des participants¹⁴. Le processus a été conduit sur la base de certains principes majeurs de la bonne gouvernance démocratique, tels que la transparence lors de la hiérarchisation des besoins et le partage de l'information sur la poursuite du processus au delà du village (CIVGT). Si certaines CIVGT ont joué un rôle d'animation au delà de leur mandat - favorisant l'appropriation de la démarche, il convient toutefois d'admettre que d'autres ont eu davantage de difficultés à s'adapter à l'approche participative et à mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance démocratique. Par ailleurs, il importe d'admettre que le concept de participation citoyenne est demeuré insuffisamment développé, en particulier eu égard au faible degré de contrôle citoyen de l'action du pouvoir local - les lettrés demeurant davantage valorisés et perçus comme les « guides éclairés » de leur développement.

Enfin, la mission a pu constater une amorce de changement visible en faveur des femmes (notamment une visibilité accrue des femmes dans les activités sociales, économiques et collectives), permettant de déduire un changement positif des mentalités, dans un milieu mossi traditionnel fortement marqué par des pesanteurs sociologiques. Les hommes ont ainsi davantage conscience de la capacité des femmes et de leur rôle complémentaire dans le développement local. Il n'en demeure pas moins que la participation des femmes aux processus de décision est largement insuffisante. Le Projet n'a pu que partiellement œuvrer en faveur de leur participation à la gestion du développement local dans le cadre des activités prévues au niveau de chaque résultat¹⁵.

En résumé, on peut affirmer que les objectifs opérationnels visés par le PAPNA en matière de renforcement du cadre institutionnel et de mise en œuvre du cadre normatif en matière de planification et de programmation des activités de développement local ont été largement atteints. Le PAPNA a impulsé une nouvelle dynamique en la matière et favorisé une

¹⁴ Tableau synoptique de la participation des populations au processus de planification, Rapport final d'évaluation à mi-parcours, Décembre 2005. La responsable du thème participation au sein de la mission n'a pu fournir des données actualisées.

¹⁵ Synthèse de la prise en compte de la dimension Genre par résultat attendu du Projet, Annexe 7.

responsabilisation accrue des communautés de base dans la gestion du développement local, ce qui constitue un gage de durabilité des actions engagées et d'appropriation sociale de la décentralisation par les acteurs locaux. Le PAPNA a également permis un apprentissage par les populations pour gérer et solutionner des problèmes communs de développement, créant ainsi un terrain favorable pour l'intercommunalité et des expériences intercommunautaires (coopération entre CVD) dans le cadre de la communalisation intégrale.

Résultat 2. Renforcement des capacités

Le PAPNA se devait de porter un accent particulier sur le renforcement des capacités locales, eu égard à la faiblesse du capital humain au Burkina Faso, considérée par le CSLP comme un « obstacle majeur à une croissance équilibrée permettant la réduction de la pauvreté sur une base soutenable »¹⁶. Le renforcement des capacités locales était donc au cœur du dispositif global d'exécution du Projet, notamment en vue de satisfaire davantage l'atteinte des autres résultats. Il s'agissait plus particulièrement de rendre les acteurs institutionnels locaux capables d'assumer leurs responsabilités en matière de développement local, à travers des programmes de formation modulés, s'adressant non seulement aux représentants des collectivités territoriales (CT), mais aussi aux groupements et associations de la société civile, aux groupes d'utilisateurs des infrastructures et des ressources naturelles, ainsi qu'aux STD et aux ONG dans leur rôle d'appui-conseil aux CT.

Le PAPNA a ainsi conçu et exécuté un programme structuré et cohérent de renforcement des capacités à tous les niveaux territoriaux sur l'ensemble des outils introduits (identification des besoins, gestion de la participation, processus de passation des marchés, gestion des ouvrages, gestion des conflits)¹⁷. Dans le cadre de ce programme, un effort significatif a été fourni en matière d'alphabétisation initiale et complémentaire et de formation d'alphabétiseurs parmi les populations villageoises, en collaboration avec le PAM qui a pu fournir des vivres. Au total, ce sont 44 séances de formation qui ont été organisées et ont concerné plus de 6000 personnes.

Il convient toutefois de noter la faible représentativité des femmes dans les actions de formation (soit un peu moins de 1200), avec un impact négatif sur les autres activités du Projet. La mission estime que cette situation a été due, entre autres, à la persistance d'un système d'exclusion sociale entretenue par les pesanteurs sociologiques (et ce malgré les efforts déployés pour assurer leur implication dans les différentes étapes de planification/programmation), à l'absence d'une analyse préalable genre réalisée par le Projet, au fait que les femmes ont été des clientèles peu ciblées par les modules de formation et que ceux-ci répondaient peu, en tout état de cause, aux besoins et intérêts des femmes.

¹⁶ Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, Ministère de l'Economie et du Développement, Juillet 2004.

¹⁷ Tableau consolidé des actions de renforcement des capacités, Annexe 5.

Il est important de noter que les STD, en particulier la Direction Provinciale de l'Agriculture (DPA), ont vu leurs capacités renforcées en matière d'encadrement de proximité (dans le cadre d'un Protocole signé avec le PAPNA). Ainsi, outre l'appui financier et logistique fourni par le Projet, des formations en cascade ont été réalisées par les agents des zones d'animation technique (ZAT), au bénéfice de producteurs leaders. La DPA a par ailleurs organisé des visites commentées dans les zones non bénéficiaires du Projet, ce qui lui a permis de présager une pérennisation des actions de renforcement des capacités des STD entreprises par le Projet, même s'il importe de mentionner que la durabilité du renforcement de l'encadrement de proximité dépendra également et surtout de la mise en œuvre effective de la nouvelle Stratégie nationale de vulgarisation agricole en cours d'élaboration et de la capacité d'intervention en appui conseil de proximité des STD qui disposent peu de moyens propres.

Parmi les autres éléments qui plaident en faveur de la durabilité des actions de renforcement des capacités entreprises par le PAPNA, il convient de mentionner la contribution du Projet au renforcement d'une expertise locale dans les domaines clés du développement local (secteur privé, associations, ONG), notamment dans les domaines suivants :

- hydraulique rurale, avec l'Association Nasongdo) : la collaboration a essentiellement porté sur la sensibilisation et la formation des membres des comités de gestion des points d'eau et la réhabilitation de forages et de puits à grand diamètre pour le compte des CIVGT, lesquels ont unanimement apprécié la qualité des prestations fournies par l'Association.

- alphabétisation, avec l'Association WendPanga qui a assuré la formation et le suivi des activités du PAPNA, dans le cadre d'un Protocole de partenariat avec ce dernier.

- émergence et renforcement des capacités des entrepreneurs locaux et petits artisans, à travers l'exercice de la MOL.

Résultats globaux :

§	6 animateurs et 4 animatrices formés en accompagnement de proximité et maîtrisant les contenus des formations destinés aux responsables et membres des CIVGT/CCG ;
§	70 personnes formées en PPL et 460 en procédures FDL ;
§	140 personnes formées en élaboration de microprojets ;
§	110 personnes formées en maîtrise d'ouvrage et 129 en passation de marchés ;
§	84 personnes en notions de base en génie civil afin de suivre les chantiers de travail ;
§	60 personnes formées en gestion budgétaire et 57 en recherche de financement ;
§	219 personnes formées en méthode de suivi-évaluation participatif ;
§	1094 en alphabétisation initiale et 425 en alphabétisation complémentaire ;
§	57 personnes formées en recherche de financement ;
§	28 personnes en suivi-contrôle des investissements réalisées ainsi que les membres des différents comités de gestion des infrastructures ;
§	213 personnes formées en fosses fumières, et d'autres dont les données ne sont pas encore compilées, en sites anti érosifs, conservation des fourrages.

A partir de 2006, le Projet a mis en œuvre, dans le cadre de sa stratégie de relève, un programme spécifique de renforcement des capacités des nouveaux élus qui a favorisé le démarrage du processus de communalisation intégrale, sur la base des acquis du PAPNA (notamment en matière de MOL). Celui-ci était notamment constitué des activités suivantes :

- Organisation d'ateliers communaux de transfert des acquis et de la maîtrise d'ouvrage aux CR, avec l'appui de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) et de la Direction Générale des Collectivités Territoriales du MATD ;
- Mise en place d'un Plan d'information en direction des conseils municipaux sur les acquis de la PPL pré communale et préparé un plan de formation des conseillers municipaux ;
- Préparation et mise en œuvre d'un Plan de formation des Conseillers Communaux sur leur rôle et responsabilités dans la conduite des affaires locales (en liaison avec le MATD¹⁸). L'ensemble des Conseillers Communaux des quatre CR a bénéficié de ces formations en 2007 ;
- En appui aux Conseils Municipaux qui avaient l'entière responsabilité de la mise en place des CVD, appui des maires pour la mise en place effective des bureaux desdits CVD fin 2007 dans l'ensemble des villages des 4 CR d'intervention.
- Organisation de formations en direction des membres des CVD sur leur rôle et sur l'élaboration des PCD début 2008.

Ce programme spécifique a également facilité un transfert de personnes ressources des CIVGT/CVGT vers les CVD et Conseils Communaux, ce qui constitue un atout certain pour les CR de la zone d'intervention du Projet qui disposent désormais d'une expertise endogène immédiatement utilisable pour la promotion de la démocratie et du développement local.

De surcroît, comme requis par le PRODOC, le PAPNA a pu développer des partenariats stratégiques locaux, notamment avec le PNGT 2 (Phase 2) et Plan Namentenga qui ont essentiellement consisté à asseoir et à rendre fonctionnelles les CIVGT et les CVGT :

- Partenariat PAPNA/Plan Namentenga : le PAPNA était convié aux sessions de planification opérationnelle de Plan Namentenga. En outre, une forte complémentarité est apparue dans le renforcement des capacités des CIVGT/CCG, avec en particulier le Programme « Alpha » de Plan Namentenga qui a permis l'utilisation de ressources endogènes dans la mise en œuvre du PAPNA. Dans le cadre de son Programme d'appui aux producteurs dans la Province, Plan Namentenga a par ailleurs collaboré avec le PAPNA dans la réalisation de cordons pierreux et de fosses fumières.

¹⁸ Celui-ci comportait quatre modules clés : (i) le rôle de l'élu au sein de la commune ; (ii) le rôle des autres acteurs tels que les STD, les opérateurs privés, la société civile ; (iii) le transfert des compétences entre l'Etat et les CR ; (iv) la mobilisation des ressources.

- Partenariat PAPNA/PNGT 2 : celui-ci a essentiellement consisté en la mise en place, sur le terrain, à partir de 2001, des CVGT et des CIVGT, sur la base d'une approche commune de MOL. Le PAPNA et le PNGT 2 ont également cofinancé certaines sessions du CCTP, participant ainsi à sa dynamisation et au bilan des interventions des Projets (à hauteur de quatre sessions par an).

D'une manière générale, il est permis d'affirmer que les actions de renforcement des capacités menées par le Projet ont été en adéquation avec les activités prévues par le Projet, ce qui a favorisé l'intérêt et l'effort d'assimilation au niveau des bénéficiaires, comme illustré par les formations des usagers en gestion technique et financière des périmètres irrigués et des forages. Il convient par ailleurs de noter que les populations rencontrées ont unanimement exprimé un degré élevé de satisfaction par rapport aux formations reçues. Par l'entremise des actions de renforcement des capacités et du renforcement du cadre institutionnel, la Province du Namentenga dispose ainsi désormais d'une masse d'expertise locale endogène, capable d'assurer efficacement l'animation du développement local. Le PAPNA semble par ailleurs avoir favorisé la mise en place de conditions favorables pour un réinvestissement continu des acquis des formations, en liaison avec l'alphabétisation (notamment au niveau des CFPP).

Toutefois, comme il a été admis par l'UGP, les modules de formation ont été insuffisamment documentés, ce qui n'a pas permis d'enclencher un processus d'apprentissage et de nourrir les formations ultérieures. La mission a également constaté la quasi absence de mesures pour entretenir un environnement lettré, suite à l'effort important fourni par le Projet pour assurer l'alphabétisation initiale et complémentaire dans la zone d'intervention. Par ailleurs, les formations en cascade qui auraient pu accroître la masse critique de personnes formées n'ont pas été organisées pour toutes les thématiques dispensées et le nombre des bénéficiaires des formations semble, en fin de compte, modeste par rapport à la population cible du Projet et à ses besoins en renforcement des capacités. Ainsi, l'alternative qui a consisté en la réalisation d'animations rapides pour compenser le manque à gagner, n'a pu combler, quantitativement et qualitativement, ce déficit en capital humain. Surtout, en dépit des avancées, l'ensemble du processus de MOL demeure faiblement approprié par les populations.

Résultat 3. Fonds de Développement Local

Afin de réduire durablement la pauvreté, et de promouvoir un développement local soutenable géré par les acteurs institutionnels locaux et permettant aux pauvres un accès durable aux services sociaux de base, le PAPNA a mis à la disposition des CIVGT et des CCG un Fonds de Développement Local (FDL). Celui-ci était plus particulièrement destiné à financer des actions de lutte contre la pauvreté (en particulier dans le domaine des services sociaux de base) et de promotion d'une économie locale diversifiée et génératrice de revenus, fondées sur le principe de contributions (en espèces ou en nature) de la part des communautés de base.

- **Mise en œuvre du FDL**

La mission a pu s'assurer que le Code de financement du Projet, tel qu'il a été défini au démarrage du Projet et révisé en mai 2004, comportait les dispositions appropriées pour la mise en œuvre du FDL, en précisant notamment les activités et porteurs de projets admissibles, les fonds disponibles au titre du FDL¹⁹, les montants alloués par CIVGT/CCG par année²⁰ ainsi que les modalités d'évaluation de la performance des CIVGT/CCG. Le document décrivait utilement le processus de MOL, en esquissant le dispositif technique pour la planification, la budgétisation, l'analyse et l'approbation des projets ainsi que le dispositif financier. Il importe d'ajouter que le Code de financement, tel qu'il a été révisé, ne prévoyait pas de formule d'allocation des fonds entre les différentes catégories de projets. Le Code de financement a par ailleurs été décliné en Conventions de cofinancement signées par le PAPNA avec les CIVGT/CCG bénéficiaires et qui prévoyaient le montant total du financement accordé, la liste de micro projets et les modalités de financement, ainsi que les règles pour les appels d'offres et la passation des marchés publics. La mission considère ainsi que le FDL a été efficacement mis en place, suivant les procédures décrites dans le Code de financement et reprises dans les Conventions de cofinancement.

S'agissant de la situation globale du FDL, elle se trouve résumée dans le tableau suivant qui fait notamment ressortir un taux d'engagement très satisfaisant du FDL (soit 96%).

Tableau 3 : Situation globale du FDL

	\$ ÉU	F CFA	Taux change moyen
Dotation départ	1 060 000 \$	506 014 750 F	477 F
Dotation complémentaire 2007	302 886 \$	150 133 836 F	496 F
Total	1 362 886 \$	656 148 586 F	100%
Décaissements au 31.03.2008		632 288 755 F	96%
Solde FDL		23 859 831 F	4%

Source : Mission d'évaluation (d'après les données du PAPNA).

De manière générale, le FDL a permis aux CIVGT/CCG de se familiariser avec le système de planification et de programmation du développement local pour répondre aux besoins prioritaires des communautés de base. Les procédures d'approbation des PAI ont été

¹⁹Code de financement, Annexe 6.

²⁰Répartition des montants par CIVGT/CCG et contreparties des populations selon le type de projets financés, Annexe 6.

généralement respectées ²¹ : préparation et validation du PDL, approbation par les Commissions d'Affectation des fonds (CAF) de chaque Département/Communes regroupant les STD couvrant la CIVGT/CCG. En 2007, le FBS a convenu d'ajouter un montant additionnel (soit 302 886 € équivalent à 150 133 886 CFA) au FDL pour financer des microprojets visant l'amélioration de la sécurité alimentaire dans la zone du Projet (tels que les techniques d'amélioration de la fertilité, les petits périmètres maraîchers, les activités de transformation). L'UGP a alors indiqué que la priorité serait accordée aux projets de sécurité alimentaire et de promotion de l'économie locale, comme préconisé par la mission d'évaluation mi-parcours. La mission n'a toutefois pas trouvé trace de compte-rendu de réunions des CAF pour 2007.

Au total, le FDL a ainsi permis de financer 224 projets présentés par les 14 CIVGT/CCG ²² de la zone. La valeur totale des projets approuvés a dépassé 706 millions de FCFA, dont près de 90% ont été financés sur le FDL, comme présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : Projets financés par le FDL

Détail	Montant	% du total
Valeur totale des projets	706 539 236 F	100.0%
Subvention FDL	632 288 755 F	89.5%
Apport des bénéficiaires	74 250 481 F	10.5%
Nombre de projets financés	224	

Source : Mission d'évaluation, d'après les données du PA PNA.

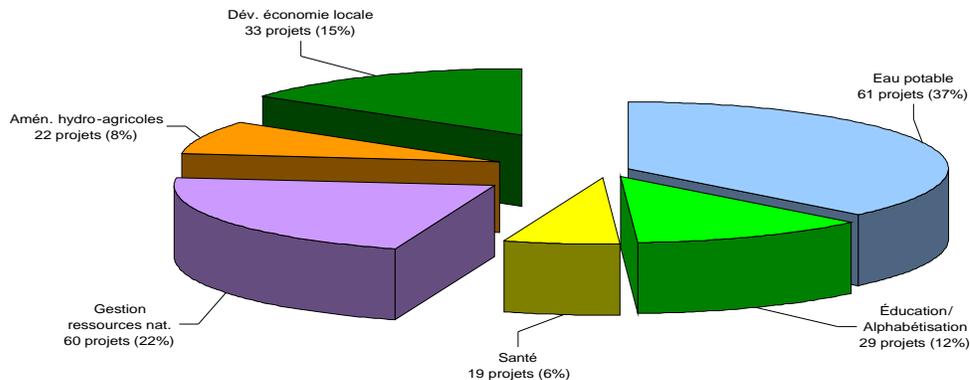
Suite au traitement initialement différencié des CIVGT et des CCG concernant la mobilisation de la contrepartie pour les infrastructures socio économiques de base et eu égard à la difficulté de mobiliser un apport de 5% pour ce type de projet, il a été convenu, à partir d'avril 2005, d'uniformiser le taux sur celui des CIVGT. Il convient par ailleurs de signaler que la dotation complémentaire du FBS en 2007 a entraîné une modification des allocations aux CIVGT/CCG.

Cette mobilisation du FDL au profit des populations a permis la réalisation d'investissements qui ont constitué un support efficace pour l'apprentissage pratique de la MOL, même s'il convient d'admettre que certaines CIVGT et CCG maîtrisent encore insuffisamment le processus de passation des marchés publics.

²¹ Le niveau des PAI approuvés pour la période 2004-2007 et les montants décaissés par CIVGT/CCG sont présentés en Annexe 6.

²² La valeur totale des projets approuvés par CIVGT/CCG ainsi que la part financée sur FDL sont détaillées en Annexe 6.

Figure 2 : Répartition sectorielle du FDL



La répartition sectorielle du FDL illustrée dans la Figure 2 ci-dessus fait ressortir les éléments suivants:

- 55% des fonds ont été consacrés à des projets d'infrastructures sociales et de services de base, notamment dans le domaine de l'eau potable et de l'alphabétisation :
 - Le PAPNA a ainsi permis une amélioration de l'accès à l'eau potable de 18%²³, à travers l'ajout de 68 points d'eau (nouveaux et réhabilités)²⁴, participant incontestablement à l'amélioration des conditions de vie des femmes.
 - L'apport du FDL a également été important au niveau des centres d'alphabétisation (en aidant à en construire 16 au total) et en collaborant avec le PAM pour les appuis à la formation, contribuant avec d'autres PTF (notamment Plan Namentenga) à une augmentation sensible du taux d'alphabétisation moyen dans la zone (de 9,2% en 2003 à 23% en 2008)²⁵. Il a par ailleurs permis de compléter des infrastructures dans le domaine de l'éducation primaire (logements de maître, latrines et salles de classe).

²³ Voir le détail en annexe 8. Sur base de l'étude sur la pauvreté des ménages conduite dans la zone du projet en 2002 et en 2006 (date prévue de clôture), le nombre de point d'eau potable a augmenté permettant une réduction de la population par point d'eau de 18%. Les données existantes ne permettent pas d'apprécier l'accessibilité en termes de distance ou de temps d'accès au point d'eau potable.

²⁴ La population moyenne par point d'eau est passée de 398 h en 2003 à 328 h en 2008. Le Projet ne dispose cependant pas de données de populations en relation avec la distance du point d'eau.

²⁵ L'évolution globale des taux par CIVGT/CCG figure en Annexe 8.

- Dans le domaine de la santé, les projets financés ont permis de répondre à des besoins ponctuels des CIVGT/CCG, en particulier des postes de santé primaire (PSP)²⁶. L'UGP n'a pu fournir à la mission des statistiques permettant d'apprécier la fréquentation des infrastructures créées, ou encore les changements dans la prévalence des maladies liées à l'eau. Les évaluateurs ont toutefois pu se rendre compte que l'utilisation des PSP était variable. Dans certains cas, les responsables de Centres de Santé dissuadaient même les patients d'utiliser les PSP en raison des mauvais soins qui étaient dispensés²⁷. Cela permet de s'interroger sur la pertinence d'avoir financé cette catégorie d'infrastructures, qui par ailleurs ne faisait plus partie de la carte sanitaire depuis plusieurs années.
- 15% du FDL ont été absorbés par de petits projets visant la génération de revenus pour les femmes²⁸ et la lutte contre la pauvreté, et identifiés (à tort) dans le cadre du Projet comme favorisant la promotion de l'économie locale (alors qu'il s'agit plutôt d'instruments de filet social). Au total, 33 projets ont été financés pour des investissements ne dépassant pas 100 millions de FCFA. Ceux-ci ont démarré tardivement (à partir de la fin 2006), et les effets (principalement les revenus monétaires générés) ne sont pas pleinement perceptibles. Il est cependant permis d'avancer que ces petits projets ont essentiellement contribué à l'amélioration des conditions de vie et de travail des femmes, notamment à travers les réalisations physiques (moulins, plateformes multifonctionnelles) et les activités génératrices de revenus (surtout dans le domaine de la transformation de l'arachide et du karité). Si quelques microprojets ont contribué à initier un processus de réflexion prospective des femmes²⁹, force est d'admettre que la grande majorité d'entre eux ne s'inscrit pas encore dans une logique de développement des économies locales. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation :
 - Ø la faiblesse des PDL en matière de diagnostic des ressources et d'analyse des potentialités de la zone couverte ;
 - Ø les stratégies de développement sectoriel (au niveau national et régional) sont encore peu détaillées et demeurent difficilement « opérationnalisable » dans le cadre des PDL ;
 - Ø La capacité des nouveaux maires à assurer cette compétence est encore très limitée (plus de la moitié des nouveaux maires sont analphabètes) ;

²⁶ 8 Postes de Santé Primaire (PSP), 2 salles d'hospitalisation, 3 hangars Santé Maternelle et Infantile, morgue, équipement d'un Centre de Santé et une moto -ambulance.

²⁷ Extrait de compte-rendu d'entretien avec le PSP de Retkoulga.

²⁸ L'UGP ne disposait toutefois pas de statistiques permettant de préciser la participation des femmes aux microprojets générateurs de revenus, malgré l'observation effectuée par l'évaluation à mi-parcours.

²⁹ Avec l'instauration du micro crédit à partir des revenus générés par le moulin de Ouagamsé par exemple.

- Ø Les STD qui appuyaient les bénéficiaires pour formuler les projets sont peu expérimentés dans l'appui aux micro entreprises, lequel implique, entre autres, une analyse des marchés, des coûts et de la rentabilité.
 - Ø Les petits projets proposés par les bénéficiaires ont été limités aux activités qu'ils connaissent ou ont déjà vues (moulins, teinture, transformation des productions pour le marché local, petit commerce, embouche) et pour lesquelles les marges nettes sont souvent faibles. Dans le contexte actuel, il s'agit d'une situation normale : dans un premier temps, les populations veulent expérimenter leur droit de choisir les priorités et ne sont pas en mesure de proposer de nouvelles activités plus lucratives (à moins d'un encadrement rapproché et personnalisé que les STD ne sont pas encore en mesure de leur donner) ; dans un second temps, les bénéficiaires vont se rendre compte de certaines limitations de l'approche et être plus réceptifs au besoin de PDL mieux articulés.
- 8% seulement du FDL ont concerné des aménagements hydro agricoles, qui regroupaient essentiellement les petits périmètres maraîchers (PPM) et l'aménagement de bas-fonds (l'aménagement des périmètres en aval des barrages ayant été financés directement par le PAPNA). La mission estime que ce type d'aménagement, qui contribue efficacement à l'amélioration de la sécurité alimentaire et a une influence directe sur le développement de productions vivrières (moins vulnérables aux variations climatiques), aurait du être financé beaucoup plus rapidement. Leur entrée en production s'est faite uniquement à partir de la fin 2006, sans que le cadre de gestion par les bénéficiaires n'ait pu bénéficier des appuis du Projet sur quelques campagnes.
 - 22% du FDL ont été consacrés à des projets visant la protection des ressources naturelles (notamment le développement de fosses fumières et de zaï qui contribuent à augmenter la fertilité des sols et l'augmentation des productions vivrières)³⁰. Ces interventions se sont appuyées sur des thèmes et itinéraires techniques simples, largement diffusés au Burkina Faso, et faisant partie des programmes de vulgarisation du MAHRA. Il est regrettable que les effets attendus de ces techniques de production (en termes de gains de rendement et de comptes d'exploitation) aient été peu documentés par le Projet et les STD.

En dépit de la durée relativement courte du PAPNA (du moins dans sa formule actuelle du FDL), la mission a noté certains indicateurs d'appropriation, d'utilisation et de bonne gestion des infrastructures réalisées :

- Tous les forages visités étaient opérationnels et les utilisateurs ont déclaré avoir un comité de gestion, collecter des cotisations (dont la formule est spécifique à chaque

³⁰ Les effets des aménagements hydro agricoles et des projets de protection des ressources naturelles seront présentés dans la Section consacrée à la sécurité alimentaire.

- forage)³¹ et assurer rapidement toute réparation nécessaire en faisant appel à ux artisans formés à cet effet ;
- o Les populations sont fières de leurs centres d'alphabétisation qui disposent également de comités de gestion et sont loués aux utilisateurs privés pour collecter des fonds, ce qui permet notamment de couvrir les frais d'entretien ;
 - o Les groupements de femmes qui exploitent des PPM ont déclaré garder une partie de la production pour la vente. Les revenus issus de ces ventes servent pour partie à l'achat des semences et intrants pour la saison suivante, le reste de l'argent étant utilisé pour les besoins du ménage.

Il convient toutefois de préciser que l'UGP n'a pu fournir à la mission des informations permettant d'apprécier la rentabilité des activités financées dans le cadre du FDL, à l'exception de deux types d'activités en cours de réalisation (la mini-laiterie de Yalgo et les plateformes multifonctionnelles) qui disposaient de comptes d'exploitation prévisionnels et d'analyses de rentabilité. Cela est regrettable, dans la mesure où tout projet destiné à générer des revenus devrait comporter une analyse de la situation³² (avec un compte d'exploitation, même sommaire) ainsi qu'une estimation des gains de productivité et de rendement attendus des équipements, afin d'en apprécier la rentabilité financière et surtout sa capacité à se poursuivre de manière autonome.

Tableau 5 : Quelques coûts unitaires moyens

Type d'infrastructure	Nb de projets analysés	Coût moyen total du projet
Forages équipés - réalisation	33	5 614 122 F
	Budget prévu	6 000 000 F
Forages réhabilités	12 projets totalisant 21 forages réhabilités	1 343 636 F
Construction CFPP	16	3 406 947 F
Petits périmètres maraîchers	12 projets totalisant 4,1 Ha	
par périmètre de 0,25 Ha		1 692 683 F
par Ha		6 235 236 F
Analyse de 2 projets d'aménagements de bas-fonds		
Aménagement de Retkoulga	5 Ha	7 111 875 F
	Coût à l'Ha	1 422 375 F
Aménagement de Bouroum	1 Ha	9 379 754 F

Source : Mission d'évaluation

³¹ Généralement des cotisations annuelles par famille ou par adulte.

³² Cet exercice n'est pas seulement utile pour apprécier la rentabilité mais aussi pour affecter les fonds et dimensionner les équipements sociaux en fonction de l'utilisation.

Le tableau ci-dessus sur les coûts unitaires moyens analyse quelques réalisations d'investissements financées dans le cadre du FDL, sous maîtrise d'ouvrage locale, et permet de dégager les éléments suivants³³ :

- ù Les forages ont été réalisés à l'intérieur des budgets prévisionnels prévus, et leur réhabilitation a coûté quatre fois moins cher qu'un nouveau ;

- ù Les PPM, ainsi que l'aménagement du bas fond de Bouroum ont eu des coûts très élevés à l'hectare . En ce qui concerne les PPM, cela semble être lié, entre autres, au coût des clôtures métalliques et des pompes et forages profonds dans certains cas. Dans le cas de l'aménagement de Bouroum, le bas fonds a utilisé une motopompe, ce qui le rendait différent des autres aménagements au niveau national. Toutefois, la motopompe seule ne peut raisonnablement expliquer une telle augmentation de coût, surtout que dans le cas du bas fonds de Retkoulga, une motopompe est également utilisée sans que les coûts soient aussi élevés. Ce constat devrait amener les responsables de projets à chercher des solutions à moindre coût pour créer des jardins pilotes destinés à montrer les avantages des productions maraîchères en contre saison et même en hivernage. De l'avis de la mission, un aménagement comme celui de Retkoulga (dès lors qu'il est techniquement possible) représente une utilisation beaucoup plus efficiente des fonds.

Ainsi, à la question de savoir si le PAPNA a permis de fournir des infrastructures et services sociaux de base au plus bas coût possible (étant donné la fourniture d'infrastructures et services dans des conditions similaires dans le cadre d'autres approches et projets), la mission ne peut répondre par l'affirmative. En effet, certains coûts unitaires moyens atteints par le Projet ont été sensiblement supérieurs à ceux raisonnablement admis au niveau national (en particulier l'aménagement du bas fonds de Bouroum). On peut également souligner que, d'une CIVGT/CCG à une autre, les coûts unitaires ont varié de manière importante (soit plus de 25% entre CIVGT pour les CFPP et plus de 80% pour les PPM).

Enfin, la mission a noté la qualité très variable des infrastructures réalisées dans le cadre du FDL permettant de s'interroger sur la durabilité des réalisations physiques du Projet: les fissures étaient nombreuses dans les murs et les dallages de plusieurs bâtiments ; les charpentes et les couvertures ont été parfois inadéquates ; les abords de plusieurs sites de forages n'ont pas été aménagés, avec pour conséquence des problèmes d'eau stagnante susceptibles de provoquer des maladies (notamment le paludisme)³⁴. Ces déficiences sont issues, pour certaines, d'une conception défectueuse (choix du type de charpente et de couverture, fissures dues à l'absence de béton d'appui de baies et de chaînages sur les bâtiments, eaux stagnantes aux abords des forages due à l'absence d'aménagement conséquent des premiers forages réalisés dans le cadre du Projet). Pour d'autres, il s'est agi d'un suivi contrôle insuffisant (fissures dans certains murs et dallages, erreurs dans certains

³³ Le détail des projets utilisés pour calculer les coûts moyens figure en Annexe 9.

³⁴ L'Annexe 9 illustre les principaux problèmes rencontrés concernant les forages et les constructions tandis que l'Annexe 14 fournit un compte rendu détaillé des infrastructures visitées.

alignements et côtes dues au mauvais respect des plans et dosages des mortiers et bétons par les exécutants), lequel résulte du fait que, pour réduire les coûts de contrôle des travaux, les CIVGT/CCG ont souvent fait appel à leurs commissions internes de suivi contrôle. Or, celles-ci étaient bien souvent peu formées pour assurer de manière efficace de telles fonctions. En outre, l'ingénieur en génie rural qui devait appuyer ces commissions avait un nombre relativement important de chantiers à suivre, faisant que ses visites étaient trop espacées.

- **Mobilisation des ressources financières**

Le tableau 4 sur les projets financés par le FDL a mis en évidence un taux de mobilisation des contreparties très satisfaisant de la part des CIVGT/CCG bénéficiaires (soit, en moyenne, 10,5% de la valeur totale des projets approuvés), ce qui constitue un acquis majeur du PAPNA, notamment du point de vue des PTF. La mobilisation de la contrepartie par les CCG a tout de même été difficile, notamment dans le cas des forages (avec un taux de 5%), en raison des montants importants que cela représentait pour les populations. L'UGP a alors instauré les mêmes dispositions que pour les CIVGT (soit un montant forfaitaire en fonction du type d'infrastructures). Les CIVGT/CCG bénéficiaires ont exprimé leur grande satisfaction vis-à-vis du FDL, en particulier sa souplesse d'utilisation qui leur a permis de répondre aux besoins spécifiques exprimés par les communautés de base. Par contre, ils ont exprimé leur déception face à l'absence d'intervention dans le domaine du microcrédit dans la zone qui, de leur point de vue, aurait permis d'améliorer de manière sensible les revenus des populations, et plus particulièrement ceux des groupements de femmes.

S'il convient de souligner cet effort de mobilisation des ressources financières, il importe de mentionner qu'il a été presque exclusivement centré sur les ressources internes. L'unique tentative de financement conjoint avec une ONG italienne (Centre pour le Développement Humain de Viareggio), qui visait à rechercher des financements auprès de l'Union Européenne, en vue de contribuer à la réalisation des investissements des CIVGT et des CR dans le domaine de l'hydraulique et de la santé à travers les mécanismes du PAPNA, n'a pu aboutir, en raison de contraintes financières internes au FENU et de difficultés de mise en œuvre opérationnelle de ce cofinancement sur le terrain.

Dans la mesure où les CIVGT/CCG que le Projet avait choisi d'appuyer, constituaient des structures décentralisées intermédiaires aux compétences limitées, il ne leur était pas possible de collecter des recettes fiscales et de mettre en place des outils comptables et des procédures d'évaluation financière normalisées. Dans un tel contexte, il était compréhensible que les responsables des CIVGT/CCG n'aient pas consacré beaucoup de temps à la mobilisation de ressources financières externes.

S'agissant de l'évaluation de la performance des CIVGT/CCG, le PAPNA a pu développer un cadre d'auto-évaluation participatif, suivant une méthode adaptée au niveau d'alphabetisation de la zone et qui repose sur les huit critères d'évaluation contenus dans le

Code de financement³⁵. Les ateliers d'auto-évaluation ont ainsi eu lieu à deux reprises et ont permis d'allouer des bonifications nominales additionnelles pour les années 2005 et 2006, en fonction de la performance, entraînant des variations de plus ou moins 15% de l'allocation annuelle du FDL³⁶. Il convient de signaler que l'auto-évaluation des PAI de 2006 n'a pas été conduite à la fin de 2006, pour guider l'allocation de la dotation complémentaire du FDL en 2007.

Résultat 4. Investissements structurants

Le Projet visait la réalisation et la réhabilitation d'infrastructures socio-productives collectives, en vue de diminuer la vulnérabilité des producteurs aux crises récurrentes, d'accroître la diversification de leurs revenus et d'améliorer leur sécurité alimentaire. Il s'agissait plus particulièrement de réhabiliter le barrage de Belga (sis dans la commune de Boulsa) et celui de Niounougou (sis dans la commune de Tougouri), afin de les sécuriser et d'augmenter leur capacité de stockage (en particulier à Belga), d'aménager des périmètres irrigués en aval de ces barrages (permettant la culture avec irrigation d'appoint ou comme seule ressource en eau), et d'appuyer la gestion de ces aménagements par la mise en place de comités d'exploitants. En outre, le Projet se devait de suivre les ouvrages socio-productifs réalisés par le PAPANAM.

- **Réhabilitation des barrages de Belga et de Niounougou**

La mission a pu constater l'achèvement des travaux de réhabilitation des barrages de Belga et Niounougou suivant les normes convenues, pour un coût total de 265 513 133 F CFA à Belga et de 198 170 713 F CFA à Niounougou. Ceux-ci ont été exécutés par des entreprises nationales recrutées par l'UNOPS, tandis que les études et le contrôle de la réalisation ont été confiés à des bureaux d'études nationaux. Ils ont consisté essentiellement en l'augmentation de la longueur de déversement ainsi qu'au rallongement et au rehaussement de la digue, permettant ainsi d'augmenter la capacité de stockage et les débits de crue que ces ouvrages peuvent évacuer³⁷. Ces travaux sur les déversoirs et les digues ont ainsi sécurisé les deux barrages ainsi que le trafic sur la route Boulsa-Tougouri, en réduisant les probabilités de rupture dues à de fortes crues ou à des déversements au dessus des digues.

³⁵Ces critères sont les suivants : respect des délais (PPI, PAI, exécution budgétaire), qualité technique des investissements, respect des procédures convenues, transparence et régularité des AG/sessions des CCG, respect des seuils pour les projets/contraintes liées aux femmes, mobilisation de l'apport des bénéficiaires.

³⁶ Les résultats détaillés sont présentés en Annexe 10.

³⁷ La longueur du déversoir du barrage de Belga est ainsi passée de 80 à 156 mètres, augmentation de longueur conjuguée à un rehaussement de la cote de déversement de 0,61 m. La capacité stockée est passée de 230 000 m³ à 580 000 m³ selon les données du Projet. Dans le cas du barrage de Niounougou, la capacité stockée étant déjà considérée suffisante, les travaux ont essentiellement consisté à rehausser la digue (1,25 m en plus) et à augmenter la longueur de déversement (de 80 à 125 m). La capacité de stockage qui était estimée à 1 080 000 m³ est passée à 1 420 000 m³.

Toutefois, il convient de signaler que l'eau stockée dans le barrage de Belga semblait insuffisante pour les usages qui en sont faits, eu égard au tarissement prématuré dans la saison, ce qui rend le maraîchage en contre-saison difficile en diminuant les superficies exploitables. La Direction du Projet a informé la mission que ce tarissement prématuré est dû à une surexploitation du barrage et du périmètre pendant la saison sèche. La ressource étant insuffisante pour les usages qui en sont faits, il faut ainsi craindre que des conflits surgissent de l'utilisation du barrage en saison sèche.

Par ailleurs, il convient de mentionner que la réhabilitation des deux barrages s'est accompagnée d'une planification de la protection des berges, en associant les STD concernés (environnement, agriculture et élevage), contribuant ainsi à renforcer la durabilité des ouvrages et de leurs aménagements. Une bande de cent mètres de large autour de la cuvette a ainsi été délimitée, à l'intérieur de laquelle aucune exploitation n'est autorisée. Il est par ailleurs prévu l'aménagement de couloirs pour la circulation du bétail.

- **Aménagement de périmètres irrigués en aval des deux barrages**

En aval des deux barrages, des périmètres irrigués (irrigation gravitaire), d'une superficie respective d'environ 15 ha, ont été aménagés dans le cadre d'un Protocole de collaboration avec l'UNOPS, pour un montant total de réalisation de 141 890 175 F CFA à Belga (soit 9 459 345 F CFA/ha) et de 196 264 727 F CFA à Niounougou (soit 13 084 315 F CFA/ha). Ainsi, les coûts de réalisation du périmètre de Niounougou ont été beaucoup plus élevés que les coûts moyens pratiqués au niveau national qui s'échelonnent entre 7 000 000 et 9 000 000 FCFA/ha pour les aménagements en maîtrise totale de l'eau. De tels coûts s'expliquent en partie par la nécessité de travaux de sécurisation du périmètre, suite à son inondation (pour un montant de travaux supplémentaires de 2 779 676 F CFA, soit 185 300 F/ha environ) et par des coûts de contrôle relativement élevés, et certainement beaucoup plus élevés qu'à Belga (avec 8 533 000 F CFA supplémentaires pour une même superficie). Ces surcoûts liés au contrôle et aux travaux de sécurisation (supplément total de 754 178 F /ha) ne peuvent cependant expliquer les coûts importants relevés, et il est permis de s'interroger sur les modalités d'étude et de choix des entreprises et la pertinence de cet aménagement.

Les périmètres irrigués étaient prévus pour entrer en exploitation à partir de la saison pluviale 2006. Toutefois, du fait de la défaillance de l'entreprise contractante, les travaux n'ont pu être achevés à Niounougou à cette date, ce qui a causé la perte d'une année entière de production (maraîchage et riziculture). Les périmètres sont exploités par 144 personnes au total (ou groupes de personnes)³⁸, avec une moyenne de 0,20 ha environ par parcelle. Sur les deux sites, le PAPNA a veillé à ce que les femmes aient accès aux parcelles, d'une part en réservant sur chaque périmètre, une parcelle d'environ 0,20 ha à un groupement féminin du village, et d'autre part en accordant la priorité à toute femme chef de ménage. Il en a été de même pour les groupements de jeunes quand ils existaient.

³⁸ A Belga, 71 exploitants sont installés, tandis qu'à Niounougou, 73 parcelles ont été dégagées.

Les périmètres étaient prévus pour être exploités en riziculture pluviale (avec irrigation d'appoint) et en maraîchage (sous irrigation) en saison sèche³⁹. Le constat a été fait par la mission que la production rizicole est effective sur les deux sites, avec des rendements supérieurs aux prévisions dans le cas de Belga⁴⁰. Celle-ci est essentiellement autoconsommée et, pour un tiers environ, vendue sur les marchés locaux (à un prix moyen de 105 F/kg), afin de payer les redevances et de rembourser les crédits d'intrants. Par ailleurs, à Belga, les populations ont pu faire du maraîchage (haricots verts et tomates) sur environ 5 ha, dont la production est presque entièrement vendue sur les marchés locaux et même dans les pays voisins (avec leur exportation au Ghana). La mission peut ainsi attester que la vente du riz et des produits du maraîchage issus des périmètres irrigués de Niounougou et de Belga a contribué à augmenter la sécurité alimentaire des ménages exploitant ces périmètres (soit environ 535 personnes à Niounougou et 470 à Belga)⁴¹ ainsi que leurs revenus monétaires (le PSSA, sur la base des comptes d'exploitation, a estimé que, sur le périmètre de Belga, les revenus nets des exploitants ont varié entre 180 000 et 400 000 FCFA par ha et par campagne pour la production de riz).

Enfin, il convient de rappeler que le PAPNA a contribué, à la demande des populations, à l'aménagement de bas-fonds, en particulier à Retkoulga, sur une superficie d'environ 5 ha, pour un montant de 1 422 375 F CFA/ha, ce qui est conforme aux coûts moyens au niveau national. Les travaux ont connu des difficultés de démarrage, liées à la mise en place tardive du FDL, mais aussi et surtout, à des conflits entre les villages membres de la CIVGT qui pourraient en rendre difficile l'exploitation. Dans la mesure où l'aménagement est actuellement en cours, il n'était pas possible d'en mesurer les effets.

- **Organisation des exploitants**

Sur les périmètres aménagés, le PAPNA devait veiller à ce que les exploitants soient organisés, de manière à gérer la distribution d'eau et l'entretien des infrastructures. La mission a pu en effet constater que cette organisation est en cours sur les deux périmètres⁴², avec l'appui des STD (en particulier la DPA) et du PSSA. Le comité de gestion du périmètre de Belga a déjà instauré des redevances pour l'entretien et la gestion de l'eau⁴³, tandis que les réflexions sont en cours pour la mise en place de cette redevance à Niounougou⁴⁴. Ainsi, le Projet, en favorisant la mise en place des comités de gestion des périmètres irrigués, s'est assuré que l'entretien des infrastructures d'irrigation serait effectif après son terme. Au-delà même de la gestion des périmètres irrigués, le comité de gestion de Belga a pris en charge l'achat collectif d'intrants en faisant appel au crédit, induisant une prise de conscience par les

³⁹ Sur chacun des périmètres, le PAPNA prévoyait ainsi une production de 75 tonnes de riz (soit 5t/ha en moyenne) et 100 tonnes de cultures maraîchères (soit un peu moins de 7t/ha).

⁴⁰ Les rendements moyens à Belga (pour les deux campagnes) étaient d'un peu plus de 6t/ha et de 2,5 t/ha environ à Niounougou (une seule campagne).

⁴¹ Belga compte 7 310 habitants et Niounougou 7 976 habitants.

⁴² A Belga, le comité de gestion est en place et actif tandis qu'à Niounougou, le processus est en cours.

⁴³ La redevance serait de 3200/an/exploitant, soit environ 16 000 F/ha/an.

⁴⁴ Les montants estimés sont de 500 0 F/an/exploitant soit environ 25 000 F/ha/an.

exploitants de l'intérêt de ces comités et de la nécessité d'exploiter les parcelles de manière optimale.

L'implication active des STD dans la constitution de ces comités de gestion ainsi que dans la gestion conjointe des problèmes issus de l'occupation et de tentatives d'exploitation anarchique des berges des barrages constituent les premiers jalons d'une exploitation maîtrisée des périmètres aménagés. Toutefois, la mission a relevé des insuffisances dans l'entretien des parcelles et du réseau ainsi que dans la gestion des irrigations, qui en appellent au renforcement des capacités des exploitants et de leurs comités de gestion. Par ailleurs, les redevances collectées sont apparues insuffisantes par rapport aux montants préconisés par la réglementation nationale⁴⁵ (en particulier à Belga), notamment eu égard au besoin d'entretien courant et périodique d'un tel réseau et à la nécessité d'apporter des appuis aux STD pour les appuis-conseils rapprochés que nécessitent de tels périmètres, du moins durant les premières années.

- ***Suivi des ouvrages du PAPANAM***

Conformément à l'activité prévue dans le CL révisé, le PAPNA a contribué à réhabiliter les PPM mis en place par le PAPANAM, lesquels avaient été en partie abandonnés, suite à des difficultés de gestion par les groupements d'exploitants. Ces derniers ont ainsi vu leurs capacités renforcées, à travers un appui de la DPA. En outre, sur les périmètres irrigués de Bonam, Dargo et Yaongo, ainsi que sur les bas-fonds aménagés de Boulsa et Lilliougou, les exploitants et les comités de gestion ont vu leurs capacités renforcées par des prestataires de services recrutés par le PAPNA (bureau d'étude Stimulans) et par la DPA.

Résultat 5. Suivi/Evaluation et capitalisation

- ***Suivi/Evaluation***

Le Projet prévoyait de mettre en place un système de suivi-évaluation (SSE) constitué d'une part d'un suivi interne du Projet et d'autre part de l'expérimentation, au niveau provincial, d'un système simplifié d'évaluation de la performance des CR et des CIVGT en matière de gestion du développement local, à la lumière des principes de bonne gouvernance. Les données référentielles de la situation de départ (notamment celles concernant la pauvreté et l'insécurité alimentaire de la zone d'intervention du projet) devaient permettre d'évaluer les effets des activités du Projet ainsi que leur impact sur la réduction de la pauvreté. A ce titre, en février 2002, le Projet avait produit, avec l'appui de la FAO, une proposition détaillée et bien structurée de SSE⁴⁶, basée sur le CL initial. Celle-ci incluait des orientations méthodologiques et pratiques et proposait une série d'indicateurs d'effets pour chacun des

⁴⁵ La réglementation nationale préconise de fixer la redevance entre 5% et 15% des revenus générés.

⁴⁶ Propositions pour un dispositif de suivi/évaluation : orientations méthodologiques et pratiques. A. Durand, Consultant, FAO dans le cadre du PAPNA, 25 février 2002.

résultats. Cette proposition n'a toutefois pas été adaptée au CL révisé et donc mise en application.

Le système simplifié d'évaluation de la performance des CR et des CIVGT a principalement consisté en un suivi-évaluation participatif effectué avec les CIVGT/CCG, destiné à apprécier la performance de la gestion et de la mise en œuvre des PDL et à fixer le taux de l'allocation de performance. Celui-ci a pris la forme d'une grille d'auto évaluation des performances (déjà mentionnée dans ce rapport), comportant huit critères, sur la base des PAI. Il s'est révélé un outil adapté au milieu local et bien maîtrisé par les communautés. Toutefois, ce système s'est arrêté en 2006, correspondant à la fin du Projet et n'a pas été repris en dépit de la prorogation du Projet. Le Projet a par ailleurs produit ces rapports d'auto évaluation pour les années 2004 et 2005, et les résultats ont servi à déterminer l'allocation de performance de 2006⁴⁷.

En ce qui concerne le suivi interne du Projet, supposé renseigner toutes les parties prenantes (y compris les populations) sur l'avancée de la mise en œuvre et les résultats du Projet, il s'est essentiellement appuyé sur l'alimentation du Système de gestion de l'information sur la gouvernance locale (SGI-GL), développé par le FENU et le PNUD pour leurs besoins internes. La collecte de l'information a été réalisée par le responsable de la Cellule Suivi Evaluation au sein de l'UGP, en s'appuyant sur les animateurs locaux du Projet et sur les prestataires de services. Il convient toutefois de souligner que le PAPNA n'a pas développé de méthodologie pour évaluer l'impact du Projet et qu'en raison des coûts élevés impliqués, il n'a notamment pas réalisé d'étude de référence (suivant une décision validée par le Siège du FENU), comme prévu initialement par le PRODOC. En contrepartie, le Projet a financé une étude sur les revenus des ménages en 2003, et actualisée en 2006 (correspondant à la fin initiale du Projet).

La mission estime que le CL révisé a été bien conçu, même si certains indicateurs objectivement vérifiables (et les unités de mesure) auraient dû être précisés et adaptés aux standards nationaux (dans la mesure où ils existaient). Le PRODOC s'est avéré un document concentré et laconique concernant les stratégies et l'organisation détaillées de la mise en œuvre du Projet et seulement une demi-page a été consacrée au suivi-évaluation. Cela était insuffisant dans un contexte où plusieurs bailleurs de fonds exigent que les unités de gestion des projets préparent un manuel d'exécution décrivant en détail les stratégies de mise en œuvre, les modalités d'intervention, complété par un plan d'exécution détaillé sur la durée du Projet, ce qui constitue un minimum requis pour encadrer la gestion de projets aux financements conséquents.

La mission estime que le SGI-GL, conçu principalement pour alimenter les besoins internes du FENU et du PNUD, peut également fournir des informations essentielles à la gestion des FDL par les CT, au suivi des documents de planification et de la gestion des infrastructures de services ainsi qu'aux indicateurs d'effets et d'impact (ces données pouvant ensuite être

⁴⁷ L'Annexe 10 présente le tableau détaillé des résultats des autoévaluations par critère et par année pour chaque CIVGT/CCG.

agrégées suivant les besoins). A cet égard, le SGI/GL du PAPNA ne semble pas encore complètement opérationnel : tous les indicateurs n'ont pas fait l'objet de mesures et certaines informations ont été mal interprétées. Le paramétrage de certaines mesures aurait du être précisé en vue d'une standardisation, lorsqu'elle est nécessaire au niveau national ou de l'ensemble des projets financés par le FENU. Les données collectées sur la gestion des infrastructures sont apparues incomplètes (absence de données sur les recettes collectées pour la gestion des points d'eau et insuffisance de données sur les projets générateurs de revenus). La production de tableaux de synthèse a été laborieuse et nécessitée plusieurs manipulations pour obtenir une situation globale pour la zone tandis que certains formats de rapports n'ont pas donné le résultat annoncé.

Dans l'ensemble, les activités du responsable de la Cellule de suivi évaluation se sont ainsi concentrées sur le SGI-GL, avec la production régulière de rapports sur le suivi de la mise en œuvre. Quant au suivi des effets du Projet, il s'est limité au suivi du taux d'alphabétisation et d'instruction (primaire et secondaire, 2003 et 2008), au nombre total de points d'eau par CIVGT/CCG (2003 et 2008) et à l'évolution globale des revenus des ménages de la Province (2003 et 2006), laquelle a mis en évidence une légère détérioration de la situation de la pauvreté entre 2003 et 2006⁴⁸. La mission estime que ces études auraient gagné à rendre compte plus clairement de l'évolution des taux de couverture nominale des services de base (notamment pour l'eau potable et la santé). Elles n'ont pas permis d'apprécier les résultats spécifiques liés aux activités du Projet (notamment celles visant la génération de revenus), d'autant que le démarrage tardif de ces projets a fait en sorte que les effets sur les revenus des bénéficiaires n'ont été perceptibles que très récemment (à partir de 2007).

L'amélioration de la sécurité alimentaire n'a par ailleurs pas fait l'objet de suivi, à l'exception d'une note dans le dernier rapport d'activité : les interventions visant l'amélioration de la productivité et des productions agricoles (telles que les fosses fumières, zaï, cordons pierreux et lignes antiérosives) n'ont pas été documentées (avec des gains de rendement attendus suivant les tests effectués par la recherche) et le taux d'utilisation et les rendements induits n'ont pas fait l'objet de mesure, ni d'analyse coûts/bénéfices. Comme il a déjà été mentionné, pratiquement aucun des projets générateurs de revenus financés par le FDL n'a comporté de données permettant d'apprécier les effets en matière de gains de production, de productivité, d'amélioration de la qualité ou de réduction des pertes, ou de compte d'exploitation de la situation de départ et prévisionnel, alors même que ces données devraient faire partie de la fiche de présentation des projets. Enfin, la mission n'a pas trouvé d'informations permettant de faire le point sur la situation globale des bénéficiaires directs des interventions du projet, incluant une répartition par genre.

En résumé, le Projet a produit peu de statistiques descriptives et d'analyses de données concernant ses interventions (comme mentionné dans la partie introductive relative aux difficultés méthodologiques, la mission a dû chercher de telles informations et en demander la production lors du travail de terrain). Il est ainsi permis d'avancer que, d'une manière générale, le fonctionnement du SSE, en mettant l'accent sur les réalisations physiques et les

⁴⁸ Evolution des indicateurs sociaux, Annexe 8.

activités, n'a pas permis d'alimenter de manière substantielle l'UGP et les CIVGT/CCG en informations sur les résultats (et effets) pour influencer la prise de décision. Par ailleurs, le Projet n'étant pas en mesure, avec les ressources disponibles, de réaliser tout ce qui était prévu, il semble avoir donné la priorité au SGI-GL, au détriment de la collecte de données (ou même d'analyse de cas) sur les effets des projets générateurs de revenus et visant l'amélioration de la sécurité alimentaire et au détriment du suivi des résultats et des effets. Cette orientation a ainsi laissé peu de temps aux fonctions de pilotage et de capitalisation des expériences du Projet, comme l'avait déjà fait remarquer l'évaluation à mi-parcours.

Il est toutefois difficile de parler de durabilité du SSE mis en place par le PAPNA, dans un contexte où le paysage institutionnel a été modifié de manière importante durant l'exécution du Projet, où le Projet a principalement travaillé avec des structures pré communales et où la communalisation intégrale se met en place lentement avec peu de moyens.

- ***Capitalisation et communication***

Comme l'avait fait ressortir l'évaluation à mi-parcours, la capitalisation des expériences du PAPNA et la communication ont représenté les « maillons faibles » du Projet jusqu'en 2005, notamment du fait de l'insuffisance d'outils communicationnels développés par le Projet, de la non mise en œuvre du document valant « Proposition de stratégie de communication » et de contraintes liées à la couverture de la zone d'intervention ne permettant pas le recours aux radios communautaires, comme envisagé initialement par le Projet. A partir de 2005, l'UGP s'est efforcé de répondre à ces insuffisances en matière de communication, principalement à travers deux initiatives : une couverture médiatique du Projet, avec une participation des media aux ateliers sur l'évaluation des performances dans les CIVGT en décembre 2005, et un film documentaire autour des CIVGT au début 2008. En dépit de ces deux initiatives, il convient d'admettre que la communication autour du Projet a été insuffisamment développée pour permettre une valorisation des acquis durant la période active du Projet (le film documentaire étant intervenu tardivement), d'autant que, faute de spécialiste, une stratégie de communication du Projet n'a pas été redéfinie, comme le recommandait l'évaluation à mi-parcours.

En revanche, il importe de souligner les efforts réels en matière de capitalisation des acquis entrepris à partir de 2005, dans le cadre de la stratégie de relève du Projet. Ceux-ci se sont notamment traduits par les documents et activités suivantes :

- Ø L'élaboration d'un rapport interne de capitalisation des expériences du PAPNA, en décembre 2005;
- Ø Un atelier communal de transfert des acquis et de capitalisation, en décembre 2006, comportant la réalisation d'un document de capitalisation des réalisations des CIVGT, une communication préalable du MATD sur l'état de la décentralisation et un résumé des réalisations au niveau des CIVGT, et une cérémonie officielle de transfert des CIVGT aux CR;

- Ø La rédaction d'un document de capitalisation⁴⁹, dans le cadre de la capitalisation des expériences du FENU en Afrique de l'Ouest;
- Ø La tenue d'un atelier de capitalisation, à Kaya, en mars 2008, qui a permis de faire ressortir les « Bonnes Pratiques » en matière de PPL, en présence de certains PTF, dont la Banque Mondiale et la Coopération Allemande.

S'agissant de la contribution du PAPNA au débat national sur la gouvernance décentralisée, celle-ci a été notable dans les domaines suivants :

- Ø Appui institutionnel : comme il a déjà été mentionné, le PAPNA est un des rares Projets à avoir travaillé au niveau inter villageois, à travers son appui constant aux CIVGT. Il a ainsi pu développer une expérience dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage inter villageoise, qui a inspiré l'actuel « Guide des CVD ». Cette expérience de maîtrise d'ouvrage inter villageoise, beaucoup plus complexe qu'au niveau villageois, devrait ainsi permettre au FENU de jouer un rôle de premier plan, parmi les PTF, pour mener des expériences de coopération entre CVD en synergie avec d'autres donateurs, pour la fourniture d'infrastructures et de services de base et pour des investissements de promotion de l'économie locale.
- Ø Planification : le PAPNA a développé un certain nombre d'outils méthodologiques (notamment la version simplifiée et traduite en mooré du Guide de Planification) qui d'une part ont inspiré d'autres Projets (ADEPAC, GTZ), et d'autre part ont servi de base à l'élaboration du Guide de Planification Communale, actuellement utilisé dans le cadre des PCD. Par ailleurs, il importe de noter que les leçons et recommandations issues de l'atelier de capitalisation de Kaya en matière de PPL ont été prises en compte dans le cadre de l'élaboration des PCD, avec l'intégration d'analyses socio-économiques dans les diagnostics préalables, et le suivi des bureaux d'études en charge de ces analyses.
- Ø Responsabilisation des populations dans la gestion du développement local : l'expérience pilote du Projet en appui aux structures représentatives des communautés de base a permis d'expérimenter pour le compte de l'Etat burkinabé la gestion à la base et de confirmer la pertinence du principe contenu notamment dans la LPDRD de responsabilisation des populations dans la gestion du développement local, avec pour corollaire leur contribution à la réalisation des investissements. Ainsi, la stratégie développée par le Projet en matière de mobilisation des contreparties de la part des populations (notamment le « test d'exécution directe » impliquant un transfert de fonds aux CIVGT) a suscité un vif intérêt, tant de la part de l'Etat burkinabé que des PTF, au regard de son succès, et serait donc susceptible d'alimenter le débat au niveau national dans le cadre de la mise en œuvre du FPDCT.

⁴⁹ Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest. Le cas du Burkina Faso, FENU, Claude Ouattara, Juin 2006.

Toutefois, la mission considère que la contribution du PAPNA au débat national sur la gouvernance décentralisée a pu être limitée, en premier lieu par l'absence de relations étroites de collaboration (du moins au début du Projet) avec la Commission Nationale de Décentralisation (CND), comme suggéré initialement par le Conseiller Technique Principal du FENU⁵⁰ et dans le PRODOC révisé et, en second lieu, par l'insuffisance de liens avec le MATD, au delà de l'appui fourni par ce dernier aux activités ponctuelles de renforcement des capacités des nouveaux élus dans le cadre de la stratégie de relève du Projet. Il semble ainsi que l'environnement de politique nationale en matière de gouvernance décentralisée et ses enjeux aient été insuffisamment suivis par l'équipe du PAPNA et ses responsables au niveau national. On aurait pu s'attendre à ce qu'un tel rôle puisse notamment être assumé par le Chargé de Programme du FENU, qui, de par sa localisation dans la capitale, devrait pouvoir effectuer le relais entre le niveau décentralisé et le niveau national et le plaidoyer sur la décentralisation, à partir des expériences développées sur le terrain par le PAPNA.

Enfin, l'utilisation du FDL dans le cadre du PAPNA, en tant que mécanisme de financement décentralisé au profit des structures représentatives des communautés de base, n'a pas suffisamment informé la réflexion sur le FPDCT, comme on aurait pu s'y attendre. Il convient cependant d'admettre que la mise en œuvre du FDL par le PAPNA ne constituait pas une innovation dans l'appui à la décentralisation et au développement local au Burkina Faso. En effet, d'autres instruments d'appui institutionnel et financier aux communes (dont la démarche visait précisément à développer la MOL) avaient précédé le PAPNA dans son utilisation du FDL, en particulier le Fonds de Démarrage des Communes (FODECOM) et le Fonds d'Investissement Communal (FICOM) de la Coopération allemande.

Résultat 6. Gestion du projet

S'agissant du montage du Projet, il est permis d'attester qu'il s'est inséré de manière adéquate (notamment à l'issue de sa reformulation), dans la politique nationale de développement rural décentralisé (en particulier avec la LPDRD et le CSLP révisé), en valorisant le principe de responsabilisation des communautés de base (et leur contribution à la réalisation des investissements) et en expérimentant, pour le compte du Gouvernement burkinabé, la gestion du développement à la base, à travers la pratique de la MOL.

C'est un **appui technique** substantiel qui a été fourni au Projet par le Siège du FENU à des moments critiques de l'exécution du Projet, à travers d'une part des missions de supervision (en 2000, lors de l'atelier de lancement du Projet ; en 2004, lors de la finalisation du Code de Financement et dans le cadre d'une mission conjointe avec le FBS ; en 2006, lors de l'achèvement des investissements structurants) et d'autre part des missions d'appui (en 2001, lors de la reformulation du Projet). L'UGP a particulièrement apprécié l'appui fourni par le Siège en 2003 sur l'introduction de la démarche de développement local⁵¹. Celui-ci a été

⁵⁰ Rapport de mission au Burkina Faso, Mai 2000, Angelo Bonfiglioli, Conseiller Technique Principal FENU.

⁵¹ Rapport de mission, M. Hamidou Ongoiba, Mission de facilitation au Projet d'appui au Programme Sahel Burkinabé et au PAPNA, Burkina Faso, Décembre 2003.

d'autant plus significatif pour l'exécution du Projet que la mise en œuvre de l'approche de développement local représentait la principale valeur ajoutée du FENU dans le cadre du PAPNA. L'UGP a par ailleurs eu l'occasion d'enrichir sa pratique du développement local en participant aux ateliers régionaux annuels du FENU, l'analyse de la fonctionnalité des infrastructures au Sénégal lui ayant été particulièrement bénéfique.

En revanche, l'UGP a eu à déplorer l'insuffisance de l'appui technique du Siège au plan du contenu technique de la MOL. Par ailleurs, l'appui du Siège en matière de suivi-évaluation pour définir un cadre de suivi durant la période d'amendement et pour le faire évoluer en fonction des besoins du Projet a été insuffisant (il semblerait que le Siège n'ait pas répondu à certaines demandes de l'UGP en la matière).

L'appui fourni par les deux Chargés de Programme du FENU au Burkina Faso qui ont eu à suivre le Projet semble avoir été satisfaisant, le premier ayant fourni un appui très apprécié lors de la réalisation des investissements structurants (de par sa formation initiale d'ingénieur civil) et le second ayant contribué de manière substantielle au processus de capitalisation (de par son expérience de la décentralisation au Burkina Faso, en qualité de consultant). On peut toutefois regretter, comme il a déjà été mentionné, que tous deux aient insuffisamment tissé de liens avec le MATD, afin d'alimenter le débat au niveau national sur la gouvernance décentralisée.

La configuration de l'UGP est apparue efficace pour assurer un appui institutionnel et opérationnel adéquat, en étant constituée d'une part d'une équipe technique réduite basée à Boulsa, sur le site de la DPA⁵² et d'autre part d'un Chef d'antenne Nord basé à Tougouri, à proximité des sites d'intervention, et chargé de coordonner les activités de dix animateurs de terrain déployés en binômes au niveau des CIVGT. Toutefois, il est permis de considérer que l'effritement de l'UGP à compter de 2004⁵³ a été préjudiciable au bon suivi des activités mises en place, notamment dans un contexte où le Projet ne cessait d'être prorogé et où certaines activités ont démarré tardivement. En particulier, le départ du Chef de l'antenne Nord en décembre 2005 a constitué un manque pour les animateurs de terrain. Par ailleurs, on peut regretter qu'il n'y ait eu de système d'évaluation du personnel de l'UGP spécifique axé sur les résultats.

Au delà de l'appui financier fourni par le PNUD pour le fonctionnement de l'UGP, la valeur ajoutée du PNUD dans l'exécution du PAPNA s'est limitée à l'organisation de formations à l'attention des cadres du Projet (par l'Unité d'Exécution Nationale) et d'ateliers de réflexion sur l'exécution nationale (ainsi que les évolutions sur les méthodes et les procédures du

⁵² Celle-ci était initialement composée d'un responsable de suivi évaluation avec un adjoint, un expert en génie rural, un Volontaire des Nations Unies (VNU) agronome, spécialiste des cultures irriguées pour appuyer la mise en valeur des barrages et des exploitants des infrastructures du PAPANAM. Suite aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours, une spécialiste genre a été recrutée en 2005.

⁵³ L'UGP a ainsi vu le départ du VNU en décembre 2004, de l'adjointe au suivi évaluation en 2005, du Chef de l'antenne nord en décembre 2005 et enfin de l'ingénieur en génie rural en décembre 2006.

PNUD). Aucune difficulté majeure n'a ainsi été relevée par la mission quant à la mise en œuvre du Manuel sur l'Exécution Nationale révisé en 2005 et qui s'appuie sur les procédures nationales et sur celles du PNUD. Le PNUD a par ailleurs fourni une assistance technique ponctuelle sur l'utilisation du logiciel ATLAS.

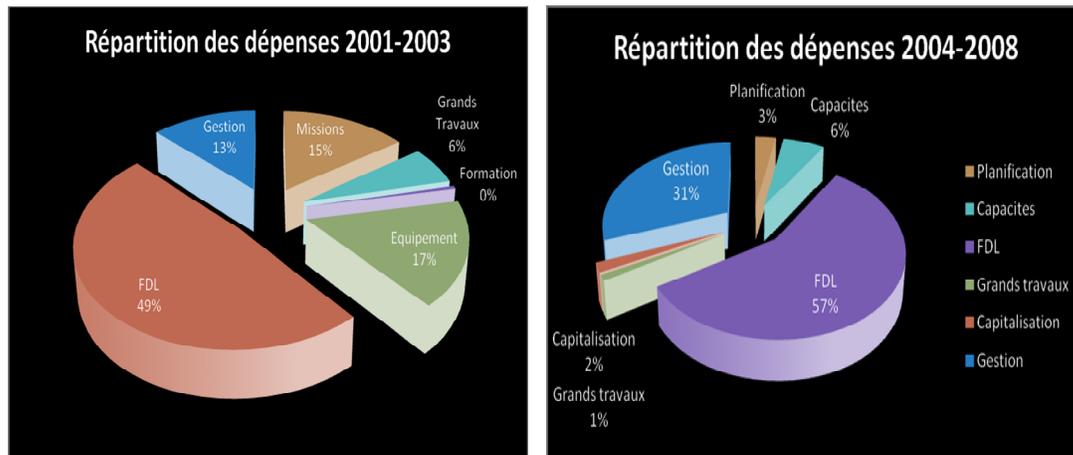
En matière de gestion financière et comptable, les rapports d'audit produits par l'Inspection des Finances sur les exercices 2001 à 2006⁵⁴ ont fait ressortir un niveau satisfaisant d'exécution budgétaire (indiquant une maîtrise correcte des prévisions, une exécution des dépenses en conformité avec les lignes budgétaires et les activités programmées) ainsi que des efforts, de la part de l'UGP, de mettre en œuvre les recommandations formulées par les missions d'audit. Il convient toutefois de mentionner quelques irrégularités au démarrage du Projet⁵⁵, lesquelles ont été cependant corrigées par la suite. Les principales dispositions du Manuel de procédures administratives et comptables semblent avoir été respectées par l'UGP, permettant d'assurer un contrôle interne fiable. Comme le recommandait la dernière mission d'audit, la gestion financière et comptable du Projet aurait toutefois nécessité un document officiel sur la prorogation du Projet au delà de 2006.

Dans le domaine de la gestion budgétaire du Projet, il est possible de faire ressortir, à partir de la Figure 3 ci-dessous, une répartition des dépenses pour la période 2001-2003 conforme aux exigences liées au démarrage d'un Projet. Les frais de mission ont pour la plupart été consacrés aux missions de formulation et de suivi technique du FENU (une faible proportion ayant été consacrée aux missions de l'UNOPS). A partir de 2004, la part consacrée au FDL est demeurée relativement satisfaisante (57%), tandis que l'on note une part élevée consacrée à la gestion du Projet (31%), laquelle consistait essentiellement en frais de gestion et de suivi par le PNUD (avec une forte diminution à partir de 2007) et comprenait également (dans une moindre mesure) les frais de gestion et de suivi du FENU et du FBS.

⁵⁴ L'exercice 2007 n'a pas fait l'objet d'un audit, conformément à une décision du PNUD.

⁵⁵ Telles que l'utilisation de photocopies de pièces comptables pour la justification des dépenses, des titres de paiement ne comportant pas la signature du Coordonnateur, l'absence de certification de la plupart des factures payées, des libellés de facture erronés ou incomplets, des chèques tirés non justifiés systématiquement, des dépenses justifiées par des décharges, des factures supérieures à 50 000 FCFA non revêtues d'un timbre fiscal.

Figure 3 : Répartition des dépenses du PAPNA



Enfin, il importe de mentionner la difficulté rencontrée par l'équipe d'évaluation (qui visiblement reflétait celle de l'UGP et du FENU), d'avoir une idée précise des enveloppes budgétaires allouées aux diverses activités. La fourniture d'informations financières par l'UNOPS a notamment été largement déficiente durant le Projet, ce qui explique qu'aucune donnée ne figure dans le Tableau 2 sur le niveau de décaissement du PAPNA suivant les sources de financement dans la partie introductive de ce rapport. Il a par ailleurs été difficile de réconcilier les informations entre le FBS et le FENU .

5.2 Analyse des résultats en matière de sécurité alimentaire

5.2.1 Eléments de contexte

Lors de la conception du Projet, la Province du Namentenga figurait parmi les Provinces les plus pauvres du pays (derrière seulement celles de Kompienga et Komandjari) et était caractérisée par une insécurité alimentaire aigue, en particulier dans les départements plus arides du Nord qui constituaient la zone d'intervention du Projet. La situation alimentaire dans la Province se présentait ainsi en dents de scie au gré de la pluviométrie, des années de déficit céréalier succédant à celles d'excédent ou d'équilibre. Si cette situation pouvait être attribuée au fait que la production dans la Province est particulièrement soumise aux aléas climatiques, à de fortes disparités entre le Nord et le Sud de la Province et à une croissance démographique plus rapide que celle de la production alimentaire, la faiblesse des revenus était également considérée comme un déterminant particulièrement important de l'insécurité alimentaire des ménages.

La sécurité alimentaire a été définie, dans le cadre du Projet, suivant les trois axes suivants : augmentation de la production, amélioration de la qualité nutritionnelle et gestion des ressources naturelles (GRN). Dans cette optique, les interventions du Projet devaient s'inscrire dans l'approche holistique d'amélioration de la sécurité alimentaire définie par la FAO et contribuer aux quatre dimensions suivantes :

- Améliorer la disponibilité des productions vivrières pour répondre aux besoins des familles ;
- Améliorer l'accès aux aliments à travers les revenus générés par les AGR ;
- Améliorer la qualité des aliments et l'accès aux services de base en matière de santé et d'eau potable pour assurer la sécurité nutritionnelle ;
- Améliorer l'accès aux denrées alimentaires à tout moment (à travers les banques céréalères et les marchés).

Ainsi, la stratégie d'intervention du Projet pour améliorer la sécurité alimentaire des ménages de la zone s'est traduite par des actions qui visaient :

- Ø l'augmentation de la productivité des productions vivrières pluviales, à travers les itinéraires techniques proposés par le MAHRA pour la zone sahélienne, notamment le développement des fosses fumières (comme source principale de matière fertilisante)⁵⁶, des zaï⁵⁷, des cordons pierreux et lignes antiérosives pour réduire

⁵⁶ Fumier et matière organique.

⁵⁷ Le zaï est une technique pour améliorer la fertilité des sols dans les zones sahéliennes : un trou est creusé que l'on remplit de terre ameublie et de fumier/compost. Cette technique permet de retenir plus d'eau pluviale et, associée aux engrais organiques, contribue à une amélioration significative des rendements.

l'écoulement des eaux pluviales (et l'érosion) et augmenter l'infiltration d'eau utile aux plantes ;

- Ø l'augmentation des surfaces aménagées avec un contrôle de l'eau, qui permettent le développement de productions vivrières à cycle plus long comme le riz (avec des irrigations d'appoint au besoin) et le développement de cultures de contre-saison (principalement maraîchères), beaucoup moins vulnérables aux variations pluviométriques, qui permettent une amélioration de la qualité et de la diversité alimentaire et peuvent générer des revenus importants.

- Ø Le développement d'activités génératrices de revenus (AGR) permettant d'acheter les compléments alimentaires que l'exploitation ne peut produire.

Le PRODOC avait par ailleurs identifié le développement de banques céréalières comme un moyen d'améliorer la sécurité alimentaire. Au démarrage du PAPNA, la gestion des banques céréalières posait de sérieux problèmes de gestion et les stocks ne pouvaient être reconstitués après une première rotation. Ainsi, le Projet a accepté de financer, dans le cadre du FDL, deux banques à titre pilote, en posant la condition que la gestion en soit assurée de manière adéquate.

Le Projet n'a pas caractérisé ni ciblé de manière spécifique les groupes particulièrement vulnérables à l'insécurité alimentaire, à l'instar des pays voisins. L'UGP a ainsi considéré que les femmes et les jeunes étaient particulièrement vulnérables aux situations d'insécurité alimentaire et en a fait son groupe cible pour les AGR à partir de 2005 (suite aux recommandations de l'évaluation à mi parcours).

5.2.2 Analyse de l'atteinte des résultats

Le tableau ci-dessous fait état de la situation des réalisations physiques qui ont contribué à améliorer la sécurité alimentaire à la fin de 2007 :

Tableau 6 : Réalisations physiques contribuant à l'amélioration de la sécurité alimentaire

Réalizations physiques / activités	Indicateurs	Valeurs Cibles		
		Prévu	Réalisé	Taux
Appui à l'aménagement et à l'exploitation de périmètres rizicoles irrigués	Nombre d'ha exploités	30	30	100%
Appui à l'aménagement et à l'exploitation de petits périmètres maraîchers	Nombre d'ha aménagés et exploités	6,25	4,5	85,7%

Réalizations physiques / activités	Indicateurs	Valeurs Cibles		
		Prévu	Réalisé	Taux
Appui à l'aménagement de bas-fonds améliorés	Nombre d'ha aménagés	5	En cours finalisation mai 2008	0%
Mini laiterie mise en place	Nombre de mini laiterie mise en place	1	En cours réalisation mai 2008	0%
Equipement de production de miel mis en place	Nombre d'équipements	1	En cours réalisation mai 2008	0%
Unité de traitement du miel	Nombre d'unités réalisées	1	En cours réalisation mai 2008	0%
Fosses fumières	Nombre de fosses réalisées	1566	1480	94,51%
Sites anti-érosifs	Nombre d'ha réalisés	358	361	100,8%
Zaï	Nombre d'ha réalisés	242	197	81%

Source : Mission à partir des Rapport d'activités du PAPNA (2007)

L'analyse des projets financés⁵⁸ permet de faire ressortir les éléments suivants :

- une concentration des activités liées à la GRN et aux PPM entre 2006 à 2008 (avec des effets directs surtout à partir de 2007) ;
- le démarrage tardif des projets financés sur le complément au FDL (plusieurs étaient au stade de la réalisation des infrastructures et de la mise en place des équipements lors du passage de la mission) ;
- les projets d'aménagement hydro agricoles en aval des barrages sont uniquement entrés en production en 2006 (Belga) et en 2007 (Niounougou), tandis que le bas-fond de Retkoulga n'était pas encore en production au passage de la mission.

En ce qui concerne les deux banques céréalières « pilotes » financées par le FDL, celles-ci n'ont pas rempli leurs objectifs en matière de gestion et les stocks n'ont pas été renouvelés. Dans ce contexte, le PAPNA a refusé que d'autres banques céréalières fassent l'objet d'un financement à travers le FDL. Le MAHRA s'accorde à reconnaître que la gestion de la plupart des banques céréalières au Burkina Faso est déficiente et qu'elles ne sont pas en mesure de jouer le rôle prévu⁵⁹. D'une manière générale, les populations considèrent que les céréales qui transitent par les banques céréalières représentent de l'aide alimentaire et n'ont

⁵⁸ Analyse des projets financés, Annexe 6.

⁵⁹ La mission n'a trouvé aucun diagnostic/analyse de la problématique du fonctionnement et de la gestion déficiente des banques de céréales au Burkina Faso. Il semblerait cependant que des banques céréalières aient été mises en œuvre avec succès par les groupements Nam (sur financement du FBS).

pas à être remboursées. A ce jour, il n'existe pas de stratégie au niveau national pour remédier à la situation.

Les études sur les revenus des ménages réalisées dans le cadre du PAPNA ont mis en évidence une augmentation significative des ménages pauvres dans la Province entre 2002 et 2006, avec des variations importantes entre les Départements⁶⁰. Le taux de ménages sous le seuil de pauvreté⁶¹ est ainsi passé de 58,3 % en 2002 à 68,1 % en 2006 (celui-ci a régressé dans la seule CR de Retkoulga), avec une augmentation de plus de 25% dans les CR de Nagbingou (I et II), Niounougou et Tougouri. Toutefois, si l'on se réfère aux quatre déterminants de la pauvreté en milieu rural identifiés par le CSLP révisé, le Projet a contribué directement à améliorer deux d'entre eux, à savoir la « faible productivité de l'agriculture et des activités non-agricoles » et « les rapports de genre qui concourent à limiter la production agricole de certaines catégories sociales ».

Il convient de rappeler que le PAPNA n'a pas développé d'indicateurs de suivi de l'évolution de la sécurité alimentaire dans sa zone d'intervention et que lors du passage de la mission, la Cellule de suivi-évaluation du PAPNA n'avait que très peu de données sur les effets du Projet sur la sécurité alimentaire, les gains de revenus générés par les aménagements hydro agricoles (notamment les productions maraîchères) ou encore les AGR réalisées par les femmes.

Tableau 7 : Effets des activités du Projet sur l'amélioration de la sécurité alimentaire

Productions	Superficie	Rendements/	Production	Bénéficiaires
Riz Aménagements hydro agricoles	30 ha	4,2 T/HA	126 T	160 familles 787 Kg/famille
Productions maraîchères Aménagements hydro agricoles	5 Ha (partiel)	4,5 Millions de recettes pour les producteurs	Permet l'achat de 26.6T de céréales à raison de 150 F/kg	
Petits périmètres maraîchers	4.5 ha	20 T/Ha	90 T	900 femmes 100 kg /femme (et par ménage)
Céréales Productions pluviales Fosses fumières	1480 unités	Tx exploitation 40% (Hypothèse de gain de 200 Kg / fosse/an	120 Tonnes	600 exploitants

Source : Mission à partir des rapports du PAPNA

⁶⁰ Suivant ces études, la population sous le seuil de pauvreté dans la Province était estimée à 65 220 personnes en 2002 ; elle atteignait 87 772 personnes en 2006.

⁶¹ Voir le sommaire des études en Annexe 8 (tableaux et graphiques). On ne peut tirer une conclusion claire de ces données, mais ils sont certainement représentatifs des effets des variations interannuelles de la production vivrière dans cette Province.

Afin de tenter d'apprécier les effets des activités du Projet sur l'amélioration de la sécurité alimentaire, la mission a pu effectuer une analyse très sommaire, à partir de données issues des rapports d'activités du PAPNA (en particulier celui de 2007 qui effectue une brève estimation des effets du projet sur la sécurité alimentaire, que la mission a actualisée) et des visites de terrain effectuées durant la mission :

- ✓ Périmètres rizicoles : dans son rapport d'activités 2007, le PAPNA a estimé que le riz permettait de couvrir les besoins de soudure pour 2652 personnes⁶² (la production moyenne de riz est actuellement de 4,2 tonnes/ha).
- ✓ Productions maraîchères : on peut considérer que la production maraîchère des PPM (100 kg en moyenne par exploitante) a été utilisée pour améliorer la qualité nutritionnelle des ménages. Les PPM ont été réalisés en réponse aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours, visant à augmenter le nombre de projets élaborés avec les femmes, et le nombre d'activités visant l'accroissement des productions vivrières sécurisées et l'amélioration nutritionnelle, à travers des projets visibles. On peut considérer que les 100 kg/femmes (900 femmes au total) ont contribué à améliorer la qualité nutritionnelle d'autant de ménages. Ainsi, la mission peut affirmer que ces objectifs ont été atteints : les micro projets ont permis le développement de productions maraîchères majoritairement autoconsommées, de fournir aux femmes des revenus monétaires importants (à leur niveau) et de mettre en évidence le potentiel de développement. Les projets de PPM, réalisés essentiellement avec les femmes, et les quelques bas-fonds aménagés ont contribué à augmenter, de manière sécurisée (concernant l'irrégularité des pluies) les productions vivrières de saison pluviale et surtout à l'ajout d'une seconde saison (la contre-saison), qui met l'accent sur les productions maraîchères. Ces productions, en partie autoconsommées par les femmes des groupements et en partie vendues sur le marché local, procurent aux femmes de petits revenus monétaires qui varient de 15 à 30 000 FCFA/femme dans les PPM.
- ✓ Fosses fumières : si on estime que les fosses fumières réellement exploitées ont touché 600 exploitations⁶³ et qu'elles ont permis un gain de productivité de 200 kg/fosse/année, leur effet représente 120 tonnes, permettant de couvrir les besoins de soudure pour 2 525 personnes additionnelles, totalisant 5 178 personnes.
- ✓ Aménagements hydro agricoles/ productions maraîchères : la production moyenne de l'aménagement de Belga a été d'environ 6 tonnes/ha. Si les deux périmètres peuvent atteindre et maintenir ce rendement, la production devrait augmenter de 38%. La production maraîchère, encore expérimentale, a mis en évidence le potentiel important de production en contre-saison : la production de haricots verts a généré

⁶² À raison de besoins standardisés de 190 kg/personne/an pour une période de 3 mois (soit 47,5 kg par personne).

⁶³ 1480 fosses au taux d'exploitation de 40%.

environ 4 millions de FCFA pour 5 ha exploités (hors coût estimé des intrants, soit 800 000 FCFA/ha). Il est certain que ces montants permettent d'acquérir les céréales de base dont la production est souvent déficitaire en hivernage. Dans les aménagements plus importants, les productions de contresaison (choux, tomates) ont été en grande partie destinées aux marchés centrés, voire à l'exportation vers les pays côtiers (production de tomates) et ont généré des revenus à l'hectare beaucoup plus importants que les cultures vivrières traditionnelles⁶⁴. Si on considère que les 4 millions de FCFA de recettes des producteurs de contresaison ont été convertis en céréales (à raison de 150F/kg), ils ont permis d'acheter 26,6 Tonnes de céréales, permettant à 560 personnes de surmonter la période de soudure

Les visites de CIVGT/CVGT/CCG effectuées au cours de la mission ont mis en évidence également que l'élevage constituait une source importante de revenus monétaires, particulièrement dans la zone d'intervention du Projet. Or, cette importante ressource n'est pas systématiquement prise en compte dans l'estimation de l'insécurité alimentaire.

Il semblerait que dans certaines CIVGT enclavées en saison des pluies, même lorsque les populations disposent de fonds pour acheter les céréales qui manquent, il ne leur était pas possible d'acheminer les vivres dans ces villages avant la fin des pluies. Dans certains cas, l'amélioration de la sécurité alimentaire passerait donc par une amélioration concomitante des infrastructures de communication.

D'une manière générale, les activités financées par le FDL ont eu des effets positifs sur la production agricole et sur la qualité nutritionnelle (à travers le développement de productions maraîchères diversifiées qui apportent des compléments essentiels), même si ces effets sont encore limités. De plus, le FDL a contribué à mettre en évidence le potentiel de développement des productions maraîchères de contre-saison qui amène une diversification des productions agricoles et peut devenir une source de revenus monétaires importante. Les rencontres avec les bénéficiaires ont par ailleurs mis en évidence que les AGR dont ont bénéficié les femmes (notamment sur les périmètres irrigués et les PPM) ont eu des effets positifs sur leurs revenus monétaires qui ont été utilisés pour améliorer leurs conditions de vie et notamment leur situation alimentaire.

Enfin, eu égard au nombre total de bénéficiaires des activités du Projet, la mission estime que le PAPNA aurait contribué à améliorer directement la sécurité alimentaire de 4%⁶⁵ de la population totale de sa zone d'intervention (la population de la zone étant estimée, en 2006, à 17 894 ménages, ce qui équivaut à près de 126 000 personnes), ce qui représente somme toute une contribution très modeste du Projet à l'objectif de développement. Les productions

⁶⁴ Le Projet ne dispose cependant pas de comptes d'exploitation pour ces productions de haute valeur.

⁶⁵ L'augmentation de la production rizicole (126T) et des productions pluviales (120T) donne 246 T. À raison de 190 kg/pers/an, la période de soudure de 3 mois nécessite 47,5 kg/personne. Les 246 T permettent d'améliorer la soudure pour 5 178 personnes. La population de 2006 étant estimée à 126 000 personnes, cela représente 4,1%.

marai chers des PPM ont permis à 900 femmes d'améliorer la qualité nutritionnelle de leur famille (900 familles/17974 ménages dans la zone en 2006), ce qui équivaut à 5% de la population totale.   cela, on peut ajouter les effets liés aux recettes générées par les cultures de contresaison, soit 4 millions de FCFA convertis en céréales (  150F/Kg), ce qui équivaut à 26,6 Tonnes fournissant, sur la même base, des aliments de soudure à 560 personnes (+0,05% de la population de la Province).

5.3 Analyse des résultats en matière de genre

5.3.1 Eléments de contexte

L'analyse de la situation qui a fourni les éléments de base contextuels pour construire et justifier la pertinence du PAPNA a été focalisée sur les aspects institutionnels dans leur structuration et n'a que peu touché aux questions de dynamiques relationnelles qui influencent la vie des structures. Or, les relations de genre (dans le sens de rapports sociaux hommes-femmes) occupent une place capitale dans ces dynamiques, en tant que « fruits » de la construction sociale. Cette absence de diagnostic de base sur le genre dans la zone d'intervention du Projet est d'autant plus manifeste que des éléments de réponses n'ont pu être fournis aux questions préalables essentielles à l'intégration d'une approche genre dans tout projet de développement, à savoir :

-   Où sont les hommes ? Où sont les femmes ? Que font les hommes ? Que font les femmes ?
-   Quelle est l'organisation du temps des femmes et des hommes dans toutes les activités professionnelles, familiales, culturelles, politiques, sociales ?
-   De quelles ressources/compétences, niveau de formation, revenus mais aussi libertés- disposent les femmes et les hommes ?
-   Qui, des femmes et des hommes, va bénéficier directement des actions du PAPNA ?
-   Quelles sont les inégalités qui se dégagent ? Quelles sont leurs causes ? Quels effets auront-elles sur les interventions du Projet ?

Si l'analyse de la situation avait inclus ces questions préalables, l'activité des femmes, en même temps que celle des hommes, en auraient été plus visibles et leurs besoins et aspirations spécifiques ainsi que les inégalités induites en fonction des réalités sociologiques auraient été mis en exergue. Les réponses à ces questions auraient également permis d'analyser les possibilités de transformation des rapports sociaux entre hommes et femmes et de les prendre en compte dans les objectifs et stratégies d'intervention du PAPNA. Il a résulté de ces insuffisances l'absence d'une stratégie réaliste de *mainstreaming* (dans le sens d'une intégration systématique) du genre dans le Projet. Ainsi, des objectifs aux produits, aucune mention n'est faite du genre, que ce soit en termes de facteurs sociaux de forte influence sur les options d'intervention, ou de vision de développement devant offrir des opportunités égales aux hommes et aux femmes de la Province, tout en tenant compte des spécificités de chacun et de chacune.

5.3.2 Analyse de l'atteinte des résultats par produit

En premier lieu, il convient de mentionner que la référence à la thématique « genre et développement » n'est abordée que dans le résultat 5 (encadré n°9), en tant qu'axe du volet communication. Cela a restreint l'intégration du genre à un ensemble d'activités de formation, de sensibilisation et de communication, alors qu'il s'agit plutôt d'une démarche consciente et engagée visant à provoquer des transformations sociales en faveur de rapports plus égalitaires entre hommes et femmes de différentes catégories.

En second lieu, il est permis d'avancer que les activités et les mesures envisagées pour l'intégration du genre ont été définies sans que des objectifs et des bénéficiaires aient été définis et sans impliquer la participation des populations. De plus, les activités de formation et de sensibilisation (et les mesures prévues) n'ont pas été construites sur un diagnostic des besoins réels des bénéficiaires hommes et femmes par rapport aux questions de genre dans le Projet. Centrées sur les femmes, les activités et mesures définies par le Projet se sont inscrites davantage dans l'approche Intégration de la Femme au Développement (IFD) recommandée par les Nations Unies en 1975 (et dont l'application, durant une décennie, a renforcé la marginalisation et la subordination de la femme pour l'avoir ciblée seule et omis ses interactions avec l'homme et la famille), que dans l'approche intégrée de la dimension de genre (ou *mainstreaming*) adoptée en 1985 par les Nations Unies⁶⁶, et qui a pour finalité la réalisation d'un développement efficace, participatif et durable construit, planifié et mis en œuvre par les hommes et les femmes de la zone concernée à partir de leurs besoins, problèmes et aspirations dans une optique d'égalité et d'équité entre les sexes.

S'agissant de l'intégration de l'approche genre par produit, la mission peut développer les éléments d'analyse suivant⁶⁷ :

Appui institutionnel et planification

La concrétisation des mesures prévues a été limitée à la représentation des femmes dans les structures pré communales, d'une part avec l'instauration d'un système de quota de 30% pour leur participation dans les Conseils des CCG et des CIVGT (dont le principe était par ailleurs inscrit dans les règlements intérieurs des CIVGT), et d'autre part avec la participation formelle d'au moins une représentante des groupements féminins dans les travaux des CCG. Toutefois, ces résultats n'ont pas permis la création de conditions favorables à la participation qualitative des femmes dans la prise de décision. Une analyse préalable des contraintes et des atouts dans la dynamique socio culturelle fondée sur le patriarcat et portant notamment sur la véritable citoyenneté des hommes et des femmes avant le Projet, sur son devenir avec les actions du Projet en étant membres d'une instance décisionnelle, aurait donné plus de portée à ces mesures.

⁶⁶ Suite à la troisième Conférence des Nations Unies sur les femmes (Nairobi, 1985), sous l'impulsion de la Commission des Nations Unies de la Condition de la Femme.

⁶⁷ Voir également le tableau récapitulatif des activités et mesures envisagées et des résultats relatifs à la prise en compte de la dimension Genre, Annexe 7.

Renforcement des capacités

Le développement organisationnel des femmes est, en soi, une voie appropriée pour faciliter l'accès de ces dernières aux ressources ainsi que le renforcement de leurs capacités en termes d'*empowerment* qui leur permet de participer à égalité avec les hommes. Cela suppose qu'elles aient la latitude d'exprimer leurs besoins et contraintes, et qu'elles utilisent leur organisation à bon escient pour changer la situation. Or, dans le cadre du Projet, les besoins en formation (notamment dans les domaines de l'alphabétisation et de la gestion des infrastructures) ont été prédéfinis sans la participation des populations, et les formations et sensibilisations n'ont pas été suffisantes pour outiller les femmes à jouer efficacement leur rôle dans les institutions locales, au regard des considérations de genre. On peut aisément comprendre que leur mise en œuvre ait été affectée par les rapports de pouvoir qui s'exercent sur les femmes de la part des hommes (en tant que père, grand-frère, époux, beau-père ou même fils). Là encore, une analyse préalable de la structure de ces rapports dans la zone aurait été nécessaire.

Fonds de développement local

Il était prévu dans le PRODOC que des pourcentages du FDL soient établis en faveur d'initiatives féminines. Or, cette mesure n'a pas été concrétisée et on peut se demander s'il y a même eu des initiatives féminines et pour quelles raisons la Direction du Projet n'a pas jugé nécessaire d'appliquer cette mesure. Pourtant, les échanges de la mission avec les femmes dans certains villages ont mis en exergue les capacités d'analyse prospective de celles-ci. Aussi est-il permis d'avancer qu'un appui/accompagnement aurait fait éclore des initiatives pertinentes et compatibles avec les clauses du FDL.

Investissements structurants

Il était prévu que des parcelles aménagées soient distribuées pour favoriser les femmes veuves/chefs de ménages et les groupements féminins (quand il en existait dans les villages). Comme il a déjà été mentionné, ce principe a en effet été appliqué sur certaines parcelles aménagées. La mission estime que cette mesure était louable, en ce sens qu'elle a pu être perçue sous l'angle de la recherche d'équité (prise en compte des besoins spécifiques) entre hommes et femmes chefs de ménage et entre producteurs et productrices (même si pour ces dernières le caractère collectif est primordial).

Capitalisation et communication

Le PRODOC prévoyait que le système de communication mis en place cible particulièrement les femmes et les contraintes auxquelles elles sont soumises et permette de sensibiliser les populations concernant les problèmes de 'genre et développement'. La mission est d'avis que les efforts déployés au niveau de ce produit en matière d'information et de mise à niveau sur le genre ont été appréciables. Les initiatives ont permis à la Responsable genre au sein de l'UGP de diffuser au mieux le contenu exact du genre, à savoir la recherche d'égalité et d'équité entre les sexes, pour favoriser la transformation des rapports inégalitaires en un véritable partenariat indispensable à la complémentarité entre hommes et femmes. Le

caractère ponctuel de ces actions et leur réalisation tardive ont cependant limité leur effet par rapport à l'appropriation du contenu et des principes du genre par les personnes concernées, en vue de développer la sensibilité genre des populations nécessaire à l'intégration systématique dans le Projet. Il est cependant permis d'affirmer que ces actions ont largement contribué à l'amorce de changement perceptible dans l'amélioration de l'équilibre entre les hommes et les femmes, et dans la prise de conscience de leur complémentarité dans le développement.

5.3.3 Insertion du genre dans le dispositif institutionnel du Projet

C'est dans l'optique de combler les insuffisances mentionnées ci-dessus, et suite à la recommandation de la mission d'évaluation à mi-parcours sur la prise en compte du genre conformément au PRODOC, qu'une Cellule consacrée au genre a été insérée dans le dispositif institutionnel du Projet en 2005. Une responsable a ainsi été recrutée en tant que VNU Profil sociologue spécialisée en genre et par ailleurs bien formée en genre dans les postes antérieurs. Cette dernière, placée hiérarchiquement sous la responsabilité du Chargé de suivi-évaluation, était seule à animer la Cellule mais travaillait étroitement avec les animateurs locaux (dont quatre femmes) sensibilisés en genre. Sa position au sein de l'organigramme du Projet a toutefois donné l'impression que l'intégration du genre relevait davantage du suivi-évaluation, alors qu'elle se doit d'être transversale et systématique.

La mission peut avancer que la création de la Cellule genre, bien que salutaire, a cependant subi les effets de différents facteurs relevant de la Direction du Projet, lesquels ont sensiblement limité la plus value que la mise en œuvre de cette recommandation de l'évaluation à mi-parcours aurait pu apporter en terme de transformations sociales :

- ∅ les instances décisionnelles statuant sur le Projet n'avaient pas planifié l'évaluation préalable des capacités institutionnelles réelles (aptitudes et capacités) à réaliser efficacement l'intégration du genre, la réalisation d'un diagnostic (correctif) de la situation genre de la zone (en tant que base incontestable de l'intégration systématique du genre) ainsi que la formation en genre des cadres du Projet et du personnel des services partenaires.
- ∅ la restriction du contenu du genre à la femme, sans prévoir une mesure de l'effet et/ou de l'impact sur les rapports hommes /femmes ;
- ∅ la décision d'envisager des mesures et des actions, sans fondement analytique de base sur le genre et sans la participation des populations concernées et des membres de l'équipe du Projet.

Pourtant, il semblerait que le Projet ait bénéficié du soutien de certains responsables coutumiers lors des sensibilisations en genre et de la disponibilité des acteurs du terrain (tant les hommes que les femmes) à prendre part aux actions prévues sur la question du genre et que, par conséquent, le milieu social ait fourni peu d'obstacles pour la réalisation des actions prévues. Cela laisse supposer qu'une stratégie réaliste et adéquate pour l'intégration systématique du genre aurait permis d'atteindre des résultats porteurs de changements structurels en faveur de l'égalité et de l'équité entre les sexes.

En résumé, c'est essentiellement l'interaction entre des facteurs internes mitigés (positifs et peu positifs) concernant le dispositif et la dynamique de la Direction du Projet, qui a permis la mise en œuvre des mesures et actions prévues malgré leur démarrage tardif. Au titre de ces facteurs, on peut citer :

- ∅ le recrutement d'une sociologue comme responsable du genre, ayant une expérience confirmée dans le domaine et une grande capacité d'adaptation au contexte ;
- ∅ l'appui/conseil de la Coordination du Projet et de la Cellule chargée du suivi évaluation dans la mise en œuvre des actions et mesures prévues ainsi que dans la production des données désagrégées ;
- ∅ l'appui de la Chargée de programme VNU au Burkina Faso pour la fourniture de documents sur la thématique ;
- ∅ la position peu décisionnaire de la responsable genre dans l'organigramme ;
- ∅ la non définition d'une stratégie d'intégration du genre même restreint à la femme ;
- ∅ le manque d'une documentation spécifique sur le genre au sein du Projet.

5.4 Facteurs ayant affecté la mise en œuvre et l'atteinte des résultats

5.4.1 Facteurs externes

Les changements d'orientation liés à la politique nationale de décentralisation, la mise en application tardive du cadre législatif et réglementaire (avec la promulgation du CGCT en 2005), et la lenteur observée dans la mise en œuvre de la communalisation intégrale ont sensiblement affecté les résultats du Projet, dans la mesure où le Projet n'a pu assurer convenablement le transfert entre les structures pré communales et les CR et appuyer les nouvelles CR. Il importe par ailleurs de souligner que la vision de développement local portée par le FENU à partir de 2002, qui constituait sa principale valeur ajoutée, et consistait à recourir aux CT pour réduire la pauvreté à travers des initiatives pilotes, n'a pu être que partiellement concrétisée, dans la mesure où le PAPNA a appuyé des structures représentatives des communautés de base (notamment les CIVGT et CCG) qui étaient amenées à disparaître dans le cadre de la communalisation intégrale.

Le faible niveau d'alphabétisation des acteurs institutionnels locaux a constitué un facteur limitant à la maîtrise rapide et durable des outils et des documents de planification locale et à l'exercice de la MOL.

La réalisation des investissements structurants a eu à pâtir de la lenteur dans le traitement des dossiers par l'UNOPS, de la défaillance de l'entreprise de travaux recrutée par ladite agence, du retard pris par les populations pour la collecte des agrégats destinés à certains

investissements, et des conflits entre exploitants potentiels des aménagements hydro agricoles. L'emprise des responsables coutumiers sur les populations a également conduit à des difficultés dans la mise en place des comités d'exploitants.

Par ailleurs, la zone d'intervention du Projet, traditionnellement soumise à des aléas climatiques, a subi des périodes de sécheresse alternant avec des inondations exceptionnelles, responsables de mauvaises campagnes agricoles.

5.4.2 Facteurs internes

Il a été unanimement admis que la reformulation du Projet, à compter de 2002, a perturbé le bon déroulement du Projet sur le terrain pendant environ deux années, a revêtu un caractère déroutant pour les partenaires du Projet et a entraîné une perte d'enthousiasme et de crédibilité de la part des populations bénéficiaires à l'égard du Projet. Ainsi, un certain nombre d'investissements qui avaient été identifiés en 2003 par les populations et validés par le Projet ont été en attente d'exécution pendant plusieurs mois. Ce qui a pu être perçu par les partenaires du Projet au niveau national comme un « changement de philosophie à l'intérieur du Projet » s'explique notamment du fait que le Projet initial (adopté en 1997 et démarré de manière opérationnelle en 2001) a été abandonné pour des raisons financières en 2002 et a dû être remplacé *de facto* par un autre Projet qui a démarré en 2004. A cela s'ajoute le fait que l'approche relative aux « Programmes de Développement local », adoptée par le FENU à la fin des années 90, a été mise en pratique tardivement en Afrique de l'Ouest.

Il convient d'admettre cependant que le bon fonctionnement du Projet a été indirectement affecté par la crise des contributions volontaires au FENU en 2003 qui a entraîné une absence de fonds disponibles pour l'UGP durant toute cette année, à l'exception des fonds pour la reconstruction des deux digues routières qui ont été mis à disposition de l'UNOPS en 2003, conformément aux objectifs prioritaires du Projet, avant même la réalisation des aménagements hydro agricoles. Par la suite, le transfert des fonds par le FENU en mars-avril de chaque année a retardé la mise en œuvre des projets et entraîné un décalage sur l'année suivante. En effet, le mois d'avril correspond à la fin de la saison sèche, période moins active du point de vue agricole et généralement mise à profit pour les autres activités et la réalisation des infrastructures. Dès le début de la saison des pluies, les travaux d'infrastructures (notamment les aménagements hydro agricoles) doivent s'arrêter, au risque d'être détruits par les grandes pluies, les travaux ne pouvant être repris qu'une fois la saison agricole pluviale terminée (soit à partir d'octobre). Le Projet ne pouvant garder tous les fonds prévus pour le FDL dans son compte à la fin de l'année, la finalisation des projets de l'année précédente a été à nouveau retardée par le retard du FENU à mobiliser les fonds au début de l'année financière. Des difficultés de mobilisation des contreparties financières des populations se sont par ailleurs présentées à partir de 2005, notamment en raison de la situation alimentaire préoccupante.

Il convient enfin d'ajouter que les effets du Projet, particulièrement en ce qui concerne les interventions visant le développement économique et la génération de revenus, auraient été certainement accrus, si les populations bénéficiaires avaient eu un meilleur accès au

microcrédit (les appuis des projets précédents dans ce domaine ayant été concentrés dans la partie Sud de la Province).

5.5 Positionnement stratégique et partenariats

Le positionnement stratégique du FENU et du PNUD dans l'appui à la décentralisation et au développement local devrait découler du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement 2006-2010 (UNDAF), qui constitue le principal instrument de planification stratégique du Système des Nations Unies (SNU) au Burkina Faso, en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Cinq domaines prioritaires d'intervention ont d'ores et déjà été identifiés dans le cadre de l'UNDAF 2006-2010, basés sur les avantages comparatifs du SNU et en conformité avec les axes stratégiques du CSLP: (i) élargir les opportunités d'emplois et d'AGR ; (ii) garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base et à la protection sociale ; (iii) promouvoir la bonne gouvernance ; (iv) réduire la vulnérabilité de l'économie rurale et l'insécurité alimentaire pour les groupes vulnérables et promouvoir une gestion durable de l'environnement ; (v) stabiliser la tendance du VIH.

A cet égard, le nouveau Projet d'Appui aux Communes Rurales et Initiatives Communautaires (ACRIC) programmé par le Gouvernement Burkinabé, le PNUD et le FENU (en collaboration avec la Coopération Allemande et le Programme des Volontaires des Nations Unies), s'inscrit de manière très appropriée dans le cadre de ces domaines prioritaires d'intervention. En effet, parmi les effets attendus du Projet figurent « la promotion de la bonne gouvernance et de l'éco citoyenneté » et « l'amélioration de l'offre et de l'utilisation des services sociaux de base ». Le Projet a par ailleurs anticipé avec justesse les enseignements du PAPNA, en prévoyant le « renforcement des capacités opérationnelles des CR » et la « promotion des dynamiques économiques locales ». Il est également très pertinent eu égard aux défis qui persistent dans l'appui à la décentralisation et au développement local tels que relevés par la mission, à savoir le renforcement de la MOL amorcée par le PAPNA (et d'autres PTF), l'identification des besoins en développement à travers l'élaboration des PCD, la gestion des infrastructures, de l'eau et des ressources naturelles, l'analphabétisme et le suivi des indicateurs. Enfin, l'effet attendu du Projet relatif à la « contribution au niveau national à un meilleur pilotage des politiques de décentralisation, de développement rural et de promotion de la femme » est également salutaire, eu égard à la contribution limitée du PAPNA au débat national sur la gouvernance décentralisée. Ainsi, il est permis d'anticiper que le Projet ACRIC, en tant que guichet spécialisé du FPDCT, contribuera à un fonctionnement efficace et une opérationnalisation rapide de cet instrument de financement pérenne au profit du développement des CT.

L'identification de tels avantages comparatifs du SNU dans l'appui à la décentralisation et au développement local ne devrait cependant pas oblitérer le fait que d'autres PTF ont pu développer des approches identiques à celles du PAPNA, en s'appuyant sur les CVGT (et les CIVGT, en ce qui concerne le PNGT 2 durant la période 2001-2003), en tant que structures représentatives des communautés de base, et avec la MOL comme principe de base. Il n'est ainsi pas permis d'avancer que le FENU et le PNUD, à travers le PAPNA, ont

développé une approche spécifique dans la MOL par rapport aux autres partenaires institutionnels intervenant dans la Province (notamment le PNGT 2 ou encore Plan Namentenga). Force est de reconnaître qu'à de nombreux égards, et en étroite liaison avec les facteurs externes déjà mentionnés, le PAPNA s'est davantage apparenté à un programme de développement communautaire, à l'instar des Fonds de développement social (*Social Funds*) de la Banque Mondiale, qu'à un programme de développement local appuyant des structures décentralisées. Le PAPNA s'est en revanche distingué des autres Projets par son appui de proximité aux CIVGT et son expérience de maîtrise d'ouvrage inter villageoise, ce qui devrait conférer un rôle futur spécifique au FENU dans le cadre de la mise en œuvre du FPDCT pour mener des expériences de coopération entre CVD pour la fourniture d'infrastructures et de services de base et des investissements de promotion de l'économie locale.

S'agissant des perspectives de mise en œuvre des approches sectorielles (*Sector Wide Approaches*), il semble que le Gouvernement Burkinabé n'ait pas encore formulé d'approche cohérente en la matière : si le MEF y est favorable, les avis sont plus partagés de la part des ministères sectoriels. S'il convient de reconnaître la volonté politique affichée par le Gouvernement Burkinabé pour faire avancer le processus de décentralisation progressive, cette volonté ne semble pas encore suffisamment déterminée, claire, suivie et surtout partagée et validée par les ministères sectoriels pour une rapide opérationnalisation de ses diverses composantes. C'est ainsi que, sur le terrain, les Maires sont perçus comme des concurrents par les Préfets de Département. D'aucuns considèrent que le processus de décentralisation progressive a atteint un seuil critique et qu'il est désormais indispensable de favoriser sa mise en œuvre effective et une responsabilisation du Gouvernement Burkinabé dans la prise de décision pour l'appropriation nationale. Quant aux PTF investis dans l'appui à la décentralisation et au développement local, certains perçoivent l'intérêt de demeurer concentrés dans certaines zones géographiques, afin de pouvoir influencer plus efficacement d'autres secteurs (eau, agriculture, droits humains, femmes). Jusqu'en 2007, les PTF considéraient la décentralisation comme un secteur à part entière. Toutefois, depuis 2008, la décentralisation a été incluse dans les politiques sectorielles au travers de l'Aide Mémoire annuel rédigé par les PTF et le Gouvernement Burkinabé, ce qui constitue une avancée positive en faveur d'une meilleure intégration de la décentralisation.

Enfin, il convient de mentionner que les PTF au Burkina Faso s'orientent actuellement vers un alignement sur les procédures nationales, notamment en matière d'appui budgétaire, dans l'esprit de la Déclaration de Paris. Cette orientation devrait permettre d'inscrire leurs interventions dans un cadre référentiel unique et faciliter, à terme, la coordination et le renforcement de l'exécution nationale qui s'inscrit pleinement dans la politique gouvernementale de renforcement des capacités et de valorisation des compétences nationales, en phase avec les choix stratégiques définis dans le CSLP. Les PTF sont toutefois dans l'attente d'un signe fort de la part du Gouvernement Burkinabé pour des prises de décision concrètes en matière budgétaire, qu'il s'agisse des dotations de charges récurrentes ou encore du FPDCT.

6. ENSEIGNEMENTS

6.1 Appui institutionnel et planification

- Ø L'expérience du PAPNA fondée sur le développement de la PPL et l'appui à la production a permis de faire ressortir un lien pertinent entre la décentralisation et le développement rural.
- Ø La pratique de la PPL permet aux populations de mieux connaître leur terroir et ses ressources, et de rechercher des solutions communes dans la gestion de leur développement.
- Ø L'appropriation par les populations de la démarche de PPL passe par la disponibilité, l'accessibilité (traduction en langue locale) et la maîtrise des outils de planification et de programmation.
- Ø Une analyse socio économique approfondie et un référentiel auraient permis d'adapter la démarche des PDL aux réalités de chaque zone et de s'inscrire dans une perspective de promotion des économies locales.
- Ø La révision du Projet a imposé une accélération de la démarche pour parvenir à des résultats, alors qu'en termes d'appropriation par les acteurs locaux (notamment des outils de planification), il faudrait s'inscrire dans une durée plus longue.

6.2 Renforcement des capacités

- Ø Dans le processus de renforcement de capacités, la phase "formation" est capitale, mais elle doit être consolidée et documentée (formations complémentaires spécifiques, actions de recyclage).
- Ø La durabilité du renforcement de l'encadrement de proximité dépendra de la mise en œuvre effective de la Stratégie nationale de vulgarisation agricole et d'appui conseil.
- Ø La faible représentativité des femmes dans les actions de formation continuera de maintenir l'écart entre les hommes et les femmes dans leur participation au développement.
- Ø L'alphabétisation initiale/complémentaire a limité la plus value des activités par rapport à l'alphabétisation fonctionnelle (formation technique spécifique).

6.3 Fonds de Développement Local

- Ø Le système du FDL, au regard de sa capacité d'absorption, a confirmé la volonté et la capacité des populations bénéficiaires à identifier leurs problèmes, à les hiérarchiser et à gérer la mise en œuvre et le

fonctionnement des activités. Les CR sont en mesure de prendre en charge la gestion des FDL et de mobiliser des fonds de contrepartie. En revanche, elles ne sont pas en mesure d'assurer les montants que cela exigerait, si des programmes de mise à niveau des infrastructures de services de base sont mis en œuvre sur une courte période sans transfert de fonds ou de champs de taxation du Gouvernement, dans le cadre d'une décentralisation fiscale effective.

- Ø L'allocation de 2,5 USD/habitant/an, au titre du FDL, s'est avérée limitée par rapport aux besoins considérables des populations, notamment dans le domaine des infrastructures de services de base. Le niveau réel a été inférieur aux prévisions en raison de la baisse continue du dollar américain aux cours des dernières années. Ainsi, le faible niveau du FDL géré par les CIVGT/CCG a entraîné un saupoudrage des projets au sein de chaque CIVGT⁶⁸ et la nécessité de recourir à des expertises variées pour leur réalisation, ce qui a empêché d'obtenir des économies d'échelles et entraîné des coûts de contrôle et de surveillance des travaux plus importants. Dès lors, on peut se demander s'il est pertinent de financer, au titre du FDL, des programmes de mise à niveau en infrastructures sociales qui pourraient bénéficier d'économies d'échelle lors de leur réalisation, si elles étaient regroupées en lots plus importants.
- Ø Pour garantir la qualité des ouvrages, le suivi des travaux d'infrastructures nécessite le recours à des contrôleurs de travaux compétents et la formation des bénéficiaires (en particulier des comités de gestion des infrastructures) sur des techniques simples de surveillance et de contrôle.
- Ø L'adoption du principe de contribution des populations au financement des investissements, si elle n'est pas précédée d'une étude analytique des capacités contributives réelles des différentes catégories de groupes cibles, peut constituer un frein à la mise en œuvre des investissements sur le terrain.
- Ø Les populations sont prêtes à mobiliser leurs propres ressources, dès lors qu'elles sont assurées de leur utilisation effective pour répondre à leurs besoins, ce qui renforce leur responsabilisation.
- Ø Dans les zones pauvres où les sources de revenus monétaires sont limitées, les contributions des populations, même minimales, représentent des montants importants qui nécessitent du temps pour leur mobilisation.

⁶⁸ Chaque PAI étant géré par des entités séparées. Au niveau du Projet, on ne peut en revanche parler de saupoudrage, les activités étant concentrées sur un nombre limité de catégories de microprojets, notamment l'approvisionnement en eau potable, l'alphabétisation, etc.

- Ø La mise en place d'un FDL et d'un cadre de MOL nécessitent des appuis institutionnels, en matière de renforcement des capacités, et financiers sur une période relativement longue pour initier des changements durables. Etant donné les taux d'alphabétisation très bas dans des Provinces comme le Namentenga, il est important que ces programmes intègrent l'alphabétisation fonctionnelle.
- Ø L'absence de mécanismes de crédit décentralisés dans le nord de la zone d'intervention du Projet a été un frein important au développement des AGR et de promotion de l'économie locale. Aussi est-il indispensable de lier la micro finance aux activités de financement du développement local.
- Ø La promotion de l'économie locale est pertinente pour l'appropriation par les populations de la décentralisation et doit s'appuyer sur une meilleure connaissance des ressources et potentialités, en relation avec les stratégies sectorielles régionales et nationales.
- Ø La MOL, outre le fait qu'elle responsabilise et valorise les populations locales, permet d'accélérer la mise en place des investissements, en ce sens que les procédures de passation des marchés publics s'effectuent au niveau local et le circuit administratif y est réduit.
- Ø Un retard dans la mise en place des investissements physiques est un facteur démotivant pour la mise en œuvre du développement local en milieu rural.

6.4 Investissements structurants

- Ø Le choix des entreprises pour des travaux de grande importance, et leur suivi, doivent être effectués avec rigueur, en concertation avec le Gouvernement. En l'occurrence, l'entreprise contractante qui a connu le plus de retards dans le cadre du PAPNA avait déjà eu des problèmes sur des contrats d'aménagement avec l'Etat. La prise de renseignements par l'UNOPS auprès des services de l'État aurait permis de l'écarter ou de la suivre avec toute la rigueur requise.
- Ø L'exploitation des barrages (ou de tout ouvrage qui exploite la collecte des eaux de surface pour l'irrigation) dans des zones où existent des déficits en eau permet d'augmenter la production céréalière et maraîchère, et de réduire les variations de productions liées à la pluviométrie. En l'absence de tels ouvrages, il serait impossible d'envisager l'aménagement de périmètres irrigués dans une zone déficitaire et sans cours d'eau pérenne, comme la Province du Namentenga.
- Ø Les périmètres irrigués étant destinés à l'agriculture, il est indispensable de planifier leur réalisation en accord avec les calendriers culturels. Ainsi, il est vain de planifier la fin des travaux de réalisation d'aménagements hydro-

agricoles pour les mois d'août ou septembre s'ils doivent servir pour la riziculture avec irrigation d'appoint, car cela conduirait irrémédiablement à la perte d'une saison entière. Par ailleurs, la gestion des périmètres, même de petite taille, nécessite un apprentissage par les associations / comités de gestion des périmètres qui ont généralement peu d'expérience dans ce domaine. Il serait important que le FENU prennent les dispositions pour en garantir la réalisation en début de projet, de manière à ce que les activités de renforcement des capacités et d'accompagnement puissent se réaliser ensuite, de manière régressive pendant la durée des projets.

- Ø Avant de financer d'autres projets d'aménagements hydro agricoles, il serait important de revoir le canevas de coûts. Ainsi, il pourrait s'avérer judicieux de mettre l'accent sur l'aménagement de bas fonds plus grands. En outre, pour les PPM, il faudrait rechercher des solutions alternatives à l'utilisation de clôtures métalliques, lesquelles représentent souvent le coût le plus important de ce type d'aménagement. La faisabilité technique des PPM (qui sont souvent alimentés par des forages) doit également être approfondie, en fonction de paramètres tels que la profondeur de la nappe.
- Ø L'exploitation des périmètres aménagés contribue à augmenter sensiblement les revenus des exploitants. A Belga, les exploitants ont ainsi pu augmenter de manière conséquente leurs revenus par la vente de tout ou partie de leur production de riz, de tomates et de haricots verts. On considère généralement que les pays sahéliens ont un avantage comparatif important pour la production de fruits et légumes de bonne qualité en contre saison, ce qui semble se vérifier une nouvelle fois : les pays côtiers sont des acheteurs importants en cette période ainsi que le marché urbain de Ouagadougou. L'existence de bas-fonds et périmètres est donc un potentiel important à développer. Bien exploités, ils peuvent générer des revenus très importants pour la Province du Namentenga, parmi les plus pauvres du pays.
- Ø L'aménagement des bas fonds en lisière peut susciter des conflits d'utilisation des terres entre villages, qui risquent par ailleurs de s'amplifier, là où des revenus importants peuvent être générés à travers les productions maraîchères. Il convient donc, avant tout aménagement de ce type, d'associer, autant que faire se peut, tous les bénéficiaires potentiels, tant aux études (techniques et socio-économiques) qu'à la répartition des parcelles et de ne pas commencer les travaux d'aménagement tant que le projet (exécution et gestion de l'exploitation par la suite) n'est pas bien compris par l'ensemble des intervenants et qu'il n'y a pas de consensus entre ceux-ci et les bénéficiaires.
- Ø Certains PPM connaissent une insécurité foncière du fait qu'ils sont situés sur des parcelles appartenant à des individus. Afin d'éviter des conflits et un retrait éventuel de parcelles par les propriétaires ou leurs ayants droits après l'aménagement, il convient de mener un processus préalable de sécurisation

foncière sur ces parcelles avant tout investissement (notamment recherche de titres fonciers, procès verbaux de palabres et de cession avec les propriétaires, baux).

6.5 Suivi/Evaluation et capitalisation

- Ø La mise en place d'un SSE efficace pour apprécier les effets d'un Projet nécessite une situation de référence des indicateurs par résultat. L'évaluation de l'impact requiert un cadre méthodologique adapté à chaque situation, avec une situation de référence et le suivi de zones ou populations témoins (sans projet). Ces évaluations entraînent des coûts élevés et doivent, lorsque jugées essentielles, être décidées lors de la planification du projet et mises en œuvre rapidement au démarrage des interventions.
- Ø La mise en place des unités de suivi-évaluation dans les projets est souvent sous-estimée en termes de ressources pour la collecte des données et leur analyse et pour la définition du cadre de suivi-évaluation aux spécificités du projet et à ses ressources financières. Au Burkina Faso (comme dans les pays voisins), l'expertise des ressources humaines nationales en la matière est encore limitée et peu sont en mesure de saisir les enjeux et besoins prioritaires d'information à collecter dans ce domaine et pour définir un cadre de suivi et d'évaluation simple en fonction des ressources disponibles. Pourtant, lorsque ce cadre est bien compris, les informations à collecter pour la situation de référence peuvent être limités et relativement faciles à recueillir.
- Ø La mise en place d'un cadre d'évaluation d'impact des projets doit être planifiée en concertation avec le pays et les PTF. Il est plus pertinent de réaliser cet exercice dans le cadre de programmes regroupant plusieurs projets en raison des coûts élevés en jeu.
- Ø La mise en place et l'opérationnalisation d'une stratégie de communication contribuent à améliorer l'efficacité des activités et à la pérennisation des acquis.
- Ø L'utilisation du SGI-GL a mis en évidence que des ajustements des données collectées et des formats de rapport sont nécessaires pour en faire un outil pertinent pour les CR. L'alimentation du système demande beaucoup de temps et des ressources humaines bien formées à son utilisation. De plus, il aurait besoin d'un ajustement au niveau des normes de mesure de certains indicateurs et des formats de rapport et de correction des erreurs. Dans le contexte des CR qui disposent de très peu de moyens financiers, qui ont des administrations peu formées, il sera difficile d'intégrer le système dans les CR à court terme.

6.6 Sécurité alimentaire

- Ø La sécurité alimentaire est un élément majeur de tout programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural, et il est essentiel d'y consacrer une attention dans le suivi des projets.
- Ø En vue d'améliorer les résultats des interventions mises en œuvre dans le domaine de la sécurité alimentaire, il est nécessaire de bien appréhender la problématique, les déterminants, et les différents groupes vulnérables du point de vue alimentaire. Cette réflexion mettra certainement en évidence d'une part la nécessité de cibler des interventions plus spécifiques pour résoudre les problèmes identifiés et de les adresser aux groupes vulnérables visés, et d'autre part de développer des outils de ciblage pour les interventions, ce qui n'est pas encore une pratique courante au Burkina Faso.
- Ø L'analyse de la problématique de la sécurité alimentaire au niveau local doit désormais impérativement passer par les CR et les solutions doivent être identifiées avec leur participation, tant au niveau de la veille et de la gestion des mesures d'urgence que des actions de long terme visant à réduire de manière durable l'insécurité alimentaire des communautés. Les actions à long terme seront plus difficiles à mettre en œuvre ; elles nécessiteront un renforcement des capacités et des moyens financiers et devront être articulés et coordonnés avec les stratégies nationales et régionales.

6.7 Genre

- Ø L'adoption de l'approche « genre et développement » est incontournable pour l'efficacité et la durabilité du développement. Dans cette vision, il importe cependant de s'éloigner de l'idée selon laquelle les femmes sont une catégorie à protéger, mais plutôt d'affirmer qu'elles constituent la moitié de l'humanité. Autrement, des biais peuvent être introduits dans la mise en œuvre concrète des projets, et leurs conséquences nuiront aussi bien aux hommes qu'aux femmes.
- Ø La présence de personnel féminin dans un projet de développement ne peut être un gage d'intégration effective du genre que si ce personnel maîtrise l'approche « genre et développement » et que les aptitudes et capacités réelles de l'institution assurent le requis pour réaliser l'intégration du genre, notamment la formation du personnel et des partenaires sur le genre, l'expression d'une volonté affichée dans les orientations du Projet, la définition d'une stratégie adéquate à partir d'un diagnostic sociologique genre et la mise à disposition de ressources nécessaires.

4. 7. RECOMMANDATIONS

7.1 Appui institutionnel et Planification

- ∅ Le MATD devrait rapidement rendre fonctionnels les instruments et mécanismes nécessaires pour la mise en œuvre du processus de communalisation intégrale, dans le cadre des divers Comités interministériels mis en place à cet effet :
 - transfert effectif des compétences et des ressources aux CT;
 - traduction des outils de PPL disponibles;
 - opérationnalisation des CVD;
 - diffusion de la réglementation en matière de gestion du développement local;
 - opérationnalisation du FPDCT;

- ∅ Le Gouvernement devrait d'une part favoriser l'adoption d'un cadre réglementaire permettant une véritable déconcentration des ressources humaines, matérielles et financières, afin d'accompagner plus efficacement le processus de décentralisation, et d'autre part prévoir des appuis financiers conséquents dans l'accompagnement du processus de planification ;

- ∅ L'amorce en matière de participation citoyenne dans la Province du Namentenga mériterait d'être renforcée, notamment par le Projet ADEPAC. Ainsi, il serait judicieux d'établir une situation socio culturelle de référence au niveau de chaque CR et de prévoir des échanges informels entre CVD pour un renforcement mutuel ;

- ∅ Le FENU pourrait fournir un appui spécifique aux CR permettant d'assurer la mise en cohérence des PDL avec la problématique de développement local (incluant la sécurité alimentaire et le développement des économies locales) ;

- ∅ Le CCTP de la Province du Namentenga pourrait utilement s'approprier l'ensemble des recommandations du rapport d'évaluation finale du PAPNA et en effectuer un suivi à chacune de ces sessions ordinaires.

7.2 Renforcement des capacités

- ∅ Le Gouvernement devrait accélérer le processus de renforcement des capacités de MOL des CR, notamment dans la Province du Namentenga, y compris les capacités des comités de gestion et d'entretien des infrastructures ;

- ∅ Le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation devrait d'une part inclure dans le Programme national d'alphabétisation les besoins liés à la décentralisation et au développement local (en liaison avec le Projet ADEPAC), et d'autre part réaliser un diagnostic préalable des besoins en matière d'alphabétisation pour adapter le contenu des sessions et prendre davantage en compte les besoins des femmes ;

- Ø Le Projet ADEPAC devrait prendre en compte les besoins nouveaux en matière de renforcement des capacités : GRN; DEL; recherche de partenariats; approche « genre et développement local » auprès des CVD (formations en cascade); formations spécifiques pour les femmes (formations en leadership).

7.3 Fonds de Développement Local

- Ø Le MATD devrait inciter les CR à accélérer le processus de transfert officiel de patrimoine des CVGT/CIVGT/CCG aux CVD et aux CR ;
- Ø Le Gouvernement devrait, en concertation avec les PTF et les CT, déterminer les contributions harmonisées des populations dans le cadre du FPDCT ;
- Ø Le MATD, en liaison avec les PTF concernés, devrait prévoir, d'une part un audit technique et financier des CR pour vérifier leur capacité de MOL et d'autre part une étude sur la qualité des ouvrages réalisés par les CR ;
- Ø Afin d'améliorer l'entretien et la fonctionnalité des infrastructures, un suivi périodique des infrastructures pourrait être réalisé par les CR à travers les sessions des Conseils Municipaux (à raison d'un bilan tous les six mois). Les Maires devraient par ailleurs inscrire dans leurs budgets des crédits budgétaires pour faire face aux charges récurrentes liées à l'entretien des infrastructures réalisées par le Projet. Par ailleurs, le Président du CCTP pourrait effectuer le bilan de la fonctionnalité et du niveau d'utilisation et d'entretien des infrastructures réalisées par le PAPNA lors des sessions du CCTP ;
- Ø Les autorités provinciales et communales, avec l'appui des STD, pourraient effectuer, à intervalles réguliers, des exercices d'évaluation de l'impact des infrastructures sur les conditions de vie des populations ;
- Ø Le Gouvernement devrait réaliser un effort particulier pour développer les économies locales, dans le cadre de l'approche de développement local, en privilégiant un processus d'apprentissage par l'action (*learning by doing*).
- Ø Les autorités provinciales pourraient attirer l'attention des Maires sur la collecte d'impôts et taxes relatifs aux investissements de promotion de l'économie locale réalisés et qui génèrent des revenus.

7.4 Investissements structurants

- Ø Pour garantir la durabilité d'exploitation des aménagements hydro agricoles, les STD devraient poursuivre l'appui aux exploitants et aux comités de gestion, afin d'assurer la maîtrise technique et la gestion des ouvrages ;
- Ø Des espaces de concertation pourraient être créés au niveau de chaque CR entre les comités de gestion des infrastructures, afin de permettre des échanges

d'expériences entre lesdites structures et d'approfondir la réflexion sur la mobilisation des ressources financières pour l'entretien des infrastructures ;

- Ø Afin que l'exploitation des PPM soit pérenne, les CR devraient assurer leur sécurisation foncière, dans le cadre de la politique nationale foncière. Les CR pourraient ainsi délivrer des baux ou des titres fonciers aux groupements exploitant ces PPM ;
- Ø En ce qui concerne l'aménagement et de l'exploitation des bas fonds, les CR, de concert avec les STD, devraient, à l'instar de ce qui a été fait dans le cadre du PAPNA, développer une stratégie de prévention et de gestion des conflits entre utilisateurs potentiels dès la planification des interventions. Ainsi, l'information résultant des études socio économiques et techniques sur l'environnement riverain, sur les coûts et les aménagements possibles, devrait être présentée aux populations pour avis avant tout aménagement, afin de permettre un accès équitable à ces infrastructures. Plus particulièrement, les services techniques de la Province du Namentenga devraient continuer à appuyer les populations des villages de la CIVGT de Retkoulga dans la répartition des parcelles et l'exploitation des bas fonds ;
- Ø Le Projet ACRIC pourrait prendre en charge la réalisation d'une analyse économique préalable des infrastructures destinées à la GRN et à la sécurité alimentaire.

7.5 Suivi-évaluation et capitalisation

- Ø Le Projet ACRIC devrait mettre en place une méthodologie adaptée (définition précise initiale; détermination d'une situation de référence) pour documenter les indicateurs d'impact d'effets et d'impact du CL ;
- Ø Le Projet ADEPAC devrait appuyer le développement d'outils spécifiques pour les analyses socio-économiques nécessaires à l'élaboration des PDL et leur articulation aux stratégies sectorielles ;
- Ø Les services techniques compétents devraient assurer le suivi des bureaux d'études pour l'utilisation des outils d'analyse socio-économiques ;
- Ø Le Projet ACRIC devrait rendre effectif l'usage des radios communautaires pour communiquer autour du Projet, d'autant que la plupart de la zone d'intervention est couverte par les réseaux de communication.

7.6 Sécurité alimentaire

- ∅ Le MAHRA devrait faire le point sur les banques céréalières et sur leur efficacité (et efficience) dans l'amélioration de la sécurité alimentaire, en portant une attention aux mécanismes de gestion existants et à leurs insuffisances. Cette étude diagnostic devrait déboucher sur une amélioration des stratégies de lutte contre la sécurité alimentaire et l'intégration effective des CR dans les débats et les moyens à mettre en œuvre ;
- ∅ Les gestionnaires des banques céréalières de la Province du Namentenga pourraient utilement effectuer un voyage d'études auprès des groupements Naam de Ouahigouya, où une expérience prometteuse en matière de gestion de ces banques est en cours, à travers un système de crédit de campagne pour leur approvisionnement ;

7.7 Genre

- ∅ Le Projet ACRIC devrait maintenir le fondement conceptuel de l'approche « genre et développement » qui est centrée sur les rapports sociaux inégaux entre hommes et femmes, en particulier à travers les axes suivants :
 - veiller à l'expression claire d'une volonté politique en faveur du genre aux différents niveaux décisionnels d'adoption du Projet, dans une logique de transformation sociale ;
 - réaliser systématiquement un diagnostic des réalités sociologiques genre de la zone prenant en compte une réflexion sur l'égalité entre les femmes et les hommes, pour mieux définir une stratégie adéquate d'intégration du genre dans tout le cycle du Projet ;
 - développer des stratégies d'appropriation du genre (formation, sensibilisation) par tous les acteurs d'un Projet (institution, acteurs terrain, partenaires).

7.8 Partenariats stratégiques

- ∅ Le Gouvernement devrait d'une part fédérer les efforts entre les PTF pour appuyer le MATD, en particulier autour du CSMOD (au regard du grand nombre de bailleurs de fonds investis dans l'appui à la décentralisation) et d'autre part assurer auprès des PTF la fongibilité effective des fonds en faveur de la décentralisation ;
- ∅ Le SNU pourrait prendre l'initiative de créer des passerelles entre les différents cadres de concertation des PTF qui se rapportent à la décentralisation (« Décentralisation », « Gouvernance », « Développement rural », « Genre ») ;

Le rôle futur spécifique du FENU pourrait s'envisager dans le cadre des recommandations suivantes relatives aux partenariats stratégiques, en vue de l'approfondissement du processus de communalisation intégrale, et dans une perspective de synergie avec les autres PTF :

- ∅ En liaison avec la Coopération Allemande :
 - développer des espaces intercommunaux et intercommunautaires (notamment dans le cadre d'une coopération entre CVD et Conseils Communaux), sur la base des expériences d'appui aux CIVGT;
 - diffuser les « Bonnes Pratiques » sur la PPL et la mise en œuvre du FDL, dans le cadre du « Livre Blanc des Bonnes pratiques » que la Coopération Allemande envisage de produire (avec le Conseil Municipal comme porte d'entrée) ;
- ∅ En liaison avec la Coopération Suisse et GTZ :
 - promouvoir le développement des économies locales, avec comme porte d'entrée la CR (notamment dans l'appui aux activités marchandes, la valorisation des potentialités locales, l'appui au secteur privé et la mise en place de fora) ;
- ∅ En liaison avec les PTF déjà investis dans ce domaine (en particulier le Danemark, la France, l'Union Européenne, la Banque Mondiale, SNV) :
 - promouvoir l'appui aux filières porteuses, dans le cadre du développement rural et de la politique nationale de développement agricole.

8. CONCLUSIONS

La mission peut formuler un certain nombre de conclusions quant à la performance du PAPNA au regard des objectifs immédiat et de développement contenus dans le CL révisé.

S'agissant de la satisfaction de l'objectif immédiat qui consistait à « promouvoir un développement local soutenable géré par les acteurs institutionnels locaux et permettant aux pauvres un accès durable aux services sociaux de base » :

- ✓ Le PAPNA a préparé de manière effective la communalisation intégrale dans la Province du Namentenga, à travers la responsabilisation des populations à la gestion du développement local, le transfert effectif de personnes ressources vers les CVD et Conseils Communaux et la création d'un terrain propice à l'intercommunalité et à des espaces intercommunautaires.
- ✓ Le PAPNA a amélioré de manière sensible l'offre de services sociaux de base, principalement dans le domaine de l'accès à l'eau potable et de l'alphabétisation. En revanche, la contribution du Projet à la promotion de l'économie locale a été très modeste.
- ✓ Si la MOL a été amorcée au niveau des structures représentatives des communautés de base, elle reste toutefois à renforcer. Par ailleurs, il n'est pas permis de conclure que la FIS a été réalisée de manière plus efficiente que dans le cadre d'autres approches;
- ✓ Le PAPNA a conduit à une amorce de changement visible en faveur des femmes, dans le sens d'une habilitation sociale et économique de celles-ci et d'une prise de conscience de la complémentarité hommes/femmes dans la gestion du développement local.

S'agissant de la satisfaction de l'objectif de développement qui consistait à « réduire de manière durable le niveau de pauvreté de populations agro pastorales par le biais d'un développement social et économique axé sur les principes de la bonne gouvernance démocratique »

- ✓ Les principes de bonne gouvernance démocratique ont pu être expérimentés, à travers les outils de planification et de programmation, et la mise en œuvre du FDL.
- ✓ Malgré la contribution du Projet à la réduction du déficit social (notamment dans le domaine de l'accès à l'eau potable et de l'alphabétisation) et des effets positifs des interventions sur l'augmentation de la production agricole et des revenus monétaires, la contribution du Projet à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté est restée modeste, en particulier eu égard au nombre réduit de bénéficiaires.
- ✓ Il convient cependant de reconnaître que le changement d'approche en faveur du développement local en cours de Projet, et le démarrage tardif des aménagements hydro agricoles et des projets de promotion de l'économie locale ne permettaient pas l'atteinte de résultats à court terme en matière de développement local durable, de réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.