

ÉVALUATION DE PROJET



Burkina Faso

Projet national de gestion de terroirs (phase II)

Evaluation intermédiaire

Octobre 2008



Document du Fonds international de développement agricole

Burkina Faso

Projet national de gestion de terroirs (phase II)*

Evaluation intermédiaire

^{*}Ceci est le nom officiel du projet au FIDA. L'appellation du projet en usage officiel au Burkina Faso est le « Deuxième programme national de gestion de terroirs». Cette appellation est utilisée dans le texte du rapport.

EQUIPE D'EVALUATION		
Responsabilité générale	M. Luciano Lavizzari, Directeur, Bureau de l'évaluation	
Chargé d'évaluation	M. Michael Carbon, Chargé d'évaluation	
Comité de relecture interne	M. Ashwani Muthoo, Chargé d'évaluation sénior	
	M. Paul-André Rochon, Chargé d'évaluation sénior	
Support administratif	Mme Laura Stella, Assistante d'évaluation	
	Mme Marie-Louise Ndiaye, Assistante d'évaluation	
Consultants		
Chef de mission M. Bernard Bonnet		
Membres de l'équipe	M. Amor Bayouli, Ingénieur du génie rural	
	Mme Zéneb Touré, Spécialiste en renforcement institutionnel et foncier	
	Mme Julienne Traoré, Spécialiste en développement communautaire	

Burkina Faso

Deuxième programme national de gestion de terroirs (PNGT2) Prêt 535-BF

Évaluation intermédiaire

Table des matières

Unité monétaire, Taux de change, Poids et mesures, Année fiscale Abréviations et acronymes Carte Avant propos		iii iii v vii	
	eword	ix	
	umé exécutif	xi	
	cutive Summary	xix	
	ord conclusif	XXXV	
Agr	eement at Completion Point	xli	
I.	INTRODUCTION	1	
	A. Contexte du pays	1	
	B. Le Projet	2	
	C. Objectifs de l'évaluation	5	
II.	PERFORMANCE DU PROJET	6	
	A. Conception du projet	6	
	B. Mise en œuvre et réalisations	10	
	C. Atteinte des objectifs du projet	19 29	
	D. Efficience du projet E. Appréciation globale de la partinance de l'afficienté et de l'afficience	30	
	E. Appréciation globale de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience	30	
III.	PERFORMANCE DES PARTENAIRES	30	
	A. Gouvernement et services administratifs et techniques	31	
	B. Bailleurs de fonds	31	
	C. Prestataires de services	33	
	D. Le partenariat dans son ensemble	34	
IV.	IMPACTS DU PROJET	34	
	A. Impact global et atteinte des populations ciblées par le FIDA	34	
	B. Impacts dans les domaines visés par le projet	35	
v.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	43	
٧.	A. Appréciation globale	43	
	B. Recommandations	44	
	B. Recommandations	44	
APP	PENDICES		
1. D	Occument d'orientation	49	
2. C	Cadre logique reconstruit du PNGT2	59	
	Bibliographie	65	
TAE	BLEAUX		
1. D	Pates clé dans le cycle du PNGT2	3	
	Composantes et objectifs opérationnels du PNGT2	4	

Personnes-jours de formations organisées dans le cadre du PNGT2	10
Coût des activités financées à travers le FIL au 31 mars 2007	15
Exemples d'infrastructures réalisées sur financement du FIL	24
Résultats des aménagements agro-sylvo-pastoraux sur le financement du FIL	25
Scores attribués au PNGT2 et ses partenaires par l'évaluation intermédiaire	43
	Coût des activités financées à travers le FIL au 31 mars 2007 Exemples d'infrastructures réalisées sur financement du FIL Résultats des aménagements agro-sylvo-pastoraux sur le financement du FIL

ANNEXES*

- 1. Document de travail relatif à la Composante Fonds d'investissement local
- 2. Document de travail relatif à la Composante Renforcement des capacités locales et aux impacts du projet sur le capital social et humain
- 3. Document de travail relatif à la Composante Opérations pilotes de sécurisation foncière
- 4. Document de travail relatif à la Composante Renforcement des capacités institutionnelles

^{*} Les annexes sont disponibles auprès du Bureau de l'évaluation du FIDA (evaluation@ifad.org).

Unité monétaire

Franc CFA (FCFA)

Taux de change

1 EURO = 655,957 FCFA (2002-2007)

1 \$EU = 714,993 FCFA (Mai 2002) 1 \$EU = 487,376 FCFA (Juin 2007)

Poids et mesures

Système métrique

Année fiscale

1 janvier – 31 décembre

Abréviations et acronymes

AGR Activités génératrices de revenus

CCTP Cadre de concertation technique provincial

CIVGT Commission inter-villageoise de gestion des terroirs

CNCPDR Cadre national de concertation des partenaires du développement rural

décentralisé

CNLS Comité national de lutte contre le SIDA

CNSFMR Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural

CP Coordination provinciale

CPAT Commission provinciale d'aménagement du territoire CPAF Centre permanent d'alphabétisation et de formation

CSLP Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSPS Centre de santé et de promotion sociale
CVGT Commission villageoise de gestion des terroirs

CVD Conseil villageois de développement

CVRDAE Commission villageoise de règlement des différends entre agriculteurs et

éleveurs

DG DCL Direction générale de développement collectivités locales

DPEBA Direction provinciale de l'enseignement de base

DRD Développement rural décentralisé

DRED Direction régionale de l'économie de développement DREBA Direction régionale de l'enseignement de base

DTS Droits de tirages spéciaux

FAARF Fond d'Appui aux Activités Rémunératrices des Femmes

FEM Fonds pour l'environnement mondial

FIDA Fonds international pour le développement agricole

FIL Fonds d'investissement local

Local Investment Fund (LIF)

GT Gestion des terroirs

IDA Association internationale pour le développement LPDRD Lettre de politique de développement rural décentralisé

MAHRH Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques

MATD Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation

MEBA Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation

MEDEV Ministère de l'économie et du développement

ONG Organisation non gouvernementale
OPSF Opération pilote de sécurisation foncière

OSC Comité d'orientation de la stratégie opérationnelle et des politiques (FIDA)

PAC-GL Projet d'appui à la concertation et à la gouvernance locale

PADDAB Programme d'appui danois au développement agricole du Burkina Faso

PAI Plan annuel d'investissement
PCD Plan communal de développement
PGT Plan de gestion des terroirs

PNB Produit national brut

PNGT Programme national de gestion des terroirs

PNGT2 Deuxième programme national de gestion des terroirs PNDRD Programme national de développement rural décentralisé

PRD Plan Régional de Développement

PV Procès verbal

RAF Réorganisation Agraire et Foncière

RRP Rapport et recommandation du Président auprès du Conseil d'administration

du FIDA

S-E Suivi-évaluation

SILEM Sahel Integrated Lowland Ecosystem Management

SP/CNCPDRD Secrétariat Permanent du Cadre National de Concertation des Partenaires du

Développement Rural Décentralisé

TRC Comité de revue technique de la conception des projets (FIDA)

TDR Termes de référence

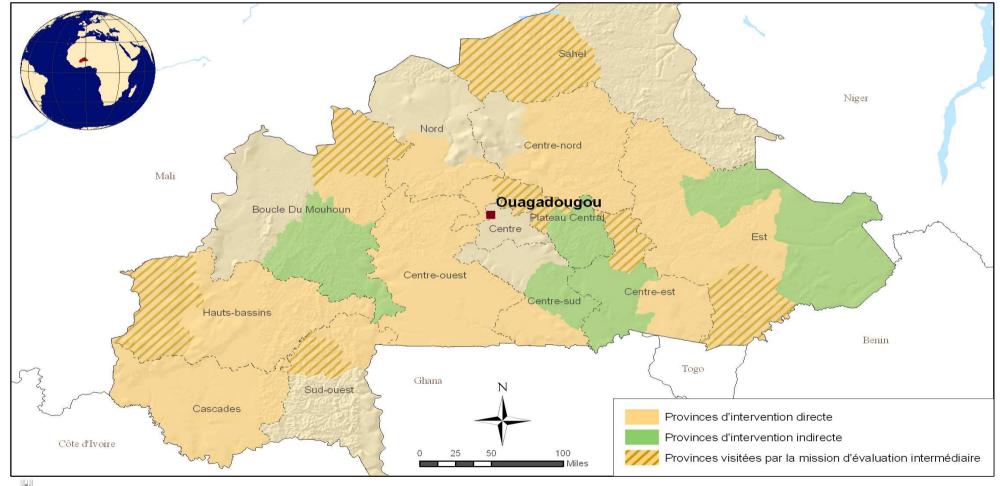
UCP Unité de coordination du projet (au niveau national)

VIH/SIDA Virus Immuno-déficitaire Humain / Syndrome Immuno-Déficitaire Acquis

Burkina Faso

Le Projet National de Gestion des Terroirs (Phase II)

Zone d'intervention





Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

FIDA Carte compilée par le FIDA



AVANT PROPOS

Le Programme National de Gestion des Terroirs au Burkina Faso cherchait à réduire la pauvreté rurale et à promouvoir le développement durable dans les zones rurales, pour y rompre le cercle vicieux de la pauvreté. Ce cercle vicieux était chartérisé par la dégradation des ressources naturelles, la baisse de la production agricole et la détérioration de la qualité de vie. Le projet a été conçu par la Banque Mondiale (IDA) qui était son bailleur principal ayant fourni 66,7 millions \$EU du coût total du projet estimé à 114,9 millions \$EU. Le FIDA a contribué au financement du projet par un prêt de 11,4 millions \$EU. L'IDA était aussi responsable de la gestion du prêt, de la supervision et de l'appui technique auprès du projet pour la part du FIDA.

Le projet couvrait l'ensemble du pays, mais ses interventions étaient concentrées dans environ 3 000 villages appartenant à 26 provinces, représentant environ un tiers du territoire national. La plupart des financements étaient transférés aux communautés villageoises à travers un Fonds d'investissement local (FIL). Ce fonds finançait des micro-projets villageois, principalement des investissements communautaires, selon une approche de maîtrise d'ouvrage locale. Ainsi, les micro-projets étaient gérés entièrement par les communautés villageoises. Le FIL était complété par des composantes de renforcement des capacités locales et institutionnelles.

L'évaluation estime que le projet a soutenu des interventions pertinentes aux niveaux villageois, provincial et central, qui répondaient bien aux besoins des populations rurales tout en étant alignées avec les politiques et stratégies du Gouvernement. Le projet a fait un usage réussi d'approches innovantes aussi bien au niveau macro (programme national pour le renforcement des capacités institutionnelles) et micro (maîtrise d'ouvrage locale). Il était mis en œuvre par une équipe de haute qualité et des prestataires de services compétents.

L'impact sur la pauvreté rurale du projet est le plus marquant dans les domaines du capital physique (infrastructures sociales, surtout, visant à améliorer l'accès de la population à l'eau potable, aux soins de santé primaires et à l'éducation de base) et du capital humain (alphabétisation, capacités techniques et de gestion). Le projet a aussi apporté une contribution importante au processus de décentralisation du pays. La qualité de l'administration publique et des services en zones rurales devraient s'améliorer, grâce à une plus forte participation des populations dans la prise de décision et une plus grande obligation de rendre des comptes du Gouvernement et des prestataires de services.

Le montage institutionnel avec l'IDA a réduit les coûts de gestion pour le FIDA, mais a limité la capacité du Fonds d'attirer l'attention sur ses priorités de combattre la vulnérabilité liée à la pauvreté, d'améliorer la gestion des ressources naturelles communes et d'assurer la durabilité des investissements communautaires. Cependant, les résultats du projet jusqu'à présent et les opportunités réelles pour le FIDA liées à une participation future, justifient une poursuite de l'intervention du FIDA dans la phase suivante du projet. L'évaluation recommande aussi que le FIDA soit plus directement impliqué dans la supervision et l'appui technique au projet, et que les complémentarités et l'apprentissage entre les projets FIDA au Burkina Faso soient promus davantage.

Ce rapport d'évaluation comprend un Accord conclusif qui résume les constats principaux de l'évaluation et présente les recommandations qui ont été discutées et approuvées par le Gouvernement de Burkina Faso et le FIDA.

Luciano Lavizzari Directeur, Bureau de l'évaluation



FOREWORD

The objectives of the Community-based Rural Development Project in Burkina Faso were to reduce rural poverty and promote sustainable development in rural areas with the aim of breaking the spiral of rural poverty characterized by natural resources degradation, reduced agricultural production and poor quality of life. The project was designed by the World Bank, which acted as main cofinancier and contributed US\$66.7 million towards total costs of approximately US\$114.9 million, of which IFAD provided US\$11.4 million. The World Bank was also responsible for loan administration, project supervision and implementation support on behalf of IFAD.

Although the project covered the whole of Burkina Faso, interventions were concentrated in some 3 000 villages in 26 provinces, representing about one third of the national territory. The bulk of financing was channelled to village communities through a Local Investment Fund, which financed village-level subprojects — mainly community investments — using a community-driven development (CDD) approach, with subprojects managed entirely by village communities. The Local Investment Fund was complemented by institutional and local capacity-building components.

The evaluation concluded that interventions at the village, provincial and national levels were relevant. They responded well to the needs of the majority of the rural poor, and were aligned with government policies and strategies. The project was successful in following innovative approaches at both the macro level (national programme for institutional capacity building) and the micro level (CDD). It was implemented by a highly efficient project management team and skilled service providers.

Project impact was most significant in terms of physical assets, most notably social infrastructure aimed at increasing access of the rural population to potable water, basic health care and education. Impact was also important on human capital, including literacy and technical and management capacity. The project also made an important contribution to the country's decentralization process. The quality of public administration and service delivery in rural areas is expected to improve through more effective participation of the rural poor in the decision-making process and greater accountability on the part of the Government and service providers.

While the institutional arrangement with the World Bank helped to reduce IFAD's management costs, it diminished the Fund's capacity to attract attention to its priorities such as targeting more disadvantaged groups, improving shared natural resources management by rural communities, and ensuring sustainability of community investments. Nevertheless, the project's achievements and the opportunities deriving from IFAD's possible future involvement bode well for activities under the next phase of the project. The evaluation also recommends that IFAD should be more involved in project supervision and implementation support, and that it should promote complementarities and learning across IFAD-supported projects throughout the country.

This evaluation report includes an Agreement at Completion Point summarizing the main findings of the evaluation and setting out the recommendations that were discussed and agreed by the Government of Burkina Faso and IFAD, together with proposals as to how and by whom the recommendations should be implemented.

Luciano Lavizzari Director, Office of Evaluation



Burkina Faso

Deuxième programme national de gestion de terroirs (PNGT2)

Evaluation intermédiaire

Résumé exécutif

I. INTRODUCTION

- Objectifs et démarche de l'évaluation. Cette évaluation intermédiaire du Deuxième programme national de gestion des terroirs conduite par le Bureau de l'évaluation du FIDA, intervient en fin de première phase (2002-2007). Elle vise, d'une part, à répondre à l'obligation du FIDA de rendre des comptes auprès de ses membres et partenaires par rapport aux résultats des opérations cofinancées et, d'une autre, à contribuer à l'apprentissage par les partenaires du projet, au profit de la deuxième phase du PNGT2 et d'autres projets et programmes en cours et futurs au Burkina Faso et dans la région. L'évaluation est centrée sur 3 dimensions: (1) la performance du programme (pertinence, efficacité et efficience); (2) les impacts du programme sur la pauvreté rurale dans différents domaines ainsi que leur durabilité et le caractère innovant du projet; et (3) la performance du FIDA et de ses partenaires. Après une mission préparatoire en mars 2007 et un travail d'auto-évaluation par le projet, la mission principale d'évaluation s'est déroulée du 10 juin au 4 juillet 2007. Elle s'est appuyée sur un document d'orientation issu de la préparation et a combiné trois sources d'informations; entretiens avec les acteurs et partenaires du PNGT2 et des bénéficiaires, étude bibliographique et observations sur le terrain dans 6 provinces. En fin de mission une réunion de synthèse a été organisée au PNGT2 avec les différents Ministères (Finances et Budget, Agriculture, Hydraulique et Ressources Halieutiques) et les partenaires financiers et a permis de discuter de l'aide-mémoire de la mission. L'ébauche du rapport d'évaluation a été préparée et fait l'objet de commentaires de la Division Afrique de l'ouest et centrale du FIDA, du Gouvernement et de certains partenaires. Un Atelier de conclusion de l'évaluation a eu lieu le 22 novembre 2007 à Ouagadougou rassemblant les principaux partenaires du projet et du FIDA. Un Accord conclusif a été préparé intégrant les principales recommandations de l'évaluation débattues à cette occasion. Il a été approuvé par le Gouvernement du Burkina Faso et la Division Afrique de l'ouest et centrale du FIDA.
- Contexte du pays. Le Burkina Faso est un pays enclavé qui couvre une superficie de 274 mille 2. km² pour une population estimée à 13,6 millions (à la mi-2006), sa densité démographique moyenne approchant les 50 habitants/km². La croissance démographique est très élevée (3,1% entre 2000 et 2005), environ 81% de la population vivant dans les zones rurales. Le Produit National Brut (PNB) estimé pour 2006 était 1 213 \$EU/habitant (à parité de pouvoir d'achat), classant le pays parmi les plus pauvres du monde et à peu près au milieu du classement en Afrique de l'ouest. Depuis 2001, l'économie a connu une croissance moyenne soutenue de 6,3% par an (la plus élevée d'Afrique de l'ouest). Bien qu'elle s'appuie sur de bonnes complémentarités agro-écologiques entre zones sahéliennes et soudaniennes, l'agriculture est vulnérable dans une grande partie du pays. Outre les aléas climatiques fréquents, elle doit faire face à une saturation croissante de l'espace, un faible niveau technologique et des fortes fluctuations des prix, d'où une productivité relativement faible. La pauvreté est ainsi plus accentuée dans les zones rurales où près de trois pauvres sur quatre sont des agriculteurs vivriers. La participation des femmes à la vie économique et la prise de décision est contrainte par des raisons économiques (pauvreté), sociales et culturelles engendrant leur retard de scolarisation, leur confinement aux activités domestiques, une situation sanitaire médiocre et un manque d'opportunités d'emplois et de crédit.

Stratégie du FIDA au Burkina Faso. Le COSOP date de 1998, donc d'avant le premier Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et la Stratégie de croissance durable de l'agriculture du pays. Le FIDA propose une assistance accrue au pays et la plus haute priorité à la durabilité des actions de développement. A ce titre le FIDA doit contribuer à l'accroissement de la production agricole et des revenus tout en assurant la protection de l'environnement, la conservation des eaux et des sols et la lutte contre la désertification. Il doit contribuer à amorcer les activités rémunératrices non agricoles dans les

zones rurales. Le FIDA continuerait à répondre aux besoins de services ou d'infrastructures ruraux, mais exclusivement dans un processus participatif d'identification, d'exécution et d'entretien des structures et institutions s'y rapportant. Le COSOP choisit clairement les femmes rurales, en plus des ruraux pauvres et vulnérables comme groupe cible prioritaire. Depuis 1981, le FIDA a financé 10 projets de développement rural au Burkina Faso pour un coût total de plus de 316 millions \$EU. Quatre projets cofinancés par le FIDA sont actuellement en cours dans le pays.

- 3. **Le projet.** Le Deuxième programme national de gestion des terroirs (PNGT2) était un projet d'envergure nationale, couvrant toutes les régions rurales du Burkina Faso. Le projet venait en appui au Programme national de développement rural décentralisé (PNDRD) initié par la Banque mondiale (IDA), conçu sur 15 ans avec 3 phases de 5 ans. La phase 1 démarrée en avril 2002 a pris fin au 30 juin 2007. Elle est intervenue directement dans 26 provinces et indirectement par le biais d'autres opérateurs, dans 7 autres provinces du pays.
- 4. **Objectifs et composantes.** L'objectif général du projet, selon le Rapport et recommandation du Président du FIDA, était de « Lutter contre la pauvreté et promouvoir un développement durable dans les régions agricoles, mettant fin au cercle vicieux de la pauvreté rurale et de ses corollaires: dégradation des ressources naturelles, diminution de la production et baisse de la qualité de vie ». Les objectifs spécifiques étaient de: i) améliorer le rendement des investissements publics au niveau local; ii) améliorer la capacité de gestion des groupes bénéficiaires et de leurs institutions; iii) améliorer la capacité d'absorption des zones rurales ; et iv) améliorer l'accès des paysans pauvres aux infrastructures et aux moyens de production, aux services sociaux et à la protection de l'environnement. Le PNGT2 comptait 5 composantes, présentées avec leurs objectifs opérationnels dans le tableau ci-dessous.

Composantes et objectifs opérationnels du PNGT2

Composantes et objectus operationneis du 111012			
Composante	Coût (%)	Objectif opérationnel	
Renforcement des capacités locales	7	Améliorer les capacités organisationnelles, techniques et de gestion des populations rurales et de leurs institutions pour la gestion participative de leur développement et l'exécution de microprojets villageois et intervillageois	
Fonds d'investissement local	52	Financer des microprojets villageois et inter-villageois exécutés moyennant une approche de maîtrise d'ouvrage locale, afin d'améliorer l'accès des populations rurales aux infrastructures et services sociaux et économiques	
Renforcement des capacités institutionnelles	25	Développer un environnement institutionnel favorable aux niveaux provincial et national pour le développement rural décentralisé	
Opérations pilotes de sécurisation foncière	4	Promouvoir des améliorations durables et équitables du système foncier rural pour contribuer à la paix et à l'équité sociale, et à la préservation et la restauration des ressources naturelles	
Administration, suivi et coordination du projet	12	Assurer la bonne coordination et gestion administrative du programme	

Source: RRP FIDA (Mai 2000), Accord de prêt No. 535-BF (Novembre 2001) et Document de pré-évaluation IDA (Octobre 2000).

- 5. **Populations ciblées.** Le PNGT2 ciblait les habitants de 2 000 villages dans les 45 provinces du pays, choisis sur la base du degré de dégradation des RN, la faiblesse du revenu des populations, l'existence d'organisations villageoises dynamiques, la cohésion sociale, le désir de collaborer avec le projet et l'absence d'autres projets de développement. Au sein de ces villages, les actions du projet (et donc dans une certaine mesure leurs bénéficiaires) ont été déterminées par assemblée villageoise, et gérées par des Commissions villageoises de gestion de terroir (CVGT). A la fin du projet, plus de 3 000 villages ont été couverts.
- 6. **Coûts et financement.** Le coût total de la première phase du PNGT2 était estimé à 114,85 millions \$EU. Sa source de financement principale provenait de la première tranche d'un crédit de programme adaptable de l'IDA (66,7 millions \$EU). Le projet était cofinancé *pari passu* par un prêt du FIDA (No. 535-BF) d'un montant de 11,44 millions \$EU et à des termes hautement concessionnels. Il était prévu une contribution de contre-partie du Gouvernement de 14,30 millions \$EU et une contribution

des bénéficières de 9,15 millions \$EU. Le Danemark s'était engagé à un don de 4,2 millions \$EU pour financer le système de suivi-évaluation (S-E). Il faut mentionner aussi les importantes contributions du PNUD, à travers le financement du Projet d'appui à la concertation et à la gouvernance locale, et du Fonds pour l'environnement mondial, à travers le Sahel Integrated Lowland Ecosystem Management Project, tous deux projets étant intégrés dans le PNGT2. Près de 48% des financements du projet étaient destinés au Fonds d'investissement local (FIL), alors que 9,5% étaient prévus pour sa coordination, gestion et son S-E.

II. PERFORMANCE DU PROJET

- 7. Conception. De nombreux points forts du projets peuvent être attribués à sa conception: i) La conception s'est appuyée utilement sur différents axes majeurs de la politique nationale: Lettre de politique de développement rural décentralisé, stratégies de réduction de la pauvreté et de développement rural, Textes d'orientation de la décentralisation; ii) Le mode de maîtrise d'ouvrage locale à très grande échelle retenu pour la mise en œuvre des micro-projets du guichet villageois, constituait une innovation de taille par rapport aux approches classiques des projets de vulgarisation. L'approche participative et décentralisée s'appuyait sur les expériences amorcées par plusieurs projets précédents depuis le début des années 90. Elle apparaissait bien de nature à renforcer davantage la crédibilité du projet et la responsabilisation des communautés bénéficiaires; iii) L'approche programme, en lien avec le PNDRD avec trois phases progressives manifestait la volonté nationale d'intervenir massivement et de manière coordonnée pour répondre aux enjeux de développement rural à l'échelle du pays, tout en accompagnant les transformations majeures induites par le processus de décentralisation; et iv) La conception misait aussi sur des démarches d'apprentissage par l'action, capitalisant l'expérience et faisant évoluer les dispositifs.
- 8. La conception du PNGT2 comprenait pourtant aussi un nombre de faiblesses qui ont entravé la performance du projet, notamment: i) Un manque de réalisme et d'opérationnalité dans les domaines de la gestion des ressources naturelles (GRN) et de la sécurisation foncière, pourtant fortement mis en avant dans les objectifs du projet; ii) Une prise en compte insuffisante des autres expériences dans le développement local qui aurait permis d'appréhender plus objectivement et précisément les innovations en lien avec les différents scénarios possibles pour la mise en place des communes rurales. Ainsi, les opportunités de planification et de concertation au niveau départemental ont été totalement négligées par les concepteurs du PNGT2; iii) La démarche de planification locale proposée laissant peu de possibilité d'ajuster les réalisations aux attentes particulières des plus pauvres, des femmes et des jeunes ruraux et l'absence d'une stratégie de ciblage des populations défavorisées; iv) Une sous-estimation des besoins d'animation et d'accompagnement des CVGT à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage locale; et v) L'absence d'un minimum d'appui-conseil en technique et gestion pour favoriser les petites entreprises locales et les accompagner à la décentralisation en lien avec les communes, alors que le projet se basait entièrement sur le faire-faire.
- 9. En résumé, l'évaluation estime que les grandes orientations et les principes de conception du PNGT2 étaient pertinents. A l'échelle considérée, l'expérimentation du transfert de maîtrise d'ouvrage au niveau villageois était une proposition aussi ambitieuse que courageuse à souligner. En revanche la définition de la composante sécurisation foncière, comme le ciblage se sont montrés insuffisamment opérationnels. <u>La pertinence du projet est ainsi jugée satisfaisante.</u>
- 10. **Mise en œuvre et résultats du projet**. D'une manière globale les résultats quantitatifs impressionnants affichés par le suivi-évaluation du projet, tant dans le domaine des ressources physiques qu'humaines, sont à rapprocher de la <u>gestion d'ensemble du PNGT2</u>. Ils témoignent d'une efficacité réelle de la coordination du projet et des ressources humaines mobilisées: 3 013 villages appuyés sur les 2 000 prévus, 9 622 conventions de cofinancement octroyées au titre du Guichet villageois.
- 11. Le <u>renforcement des capacités locales</u> s'est articulé autour de: l'établissement et la formation de CVGT (2 981) et CIVGT (7), la planification villageoise sur la base de la demande des communautés (2 986 PGT), la formation des populations en techniques de production et de GRN, l'alphabétisation

d'une partie importante des populations (58 000 personnes en alphabétisation initiale et 36 000 en secondaire), la sensibilisation et la formation en matière de santé (nutrition et SIDA - auprès de 1946 personnes) et l'organisation de la gestion-entretien des investissements (mise en place de Comités et d'outils de gestion simples). L'approche de maîtrise d'ouvrage locale développée à grande échelle a constitué indéniablement une étape importante dans la reconnaissance et l'apprentissage très concret des responsabilités par les CVGT. Même si beaucoup reste à faire pour renforcer l'autonomie de ces organisations et la transparence de leur mode de fonctionnement, un pas important a été franchi en matière de décentralisation des prises de décision entre projet et populations. En revanche les résultats apparaissent plus modestes dans la mise en place de systèmes de gestion durable des infrastructures collectives.

- 12. La <u>composante FIL</u> a consisté à mettre au point et mettre en œuvre une démarche de cofinancement des investissements communautaires impliquant la maîtrise d'ouvrage locale (manuel des procédures, formation des cadres...). A travers le guichet villageois et le guichet provincial, près 9 700 conventions ont pu être signées et 18 250 microprojets réalisés. Un peu plus de 18 000 \$EU ont été investis en moyenne par village. Le coût moyen des microprojets réalisés s'est élevé à 1,73 millions de FCFA. La qualité des résultats physiques apparaît globalement bonne et hormis les banques céréalières et magasins d'intrants, les constructions sont utilisées aux fins prévues (hydraulique, santé, éducation). En dehors des travaux de CES utiles et appréciés par les bénéficiaires, les résultats sont plus réservés pour les aménagements agro-pastoraux du fait de plusieurs contraintes rencontrées: conception technique de certains ouvrages, accès au foncier des groupes défavorisés, méconnaissance des filières possibles, pratiquement pas de prise en compte des actions de gestion collective des ressources naturelles à proprement parler. Le guichet provincial n'a pas connu le développement espéré à cause de procédures trop lourdes de passation des marchés au niveau national et l'absence d'une démarche permettant de faire émerger des projets structurants au niveau inter-villageois.
- 13. Pour promouvoir un environnement institutionnel favorable au développement rural décentralisé aux niveaux provincial et national, la <u>composante de renforcement institutionnel</u> s'est appuyée sur cinq grands champs d'activités, à savoir l'établissement ou la revitalisation des Comités de concertation technique provinciaux (481 sessions des 45 CCTP), le renforcement des capacités des prestataires de services (1 337 personnes formées), le développement d'outils d'aide à la décision au niveau communal et régional (guides méthodologiques d'élaboration des plans de développement communaux et régionaux), l'appui au processus de décentralisation en zone rurale (contribution à plusieurs chantiers d'élaboration des textes d'Orientation sur la décentralisation, Code général des collectivités territoriales...) et, finalement, l'appui aux structures chargées de la décentralisation (soutien logistique au MATD).
- 14. Pour répondre à l'objectif ambitieux de la <u>composante OPSF</u> qui était de promouvoir des améliorations durables et équitables au système foncier rural, le PNGT2 a organisé cette composante autour de cinq axes: le développement d'un guide pratique de sécurisation foncière, l'appui au fonctionnement d'un forum national de réflexion et d'échange d'expériences, l'ébauche d'une stratégie et d'un plan d'action national en matière de sécurisation foncière, le développement d'une démarche et des outils pour la sécurisation foncière des investissements communautaires et le développement d'une démarche et des outils de règlement à l'amiable des différends entre agriculteurs et éleveurs. La mise en œuvre de cette composante a connu de grandes difficultés qui ont nécessité un recentrage stratégique à la revue à mi-parcours de 2004.
- 15. **Efficacité du projet.** A la clôture du prêt, le 31 décembre 2007, le projet avait déboursé 99,46% de son coût estimé à la pré-évaluation et 99,85% du prêt FIDA. Au vu des objectifs spécifiques du projet présentés dans le paragraphe 5, le projet a été très efficace en termes d'amélioration de l'accès des paysans pauvres aux infrastructures sociales. Des réalisations physiques utiles ont été réalisées dans un grand nombre de villages touchant à la santé, à l'éducation et l'accès à l'eau potable. Le projet a aussi réussi assez bien à améliorer la capacité de gestion des groupes de bénéficiaires, en particulier la capacité des CVGT à gérer des microprojets d'investissement local. Le rendement des investissements publics au niveau local a été amélioré ainsi que la capacité d'absorption des zones rurales. En matière de renforcement institutionnel, le PNGT2 a soutenu avec succès le processus de décentralisation engagé au

niveau national, et stimulé la concertation entre les acteurs du développement rural à l'échelle provinciale. L'efficacité du projet était pourtant parfois assez faible sur le plan qualitatif, notamment en ce qui est du renforcement des capacités locales de gestion des ressources et infrastructures communautaires. La composante sécurisation foncière malgré son réajustement à mi-parcours n'a pas réussi à atteindre les résultats espérés. Globalement, le PNGT2 a atteint en grande partie ses objectifs et nous estimons donc que l'efficacité du projet était satisfaisante.

16. **Efficience.** Le dispositif de gestion de ce projet de grande envergure a été assez efficient sur le plan de l'utilisation des ressources humaines. Par ailleurs, les microprojets réalisés dans le cadre du FIL moyennant une maîtrise d'ouvrage locale ont présenté un bon niveau d'efficience, tant au niveau de la rentabilité interne et de l'efficience des coûts (comparaison faite aux coûts standards en vigueur au Burkina Faso). On relèvera pourtant l'insuffisante mise en valeur de certains types d'infrastructures (banques céréalières, magasins d'intrants) et la faible viabilité des systèmes de gestion de nombreuses réalisations, qui conduisent à apprécier <u>l'efficience du projet comme modérément satisfaisante</u>.

III. PERFORMANCE DES PARTENAIRES

- 17. **Le Gouvernement et ses différentes agences** ont fait preuve dans l'ensemble d'une <u>performance satisfaisante</u> pour la conduite d'un projet de grande ampleur et aux enjeux aussi importants eu égard à la décentralisation. Même si sa contrepartie a été revue à la baisse, l'Administration a évité la rupture de financement, préfinançant certaines dépenses. L'Assemblée nationale s'est intéressée au projet et a fait reconnaître l'approche de maîtrise d'ouvrage locale engagée tout en faisant évoluer l'intervention. Cependant, l'implication des services techniques aurait pu être plus franche et déterminée, pour faciliter l'internalisation des démarches de maîtrise d'ouvrage locale et un suivi à plus long terme.
- 18. Bailleurs de fonds. Le FIDA a apporté une partie significative du financement du projet, mais son implication dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du PNGT2 était faible. La gestion du prêt au niveau du FIDA a laissé à désirer, notamment au vu de sa lenteur de réaction par rapport à d'importants blocages procéduriers. Le FIDA a été impliqué assez tardivement dans la conception, ce qui l'a empêché de faire valoir ses préoccupations pertinentes, notamment itérées dans les comités de revue technique (TRC) et d'orientation de la stratégie opérationnelle et des politiques (OSC). Ensuite, le FIDA n'a pas réussi à atténuer se manque de prise en compte de ses préoccupations au cours de la mise en œuvre du projet. Ceci tient notamment du fait que le FIDA ait délégué la supervision et l'appui technique au cobailleur principal du projet (IDA), ce qui a limité l'influence du FIDA sur le déroulement du projet. Le FIDA n'a pas fourni suffisamment d'efforts pour suivre et analyser les expériences du projet, et assurer une complémentarité et synergie avec les autres projets du programme pays du FIDA en vue de combler certaines lacunes dans la conception du PNGT2. L'évaluation a donc jugé la performance du FIDA modérément insatisfaisante. La pertinence de la conception du projet ainsi que des ajustements recommandées à la de Revue à mi-parcours, peuvent en grande partie être attribués à l'IDA. Cependant, l'IDA n'a que très partiellement respecté ses obligations auprès du FIDA en tant qu'institution coopérante. Faute d'effort de la part des bailleurs, y compris l'IDA, le partenariat et la coordination entre bailleurs sont restés en decà des attentes et n'ont pas conduit à la synergie espérée. La performance globale de l'IDA comme bailleur de fonds et comme institution coopérante du FIDA est estimée modérément insatisfaisante.

IV. IMPACTS DU PROJET

19. **Appréciation générale.** A la fin de sa première phase, le PNGT2 a déjà obtenu un début d'impact important, principalement à 3 niveaux: 1) la dotation de 3/8 des villages du pays en un nombre d'infrastructures et services sociaux essentiels répondant aux priorités de la majorité des habitants; 2) la création de conditions humaines et sociales favorables pour une maîtrise d'ouvrage au niveau villageois; et 3) une contribution indéniable au processus de décentralisation en cours au Burkina Faso. Pourtant, les risques inhérents à la démarche de planification communautaire sont de notoriété et faute d'une stratégie volontariste et efficace de ciblage, il a été difficile de toucher spécifiquement les catégories les plus démunies, et en particulier les femmes et les jeunes, comme il est mis en avant dans le RRP du FIDA.

- 20. Capital social et renforcement du pouvoir. Le PNGT2 a contribué au renforcement du pouvoir des populations à travers la planification participative initiale, mais surtout par la promotion de la maîtrise d'ouvrage locale. Les populations disent se sentir actrices réelles de leur développement, faisant tout elles-mêmes, brisant ainsi la dépendance et l'assistanat. Pourtant, l'impact sur l'émancipation des groupes traditionnellement marginalisés (femmes, jeunes, allochtones) reste faible et les modes de gouvernance locale nécessitent un long apprentissage de la transparence dans les décisions et la gestion. Alors que la mise en place systématique des COGES semble peu apte à générer des systèmes de gestion équitables et durables des infrastructures, l'expérimentation des CVRDAE permet d'espérer des évolutions appréciables en matière de paix sociale entre différents usagers de l'espace. En somme, l'évaluation estime l'impact du projet sur le capital social des populations rurales jusqu'à présent modérément satisfaisant.
- 21. **Capital physique.** Le financement d'un nombre très important d'infrastructures grâce au FIL a permis un renforcement significatif des équipements socio-économiques. C'est dans le domaine des équipements d'hydraulique villageoise que la portée du PNGT2 est la plus conséquente avec 2 500 forages ou puits construits ou réhabilités assurant un accès à l'eau potable à près de 750 000 habitants. De manière générale, l'action du projet a permis de renforcer le patrimoine des communautés et par là même d'atténuer certaines disparités locales et régionales. Dans le domaine des infrastructures productives les impacts sont moins importants que dans le domaine socio-éducatif et sanitaire, certaines banques céréalières et certains magasins notamment étant mal valorisés. En résumé, l'impact du PNGT2 sur le capital physique des populations rurales est jugé satisfaisant.
- 22. Environnement et ressources communautaires. Les aménagements de CES et l'incitation à l'installation des fosses fumières sont reconnus pour leurs effets en matière d'augmentation des rendements agricoles. Ils jouent aussi un rôle environnemental certain en matière de régénération de la fertilité des sols et de lutte contre l'érosion. Le PNGT2 a eu des impacts intéressants dans les villages concernés même si les surfaces traitées par village demeurent modestes pour avoir un effet significatif sur le bassin versant. Cependant, ce qui concerne la gestion des ressources naturelles communes, beaucoup d'échecs dans les plantations collectives et très peu d'actions de gestion ont fait que la portée du PNGT2 est restée très limitée. Globalement et jusqu'à présent les impacts environnementaux du projet sont considérés comme insuffisants pour un projet qui fait référence à la gestion des terroirs.
- 23. **Capital humain.** Les différentes actions, notamment de formations ont eu des effets assez perceptibles sur le développement du capital humain au niveau des différentes communautés ciblées. L'accès à l'eau potable, aux services de santé, informations sur le VIH-Sida contribuent à améliorer la santé des populations. Les infrastructures scolaires, bien valorisées, ont permis de renforcer le taux de scolarisation en particulier des filles. L'évaluation juge que le PNGT2 a eu un impact satisfaisant sur le capital humain.
- 24. **Production agricole.** Les impacts sont appréciables au travers des aménagements CES à la parcelle, grâce aux cordons pierreux, aux techniques de zaï et à l'apport de fumier des fosses fumières. Ces techniques permettant une augmentation significative de la production sur des espaces souvent incultes. Par contre les impacts sont à pondérer par les aménagements de bas-fonds et les jardins dont la portée est jugée plus limitée. Les équipements en parcs à vaccination sont susceptibles d'améliorer la production des troupeaux. Considérant que, en fin de compte, les impacts restent modestes par rapport aux objectifs et à l'envergure du projet, l'évaluation estime que <u>les impacts du PNGT2 sur la production agricole</u> ne sont que modérément satisfaisants.
- 25. **Institutions et services.** Les premiers impacts perçus dans ce domaine sont satisfaisants, d'abord et surtout par la contribution importante du projet au processus de décentralisation. L'expérience de maîtrise d'ouvrage confiée aux CVGT comme la participation du projet à différents fora sur les politiques, ont enrichi la législation et accéléré le processus de décentralisation. L'appui aux CCTP a également apporté une contribution significative à la mise en œuvre des missions de concertation et la coordination entre les institutions concernées par le développement rural au niveau provincial.

- 26. **Durabilité, appropriation des acquis.** Difficile à apprécier à ce stade faute de recul nécessaire, on note cependant un certain nombre d'indices favorables. Ce sont notamment la bonne acceptation des microprojets émanant des planifications villageoises, et l'émergence d'organisations communautaires (CVGT et CG) susceptibles de capitaliser et de pérenniser les effets des infrastructures réalisées. En revanche certains indices ne sont pas favorables à la durabilité et l'appropriation des acquis: la nonviabilité économique et la sous utilisation de certains équipements (banques céréalières et magasins), la fragilité des comités de gestion des infrastructures, l'absence de dispositifs de financement pérenne du fonctionnement des CCTP... En somme, l'évaluation estime à ce stade que la durabilité et l'appropriation des acquis du projet n'est que modérément satisfaisante.
- 27. **Innovations, reproductibilité et changement d'échelle.** Sur le plan organisationnel et institutionnel, en centrant sa démarche sur l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage des communautés à la base, le projet a été très innovant et a posé les fondements pour un élargissement d'échelle dès sa phase suivante. En revanche, le projet a manqué d'analyse critique pour introduire plus de rigueur dans le montage des microprojets économiques et environnementaux, permettant de déboucher sur des microprojets et des modalités de gestion véritablement innovants et adaptés localement. En somme, l'évaluation juge <u>le caractère innovant du projet satisfaisant.</u>

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

28. **Appréciation globale.** Les points forts notés sont la pertinence, l'efficacité, la performance du Gouvernement et des entreprises locales, les impacts en matière de capital physique, capital humain et sur le plan institutionnel, et le caractère innovant du projet. Les impacts étaient moins marquants en matière de capital social et assez diffus dans le domaine de la productivité agricole. Ils étaient faibles au niveau de l'environnement et des ressources communautaires. Il reste aussi un nombre d'inquiétudes par rapport à la durabilité des résultats du projet. <u>L'appréciation globale du PNGT2 est donc jugée modérément satisfaisante</u>. Les scores donnés aux différents critères d'évaluation par cette évaluation intermédiaire sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Scores¹ attribués par l'évaluation intermédiaire du PNGT2 aux différents critères d'évaluation

Critères de l'évaluation		Score
	Pertinence	5
Performance du	Efficacité	5
projet	Efficience	4
	Performance du projet ²	4.7
Annyégiation	Impacts du projet	4
Appréciation globale	Durabilité et appropriation	4
gionale	Innovations, reproductibilité et changement d'échelle	5
	Appréciation globale ³	4
Performance des	Gouvernement	5
partenaires	IDA	3
	FIDA	3

Source: Evaluation intermédiaire du PNGT2.

29. **Recommandations.** L'évaluation fait cinq recommandations. La première recommandation concerne l'implication du FIDA dans les phases suivantes du PNGT2. Les quatre recommandations suivantes traitent de questions stratégiques qui devraient être prises en compte par le Gouvernement dans les phases suivantes du projet. Ces questions pourraient aussi faire l'objet de l'implication future du FIDA dans le PNGT2. Les recommandations sont les suivantes:

Les scores sont attribués sur une échelle de 1 à 6 (6=très satisfaisant; 5=satisfaisant; 4=modérément satisfaisant; 3=modérément insatisfaisant; 2=insatisfaisant; 1=très insatisfaisant).

Le score pour la performance du projet est la moyenne des scores donnés à la pertinence, l'efficacité et l'efficience du projet.

Le score donné à l'appréciation globale du projet est décidé par l'équipe d'évaluation en prenant en compte la performance du projet, ses impacts, leur durabilité et le caractère innovant du projet.

- (a) Le FIDA devrait s'impliquer dans les prochaines phases du projet à travers une intervention complémentaire en partenariat étroit et entièrement alignée au PNGT2 et le PNDRD.
- (b) Les prochaines phases du projet devraient assurer que les plus pauvres, les plus marginalisés et les plus vulnérables parmi la population rurale active, puissent participer pleinement dans les interventions et bénéfices du projet.
- (c) Il est important que les prochaines phases du projet assurent que les capacités développées au niveau des communautés villageoises soient mises en valeur pour assurer la qualité des services publics à livrer par les communes et les services techniques de l'état.
- (d) Les phases suivantes du PNGT2 devraient porter une attention particulière à la durabilité des investissements locaux
- (e) Les approches de planification et de maitrise d'ouvrage locales devraient être adaptées pour faciliter les projets communautaires de gestion des ressources naturelles, et pour intégrer, de manière transversale, la sécurisation foncière.

Burkina Faso

Community-based Rural Development Project

Interim Evaluation

Executive Summary

I. INTRODUCTION

- 1. Burkina Faso is a land-locked country in West Africa with a population of 13.6 million, of which 81 per cent live in rural areas. In 2006, GDP per capita was US\$1 213 and the Human Development Index was 0.320, which was the second lowest in the world. According to Burkina Faso's poverty reduction strategy paper (2003), 46.3 per cent of the population live below the national poverty line of US\$0.35 per day, and 94 per cent of poor people live in rural areas.
- 2. The Community-based Rural Development Project (PNGT2)² was originally formulated by the Government as a follow-up to the *Programme National de Gestion des Terroirs* (1994-1998), which was financed by the International Development Association (IDA). The project was identified and appraised by IDA between 1999 and 2000, and IDA was its main cofinancier. IDA also acted as IFAD's cooperating institution and was responsible for loan administration, project supervision and implementation support. For IFAD, the project financing type was therefore "type C". The Ministry of Agriculture, Water and Fisheries was the main executing agency.
- 3. At appraisal, the estimated total project cost was US\$114.85 million. The IFAD loan of US\$11.5 million on highly concessional terms was approved by the Executive Board in May 2000 and became effective in May 2002. It was provided on a pari passu basis⁴ along with the first segment (of US\$66.7 million) of an IDA adaptable programme loan (APL).⁵ This APL was envisaged to provide financing for three consecutive five-year project phases under the umbrella of a unifying national programme called the National Programme for Decentralized Rural Development (NPDRD). The expected Government and beneficiary contributions to PNGT2 were respectively US\$14.3 million and US\$9.15 million. The Government of Denmark pledged a grant of US\$4.2 million for the project's monitoring and evaluation (M&E) system.⁶ The project closed on 30 June 2007 after an extension of one year.

Sources: World Bank: World Development Indicators 2007; United Nations Development Programme (UNDP): Human Development Report 2007.

The project is known in Burkina Faso as *Deuxième Programme National de Gestion des Terroirs – phase I*. The project name mentioned on official IFAD documents in French is *Projet national de gestion de terroirs* (*phase II*).

Project financing type C means that: (i) the project was initiated by another development partner; (ii) this development partner provides project cofinancing; and (iii) the partner acts as IFAD's cooperating institution.

According to the pari passu principle, for each disbursement on the IDA loan, an amount equal to one sixth of the IDA disbursement is disbursed from the IFAD loan.

An adaptable programme loan is a World Bank Group lending instrument that provides phased support for long-term development programmes by means of a series of loans. Progress in each phase of the programme is reviewed and evaluated on the basis of agreed indicators. The targets set for these indicators (triggers) have to be reached before a subsequent phase can be initiated and corresponding funding is made available.

The Government of the Netherlands had originally envisaged a US\$9.0 million grant for the project, but withdrew before project effectiveness following a change in development assistance policy in the Netherlands.

II. EVALUATION OBJECTIVES, METHODOLOGY AND PROCESS

- 4. The interim evaluation of PNGT2 was requested by the Executive Board as part of the annual work programme and budget of the Office of Evaluation (OE) for 2007. According to the IFAD Evaluation Policy, an interim evaluation is mandatory when the IFAD operational division concerned is envisaging a second phase of a project. The evaluation was conducted by OE from March to November 2007. The first objective was to assess the performance and impact of the project against the project objectives presented to the Executive Board and in the loan agreement. The second was to generate lessons and recommendations for the next phases of the project and other similar operations in Burkina Faso. More specifically, as per OE's project evaluation methodology, the evaluation sought to: (i) assess project performance in terms of relevance, effectiveness and efficiency; (ii) assess the project's impact on rural poverty, the sustainability of benefits, and the project's contribution to innovation, replication and scaling up; and (iii) assess the performance of key project partners, including IFAD, IDA and the Government of Burkina Faso. Each of the above-mentioned criteria has been rated on a six-point scale.⁷
- 5. The evaluation contained three distinct phases: (i) the preparatory phase, which entailed a desk review of documents, a preparatory mission held in March 2007, and a self-assessment by the project team; (ii) the field work phase, which consisted of the main mission fielded in June 2007, during which various stakeholders at all levels were interviewed and achievements were observed in 6 provinces out of the 26 covered by the project; and (iii) the report-writing phase, which entailed data analysis, report preparation and discussion of evaluation findings and recommendations during a stakeholder workshop held in Ouagadougou in November 2007.

III. PROJECT DESIGN

6. According to the report and recommendation of the President (RRP) for the project adopted in May 2000 by the Executive Board, the goal of the project was to reduce poverty and promote sustainable development in rural areas, breaking the spiral of rural poverty characterized by natural resource degradation, reduced production and lower quality of life. Specific objectives were to achieve: (i) improvements in the cost-effectiveness of publicly funded investments at the local level; (ii) increased management capacity of beneficiary groups and their institutions; (iii) greater absorptive capacity of rural areas; and (iv) better access for poor people to productive infrastructure and inputs, social facilities and means to preserve their environment. The project had five components, which are presented in the table below with their relative cost and component objectives.

Ratings are given on a scale from 1 to 6, with 6 = highly satisfactory, 5 = satisfactory, 4 = moderately satisfactory, 3 = moderately unsatisfactory, 2 = unsatisfactory and 1 = highly unsatisfactory.

Project objectives were formulated differently in the project appraisal document (PAD) prepared by IDA. According to the PAD, the project development objective was to increase the productive capacity of the rural sector and improve the effectiveness of public investments by developing the institutional and organizational capacity necessary to enable local communities to plan, implement and manage their own development process. Specific objectives of the project in the PAD are to (i) build local capacity to plan and implement rural development and accelerate the pace of public transfers for decentralized rural development, and (ii) support the implementation of the country's decentralization framework. The component objectives in the PAD correspond to those presented in the RRP (EB 2000/69/R.17/Rev.1) presented to the Executive Board.

Project Components, Relative Cost and Immediate Objectives

110ject components, relative cost and immediate conjectives			
Component	Percentage of Total Project Cost	Component Objective	
Local capacity-building	7	Improve organizational, technical and managerial capacities of rural communities and their institutions to manage their development in a participatory way and to carry out village and intervillage level subprojects	
Local Investment Fund	52	Finance village and intervillage-level subprojects using a local contract management (<i>maîtrise d'ouvrage locale</i>) approach, to improve rural peoples' access to social and economic infrastructure and services	
Institutional capacity-building	25	Develop an enabling institutional environment at the provincial and national level for decentralized rural development	
Land tenure security pilots	4	Promote sustainable and equitable improvements to the rural land tenure system to contribute to peace and social equity, and natural resource restoration and preservation	
Project administration, coordination and M&E	12	Ensure good project coordination and administrative management	

Source: RRP (IFAD) and PAD (IDA).

- 7. From 2004 to 2006, a UNDP project to support stakeholder consultation and local governance was integrated into the project. A Global Environment Facility (GEF) project to improve integrated management of lowland ecosystems was also incorporated into the project from 2005 and is still ongoing. Both projects provided funds and personnel for specific interventions under the overall coordination and administration of PNGT2.
- 8. The project covered the whole country, but local capacity-building efforts and community investments were initially aimed at 2 000 villages in 26 provinces (out of the 45 provinces in Burkina Faso). In 2004, it was decided¹¹ to extend project coverage to all villages in those 26 provinces and, ultimately, the project reached over 3 000 villages. The project financed also a small number of subprojects in seven additional provinces, in collaboration with development projects by other donors. The project relied strongly on contractual agreements with national and local service providers from both the public and the private sector, such as consultancy firms and public technical services, and also on the rural communities, to execute its main activities following a *faire-faire*¹² approach.

IV. IMPLEMENTATION RESULTS

A. Local Capacity-building

9. To pave the way for the Local Investment Fund (LIF) component and as part of the project's contribution to the decentralization process, the project relied on village land management commissions (CVGTs) to plan and manage rural development activities at the village level. The numerous consultancy firms under contract by the project for facilitating local development planning and CVGT establishment used a four-step approach. These were: community sensitization; participatory planning at the village

⁹ The UNDP grant-financed Consultation and Local Governance Support Project had an estimated cost of US\$2.4 million.

The GEF grant-financed Sahel Integrated Lowland Ecosystems Management Project had an estimated cost of US\$1.8 million.

This decision was made by the project steering committee following a supervision mission by National Assembly members in 2004 that found project activities highly relevant and effective.

Faire-faire means literally "make-do". Following this approach, the project sources important parts of its interventions out to service providers under contractual agreements. In PNGT2, for example, the creation of village-level institutions and participatory planning were outsourced to national consultancy firms.

level; formal establishment of the CVGTs; and training and coaching of CVGT members. As such, 2 986 local development plans (LDPs) were prepared in a participatory way, as compared with the 1 500 anticipated at appraisal. These LDPs were subsequently translated into annual investment plans (AIPs) with the help of the provincial project coordination teams.

- 10. In all, 2 981 CVGTs were established by the project, thereby significantly exceeding the appraisal target of 1 200 commissions. CVGT members received close to 260 000 person days of training, covering essential topics such as the functions of the CVGT, basic bookkeeping, subproject design, participatory monitoring, and facilitation and negotiation techniques. A minimum of coaching by local facilitators, on average three days per annum per village, focused on the facilitation of village meetings for annual planning and monitoring and, to a lesser extent, on the utilization and management of community investments.
- 11. To ensure sustainable operation and maintenance (O&M) of community infrastructure, the project supported the creation and basic training of O&M committees. Other local capacity-building interventions included: (i) literacy training, reaching 58 000 people at the beginner level and about 36 000 at the intermediate level; (ii) HIV/AIDS sensitization through the establishment of, and support to 231 departmental and village committees to combat AIDS; and (iii) environmental education for rural children, including the preparation of a teacher's guide and the training of over 4 500 primary school teachers in its use.

B. Local Investment Fund

- 12. The Local Investment Fund (LIF) was set up to cofinance social and productive investments in rural areas. ¹⁵ The village-level facility of the LIF cofinanced subprojects included in the AIPs that were entirely managed by the village communities through the CVGT. The province-level facility was meant to cofinance more important infrastructure works to benefit large numbers of villages. Altogether, 9 622 contracts were signed between the project and CVGT, and funds were transferred to CVGT accounts opened in local financing institutions. Close to 18 250 subprojects with a total cost estimate of US\$55.5 million were implemented under this component.
- 13. Over 3 000 villages benefited from project investments, which included, in order of importance in terms of financing: social infrastructure, investments for improving agricultural and livestock production, and natural resource-related activities (see table 2). The evaluation estimated that about 30 per cent of the activities planned for in the LDPs were effectively executed with project support. This percentage is satisfactory considering no limits were imposed on the volume of activities and investments that the villages could plan for.

_

At appraisal, it was expected that at least 75 per cent of the 2 000 beneficiary villages would receive capacity-building support and have adopted a local development plan.

At appraisal, it was expected that at least 60 per cent of the 2 000 beneficiary villages would have representative and participatory bodies.

¹⁵ Individual income-generating activities were not eligible under the LIF.

Selected Implementation Results of the Local Investment Fund

Selected implementation results of the Local investment I and		
Implementation Result	Quantity	
Number of villages covered	3 013 villages	
Social infrastructure		
New or improved bore wells equipped with pumps	2 132 wells	
New or improved open wells	641 wells	
Training facilities	1 066 buildings	
Health facilities	103 buildings	
Agricultural and livestock production related investments		
Compost pits	122 400 pits	
Soil and water conservation works	42 000 ha	
Small dykes covered by protective vegetation	42 km	
Cattle vaccination facilities	248 facilities	
Lowland improvement schemes	713 ha	
Vegetable gardens	300 ha	
Herd passageways	486 km	
Notional magazines valeted activities		
Natural resource-related activities	15001	
Reforestation	17 286 ha	
Protection river banks	220 km	

Source: Project reports and Draft Implementation Completion and Results Report (IDA, Jan. 2008).

C. Institutional Capacity-building

14. This component aimed at developing a favourable institutional environment for decentralized rural development at the national and provincial level, by supporting both the human and the physical capacity of several key institutions.

- 15. In the first years of implementation, to ensure the effectiveness of the two components presented above (paragraphs 9 to 13), the project trained over 1 300 people, mostly associated with service providers under contract by the project (consultancy firms, trainers and local facilitators). These people were then directly involved in the implementation of activities supported by the project.
- 16. The project supported the 45 provincial technical consultation platforms (CCTPs), which were composed of public administration, technical services and development partners and responsible for identifying public investment priorities, and coordinating and harmonizing development approaches in the different sectors. Although the project's most substantial contribution probably was the financing of quarterly CCTP sessions, it also provided essential training to members on topics such as decentralization laws and processes, communication skills, and local development planning.
- 17. At the national level, the project actively took part in policy dialogue regarding decentralization in support of rural development. For instance, capitalizing on the project's community-driven development experience, project staff participated in technical review committees for the preparation of guiding documents for decentralization, the general code for local government, and the decree on the creation of village development councils. The project also commissioned several studies, developed guidelines for

The project hired local facilitators to assist the CVGTs with planning and monitoring of project activities. Their number increased along the project implementation period in parallel with the number of villages covered. On average, each local facilitator supported five villages.

local development planning, supported the organization of national workshops and prepared training modules regarding decentralization.

D. Land Tenure Security Pilots

18. Aiming at ensuring land tenure security for all users, this component supported: (i) the preparation of a practical guide for securing land tenure; (ii) the operation of a national forum for building knowledge and sharing experiences on approaches to land tenure security, namely the National Commission for Securing Land Tenure in the Rural Areas; (iii) the drafting of a national strategy and action plan for land tenure security; (iv) the development of an approach for securing land on which investments cofinanced by the project were built; and (v) the piloting of an approach for peaceful conflict management between farmers and herders through specialized village commissions.¹⁷

E. Project Administration, Coordination and M&E

- 19. Project staff was hired in adequate numbers and with the skills-mix foreseen in project design. The number of project staff was not reduced after two years of project implementation as originally planned, because the decision was taken during implementation to cover all villages in the 26 provinces of direct intervention (see paragraph 8). Training was provided to project staff, inter alia, on administrative and financial procedures, local development planning and M&E, but the emphasis was placed on learning-by-doing and experience-sharing because of the relatively limited budget for formal training.
- 20. Financial management of the project was found problem-free by supervision and audit missions. Several adjustments to project financing were made during project implementation. The ceiling of the special account had to be raised from CFAF 0.75 to CFAF 4.5 billion to allow a smoother flow of funds under the LIF component. In agreement with IDA and IFAD, government counterpart funding was reduced by half, given the difficult economic situation that the country was facing at the time. Finally, the ceiling for the amount of project cofinancing for subprojects was increased for smaller villages.¹⁸
- 21. The project set up an M&E system at three levels: (i) monitoring of outputs, with community participation through the CVGTs and supported by local facilitators; (ii) evaluation of outcomes, by means of annual surveys covering all 45 CCTPs and more than 500 villages (since 2006); and (iii) evaluation of rural development impact at the national level within the framework of the NPDRD. For the latter, a national socio-economic baseline survey was conducted in 2004, and follow-up studies were carried out in subsequent years. Several studies were prepared to allow for environmental impact assessment in the subsequent PNGT2 phases.

V. PROJECT PERFORMANCE

A. Relevance

22. The evaluation found the project to be relevant. Although the project design pre-dated the major national strategies and policies regarding poverty reduction, rural development and decentralization, it was consistent with the main directions contained therein. The project design was also consistent with the main elements of the country strategic opportunities paper formulated in 1998. The project rightly aimed at meeting the needs of rural communities, initially in the most disadvantaged villages of 26 provinces, in terms of services and infrastructure through an innovative participatory and decentralized community-driven development (CDD) approach based on effective community empowerment. The IDA project

In following a joint ministerial order on conflict management between farmers and herders dated 2000.

Originally, the investment ceiling per village was calculated on the basis of a fixed annual amount per inhabitant of CFAF 5,000, regardless of the size of the village. As a result, the smaller villages could not receive sufficient funding for community infrastructure subprojects. After the mid-term review, the project adopted a new formula for calculating the cofinancing ceiling, which attributed to all villages a fixed yearly amount of CFAF 5 000 000, and – counting from the 1001th inhabitant upwards – an additional fixed amount per inhabitant of CFAF 3 000.

appraisal document (PAD) – which was the guiding document for project implementation – was comprehensive and clear, although the logical framework had some limitations. ¹⁹

- 23. The project was constructed as a national programme to support the ongoing decentralization process at the key levels (village, province and national) with a strong institutional capacity-building component. Local capacity-building relied mostly on a useful learning-by-doing approach and outsourcing to public and private expertise. Institutional arrangements were also found adequate, with adequately staffed, highly qualified national and provincial project teams. As mentioned in paragraph 19, the number of staff was not trimmed down after two years as foreseen at appraisal, so that sufficient human resources would remain in place to ensure support to the increased number of villages covered by the project. Administrative and financial procedures were found to be broadly adequate, with some relevant adjustments made during project implementation, such as those presented in paragraph 20.
- 24. The evaluation found, however, that project design and implementation gave little attention to the IFAD concern that all members of the target group including the most vulnerable populations must benefit from project interventions. The project lacked a targeting strategy and a monitoring system capable of capturing data in a disaggregated manner according to poverty and vulnerability criteria. Another limitation of the design was the shift in focus away from community-based natural resource management (NRM). This had originally been a major theme at the time of project formulation and still remains one of the most important issues for agricultural and rural development in Burkina Faso. It was also the evaluation team's opinion that the project missed out on strengthening intervillage coordination and experience exchange on subproject planning and implementation, in particular at the department level, an administrative level that has now become the rural commune, and the most important level of decentralized government.
- 25. Furthermore, the evaluation concluded that the project design had not allowed adequate resources for coaching the communities on participatory planning, design of sound subprojects and management of community resources. Owing to the fact that local planning was confined to village boundaries and to one-year execution periods, community NRM activities requiring intervillage consultation and coordination were usually excluded from the local development plans. Provisions to develop the capacity of small entrepreneurs and local service providers were also found to be insufficient, despite the fact that they were key players in subproject implementation and that the rural private sector was playing an increasing role in local development with the advancement of the rural decentralization process.

B. Effectiveness

26. Overall, the project was judged to be effective. At loan closing, on 31 December 2007, the project had disbursed 99.46 per cent of its total appraisal cost estimate, and 99.85 per cent of the IFAD loan. With respect to the project's specific objectives (as mentioned in paragraph 6), effectiveness was very satisfactory in terms of providing social facilities and collective productive infrastructure to rural communities (see paragraph 30 below). The project was broadly successful with respect to building planning and subproject management capacity of beneficiary groups (see paragraph 27). There is no doubt that cost-effectiveness of publicly funded investments at the local level was increased (see paragraphs 38 and 39) and that the absorptive capacity of rural areas was improved. The project also obtained significant results regarding institutional capacity-building at the province and national level (see paragraphs 33 and 34). Effectiveness was sometimes found to be weaker, however, in terms of qualitative aspects such as the strengthening of local capacity to manage community resources and infrastructure. Effectiveness was also found to be rather poor for the land tenure security pilots component. A succinct overview of project effectiveness under each component is provided in the next paragraphs.

1

For example, there was a lack of clarity between objectives and outputs, and inadequate indicators for quality, efficiency and sustainability of project interventions and results.

A financing gap of approximately US\$14 million created by the withdrawal of the Netherlands, an overestimate at appraisal of IFAD cofinancing and a decrease in the Government's contribution after the first year of implementation were compensated for by IDA and higher than expected beneficiary contributions.

Local Capacity-building

- 27. Most CVGTs have acquired the necessary skills for subproject planning and management, through the successful combination of coaching and learning-by-doing. The participatory LDPs prepared present a generally good assessment of village socio-economic conditions and development constraints, and propose a long-term village development plan with concrete activities for developing productive and social assets, well matched to the priority needs of the village inhabitants. Effectiveness was also considered high for HIV/AIDS sensitization and environmental education.
- 28. The evaluation found, however, that LDPs took too little into account local initiatives and opportunities, and gave inadequate attention to feasibility of planned activities. The subsequent translation of LDPs into AIPs often resulted in a "shopping-list" of investments eligible under the LIF, picked from a standardized menu. There was a clear preference for hardware investments with a maximum input from the project and minimum effort from the communities. As a result, most activities requiring a strong time investment by the population such as community NRM activities became a lower priority.
- 29. The standardized approach to set up CVGTs resulted in significant differences in capacity and dynamism among the latter, strongly conditioned by initial conditions at the village level. In many cases, CVGTs were driven by a small group of key members who did not regularly consult with the community on important decisions. Poor bookkeeping by CVGTs indicates less effective training and coaching on that aspect. In a similar way, capacity-building efforts to ensure O&M of community infrastructure were too basic and uniform, regardless of the type of infrastructure to be managed. As a result, the evaluation found that probably less than half the community investments have a functional and sustainable O&M arrangement in place.

Local Investment Fund

- 30. As the implementation results presented in paragraphs 12 and 13 show, the village-level facility of the LIF component was highly effective in quantitative terms. This was, in addition to adequate component design, mostly due to the existence of good quality local expertise (entrepreneurs, building site controllers, etc.) and adequate supervision of subproject works by CVGT subcommissions. The evaluation found the social and productive infrastructure built under the project to be of good quality. The evaluation tried to obtain a better understanding of a number of key elements in the local subproject management approach, two of which cost-sharing and contract management by the village communities are briefly discussed in box 1 below.
- 31. Some NRM investments and activities were less effective. For example, herd passageways, tree plantations and improved lowlands were often found in a poor state, mostly because of inadequate maintenance and management arrangements, or unresolved land tenure issues that usually went beyond village boundaries.
- 32. The province-level facility of the LIF was less effective due to long delays in project preparation and execution, because, inter alia, studies and works were subject to national tenders, coordination among provincial public agencies was difficult, and the local capacity to carry out major infrastructural works was lacking. As a result, the province-level facility was mostly used to finance village-level investments in villages where the annual cofinancing ceiling had been reached.

Summary of Evaluation Findings on Community Cost-sharing and Contract Management

Community Cost-sharing

Depending on the type of subproject, the village community had to share a predetermined portion of the costs, labour force and primary building materials, to promote greater accountability by the CVGT to the community, and stronger ownership by the community. The financial contribution from the village had to be deposited in the CVGT bank account before the project would transfer its part of the financing for the subproject. The collection of financial contributions was often problematic due to coincidence of the collection period with low cash reserves at the household level, lack of trust in the CVGT or disinterest in the activities foreseen in the annual investment plan by certain groups within the community. Because cost-sharing by the community was a condition for obtaining funding from the LIF, local solutions to collection problems were found in most cases, ranging from solidarity within social groups to outright underhand recovery of contributions from contractors. Several cases were observed where the community provided its financial contribution as required by the project, but made an underhand deal with the local entrepreneur (the contractor) to recover part of that contribution from the latter, once the contract was closed. In many villages, contributions were unequal across social strata, sometimes with the adverse effect of promoting patronage and local mechanisms that differentiate rights of access to public infrastructure. For example, many cases were noted where a relatively well-off village inhabitant paid half or more of the village contribution to a project investment, such as a bore well or an input storage building. His family would then often have priority access to the facility and would quite frequently control its management. In many other cases, social groups that were unable to contribute as much as the rest of the village to the costs of infrastructure built under the project, or that had difficulties in paying the service fee to use the facilities, would not receive the same access to those facilities as the relatively better-off.

In-kind contributions were the most difficult to collect, as these were not a precondition for project support but were part of the contracts with the local entrepreneurs. Shortages in many cases had to be compensated for by the contractors.

Community Contract Management

The tender for contracts to implement works under the AIPs was mostly managed by the CGVT in a transparent way and with close supervision by the project's provincial coordination teams. Irregular practices by contractors to win tenders were, however, quite frequent in certain parts of the country and documented by the project (bribery of CVGT members, below-cost tender offers, etc.). A subcommission of the CVGT was created to supervise works and a controller was hired for each building site. Despite the often insufficient community contribution (see point above), the sample of small and medium private entrepreneurs met by the evaluation team said that they had considerably benefited from the business opportunities offered by the project. They also praised the swiftness of payment at completion of the works.

Institutional Capacity-building

- 33. At the national level, through policy dialogue, the project effectively brought forward certain ideas that were taken up in the decree on the creation of village development councils (VDCs), adopted in 2007. These ideas included the principle of transfer of mandate and funds from CVGTs to VDCs and the provision for village general assemblies to hold VDCs accountable to the village inhabitants.
- 34. At the provincial level, stakeholders met by the evaluation team agreed that the CCTP sessions sponsored by the project allowed for greatly improved consultation as well as increased accountability among public entities and development partners regarding public investments and development interventions. This consultation, however, has remained to a large extent project-driven and so far has not led at least in the provinces visited by the evaluation team to either adequate coordination of interventions or harmonization of approaches and procedures, which still depend very much on approaches and procedures dictated from above.
- 35. The training of service providers under contract by the project and directly involved in the implementation of project activities undoubtedly had a positive effect on the knowledge and skills of these providers, and therefore on the quality of services provided to the communities.

Land Tenure Security Pilots

- 36. Thanks to its mostly financial support to the National Commission for Securing Land Tenure in the Rural Areas (CNSFR) and other agencies involved in land tenure, the project contributed to the discussions and validation of the important National Policy for Securing Land Tenure, which was adopted in October 2007. The pilot work on approaches for securing community investments and peacefully resolving conflict over land between farmers and herders in six provinces also showed promising results. Land tenure was secured for plots on which community infrastructure was built under the project. In one province, a large proportion of conflicts over land between farmers and herders, mostly cases where herds had damaged crops, could be resolved peacefully by village communities without intervention by public administration.
- 37. This component, however, has achieved only part of what was originally intended. Poor effectiveness in the earlier project years due to design, personnel and external problems, led to the component's reformulation following the mid-term review (2004), with significant scaling-down of its ambitions and transfer of part of the component's assignments to the CNSFR. However, the CNSFR has not yet succeeded in involving all public and civil society players with valuable expertise in the field of land tenure. The evaluation also found the practical guide for securing land tenure very theoretical and of rather limited applicability, drawing insufficiently on recent experiences and best practices. The pilot work on securing community investments and resolving conflict between farmers and herders was little exploited and remained disconnected from the institutional and policy support at the national level.

C. Efficiency

- 38. The evaluation did not attempt a detailed economic and financial analysis of the overall project, as many project interventions were directed towards institutional strengthening and promotion of participation and capacity-building of beneficiaries for which the economic benefits are difficult to assess. Economic rates of return (ERRs) were estimated by a study under the project²¹ for certain types of community investments, based upon a limited sample, and indicate positive ERRs overall, ranging from 3 per cent for vaccination centres to 265 per cent for compost pits. An overall portfolio ERR for the LIF was estimated by IDA,²² based on the relative weight of the main subproject types implemented between 2002 and 2006, and points to an ERR of 74 per cent. These estimates appeared optimistic to the evaluation team, which had found O&M problems for many, as well as under-utilization for some community investments (as discussed in paragraphs 29 and 50).
- 39. Subprojects carried out under the LIF showed good efficiency, with average savings of between 5 and 10 per cent on the standard costs foreseen in the technical and financial reference used by the project. Project estimates indicate that costs were between 6 and 66 per cent lower than sector comparators, with the largest savings evident in social infrastructure. This satisfactory efficiency was largely due to beneficiary cost-sharing and supervision of works, and to the CDD approach, which stimulated the emergence of competitive local entrepreneurs with low fixed operating costs.
- 40. Regarding capacity-building and policy dialogue, expenditure was typically high for a project that combined both CDD and policy assistance. Although the project's contribution was remarkable, the quantity of villages reached by capacity-building efforts clearly prevailed over quality on certain aspects (mentioned earlier in paragraph 29). The results achieved by the land tenure security pilots component did not justify the resources mobilized.
- 41. The institutional arrangements were found efficient, considering that operating costs were maintained below 12 per cent of total expenditure despite the fact that staff were not cut back after two years of implementation as foreseen, and the project was extended by one year.

_

²¹ Konate, S. April 2007. Economic and financial analysis of community investments under PNGT2, Final Report.

As part of the preparatory work for the formulation of the second phase of PNGT2.

42. Overall, on account of the less than satisfactory quality of certain project-supported capacity-building and policy assistance interventions and sustainability issues related to community resources, the evaluation judged the project moderately efficient.

VI. RURAL POVERTY IMPACT

- 43. The project has made an impact in several domains. Impact was most significant on: (i) physical assets: 37 per cent of the country's rural villages were provided with some essential basic infrastructure, thereby increasing the rural population's access to potable water, basic health care, education and some productive physical assets; (ii) human assets: improvements were registered in literacy rate and school attendance, health conditions and awareness, and technical and local development management capacity in the villages covered; and (iii) institution and services: a definite contribution was made to the country's decentralization process, which is expected to raise the quality of public administration and service delivery in rural areas through more effective people's participation in decision-making and greater accountability on the part of the Government and service providers.
- 44. The project had a moderate impact on social capital and the empowerment of rural communities in that it strengthened village-level capacity for participatory planning and implementation of subprojects and empowered rural communities to a certain extent in their relationship with public and private service providers. Agricultural productivity was significantly improved on lands treated by soil and water conservation works or fertilized by compost pits, although these lands represent only 2-3 per cent of the cultivated area of involved villages.
- 45. Impact on common natural resources management was weak, despite the fact that access to natural resources, in particular land, is fundamental to the livelihoods of most rural households. Soil fertility was improved at the individual field level where soil and water conservation works were successfully carried out, but the areas concerned are too dispersed to have any positive effect at the watershed level. More importantly, few solutions were found to land tenure issues concerning productive land (fields, pastures and forests).
- 46. The evaluation found that economic and social benefits remained below expectations for the more vulnerable population groups, including women, youth, herders and immigrants, which were specifically mentioned as priority target groups in IFAD's RRP.
- 47. The evaluation also found that the project missed the opportunity to strengthen the capacity of rural communities to coordinate and defend their interests beyond the village level. This would have been useful in the light of the subsequent creation of the rural communes, which as mentioned in paragraph 24, have acted as the lowest level of local government in rural areas since 2005. Finally, harmonization and collaboration between province-level institutions outside the collaborative framework of development projects did not appear to have improved significantly.
- 48. Considering the above, overall rural poverty impact was found moderately successful by the evaluation.

Sustainability

49. A series of positive factors argue in favour of sustainability, namely: (i) a satisfactory uptake of the CDD approach by involved communities, with improved skills at the local level for subproject planning and management; (ii) the adoption, in most cases, of cost-sharing principles (see box 1); (iii) the usefulness of the majority of community-level investments, and therefore the existence of a local incentive to maintain those investments in good condition; (iv) land tenure security for community infrastructure; and (v) the opportunities presented by the next project phases that could focus more on consolidating local O&M capacity in coordination with the rural communes.

- 50. However, certain factors may impede sustainability of benefits, such as: (i) the economic non-viability or suboptimal use of some of the economic infrastructure (cereal banks, stores, etc.); (ii) the insufficient contribution by users towards maintenance of social investments (water points, meeting halls, etc.); (iii) the generally poor management capacity and inadequate remuneration of local O&M committees; (iv) unresolved land tenure security issues for productive and NRM investments; and (v) the lack of public funding to sustain public technical service support for local communities and to finance CCTP sessions.
- 51. On balance, the evaluation found sustainability of project achievements moderately satisfactory.

Innovation, Replication and Scaling Up

- 52. Overall, the first phase of PNGT2 was innovative. The CDD approach followed by the project on a very large scale was both courageous and innovative in Burkina Faso in the sense that the approach gave village communities full responsibility for all technical and financial aspects of subproject planning and management. The three-tier M&E system of the project and the pilots in land tenure security were also the first of their kind in Burkina Faso. Several innovative refinements in procedures and methodology were tried out by provincial coordination teams, for example, in the type of support provided to villages for the awarding of contracts.
- 53. Innovations were, to a certain extent, successfully replicated within the project itself, and scaled up outside the project through policy dialogue. The combination of highly visible field interventions with a strong institutional capacity-building and policy dialogue component, allowed the project to scale up key features of its CDD and provincial consultation approaches, by making sure that these features were incorporated into the rural decentralization process at the national level.
- 54. However, the participatory planning approach did not, in itself, promote much innovation because it did not allow for the full exploitation of local opportunities and initiatives (see paragraph 28). Likewise, the mechanisms for community investment O&M lacked innovation and were too standardized and simplistic to cater for the highly diverse types of investments and socio-economic contexts (see paragraph 29). Innovative experiences in land tenure security were poorly documented and their replication outside the provinces covered by the pilots has not yet been realized.

VII. PARTNER PERFORMANCE

A. IFAD

55. For IFAD, the project was categorized as financing type C (see footnote 3). The Fund provided a significant financial contribution to the project, but IFAD-specific objectives were inadequately taken into account in project design, which was led by IDA. Relevant issues²³ were raised in the course of the technical and strategic internal quality assurance process during project design at IFAD. These issues were partly addressed in IFAD's RRP, but IFAD was not successful in ensuring that these concerns were adequately reflected in the final PAD.

56. IFAD delegated loan administration, project supervision and implementation support to IDA, for which IDA performed below expectations (see paragraph 60). IDA did not give adequate attention to IFAD-specific concerns (see paragraph 24) nor did it promote IFAD experiences and expertise in the region during project implementation. IFAD's capacity to learn from the project has been reduced by the fact that six different country programme managers were involved between project design and completion. Finally, collaboration with other IFAD-financed projects in Burkina Faso was limited,

These included: (i) focusing IFAD support on one component only; (ii) clarifying mechanisms to ensure that marginalized population groups would not be excluded from local planning and, as a result, from project benefits; (iii) putting more emphasis on NRM; (iv) providing adequate support to O&M of infrastructure; and (v) clarifying IFAD's role in project supervision.

despite the existence of promising opportunities.²⁴ The evaluation rated IFAD performance moderately unsatisfactory.

B. Government

- 57. The evaluation judged government performance satisfactory. The Government of Burkina Faso showed strong interest in and commitment to the project throughout implementation, and its continuous support certainly contributed greatly to the project's achievements, especially in terms of institutional capacity-building. The Government has made optimal use of the project's resources and experiences to advance its rural decentralization agenda. However, the Government did not fully succeed in ensuring harmonization and coordination among rural development partners and projects in the country.
- 58. Most of the project's achievements can be attributed to the good quality of project management at the national and provincial level. As mentioned in paragraph 19, the numbers and skills-mix of the project staff at the various levels were adequate. The project team succeeded, to a certain extent, in fine-tuning the project approaches according to the specific context of each province, and worked at the provincial level in close consultation with technical partners. Project M&E, as presented in paragraph 21, was also found to be adequate and innovative, especially in terms of steering the project at the national level. The M&E system has, however, not yet been transferred to the appropriate government agency to become the national rural development M&E system, as originally intended.

C. IDA

- 59. Overall, the evaluation considered IDA's contribution as cofinancier moderately satisfactory. As the main cofinancier of the PNGT2, IDA was the main driver behind the project's innovative and courageous design, which was largely based on other World Bank CDD projects in the region. As such, the main strengths but also some flaws in the design of the project, as discussed under project relevance, are attributable to IDA. While the main ministry involved in project execution has only praise for IDA's support to the project, the other project partners, including IFAD, UNDP and the Embassy of Denmark, found that IDA made little effort to develop a true partnership among donors and showed little interest in other donors' specific objectives.
- 60. As IFAD's cooperating institution, however, IDA's performance was found unsatisfactory. While it has to be taken into consideration that IDA administration of the IFAD loan, project supervision and implementation support were free of charge for IFAD, IDA did not adequately respect its commitments. Delays in non-objection statements were frequent, communication with IFAD on both fiduciary and technical aspects was poor and often untimely, and supervision reports, although regular, were of poor quality. The "fluid" way in which IDA organized its supervision and implementation support missions, 25 and the often late announcement of such missions to IFAD, made regular participation by IFAD difficult.

_

Such opportunities included: strengthening the local private sector (Rural Microenterprise Support Project), financing income-generating activities and supporting true community-based NRM (Community Investment Programme for Agricultural Fertility [PICOFA] and Sustainable Rural Development Programme) or supporting rural financial organizations (PICOFA and others). IFAD project coordinators met by the team in Burkina Faso agreed that many opportunities for collaboration and mutual learning had not been capitalized on.

This entailed IDA experts often visiting the project separately, more or less as they saw fit.

VIII. SUMMARY OF RATINGS

61. The table below summarizes the evaluation ratings for the project.

Performance of the Burkina Faso Community-based Rural Development Project

Evaluation Criteria	Ratings
Relevance	5
Effectiveness	5
Efficiency	4
Project Performance ²⁶	4.7
Impact	4
Sustainability	4
Innovation, Replication and Scaling Up	5
Overall Project Achievement ²⁷	4
Performance of IFAD	3
Performance of Government	5
Performance of IDA	3

IX. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

A. Conclusions

- 62. Overall, the evaluation assessed the project as moderately successful. The first phase of PNGT2 supported relevant interventions at the village, provincial and national level that responded well to the needs of the majority of the rural people, while remaining aligned with government policies and strategies. This can be attributed to innovative and effective approaches at both the macro level (national programme for institutional capacity building) and the micro level (CDD), implemented by a high-quality project team and skilled service providers.
- 63. However, participation by vulnerable groups in local decision-making, project activities and benefits fell short of IFAD's expectations. The project lacked a clear and effective targeting strategy, and therefore its participatory local planning (CDD) approach did not effectively reach the most marginalized and disadvantaged groups, such as women and young people (see paragraph 49).
- 64. The sheer number of villages covered by the project meant that quantity often prevailed over quality, and a highly standardized planning and management approach was favoured over more flexible and adaptable mechanisms. This resulted in poor valorization of local development initiatives and opportunities, inadequate attention to the more complex NRM issues and fragile O&M arrangements for many community investments (as analysed in paragraphs 28 and 29).
- 65. Impact on shared NRM was unsatisfactory, because these activities were usually not a priority in local development plans for two reasons: (i) subprojects were confined to individual villages and one-year periods, which is often not appropriate for NRM initiatives (see paragraph 25); and (ii) rural communities gave preference to hardware investments (such as infrastructure) that required relatively less time and effort on their behalf (see paragraph 28). The idea of financing larger subprojects through a province-level facility was relevant, but planning and implementation procedures for this facility were found inadequate (as described in paragraph 32). The first phase of PNGT2 also demonstrated the limitations of an isolated and overly ambitious land tenure component (see paragraph 37).

The rating for project performance is, as per OE project evaluation methodology, calculated as the average of relevance, effectiveness and efficiency.

The overall project achievement rating is, as per OE methodology, given by the evaluation team taking into consideration its assessment of project relevance, effectiveness, efficiency, rural poverty impact, sustainability, innovation, replication and up-scaling.

- 66. The principles of cost-sharing in community investments and charging maintenance fees for services were intended to promote ownership and better management by beneficiaries. Cost-sharing, however, as analysed in more detail in box 1, induced sometimes irregular practices (such as underhand recovery of part of the community's contribution from the local entrepreneurs by those who had contributed). It also led to local mechanisms that differentiate rights of access for the rural population to public goods in favour of the less poor.
- 67. Government performance was satisfactory, but both IFAD and IDA performed below expectations. IFAD was unable to attract sufficient attention to its priorities of combating poverty vulnerability and ensuring adequate targeting of the rural poor, as recommended by internal reviews within IFAD, prior to project approval. This was mostly due to IFAD's weak involvement in project design, and supervision and implementation support (see paragraph 55 and 56).

B. Recommendations

- 68. The evaluation makes five recommendations. The first recommendation relates to IFAD's further involvement in a subsequent PNGT2 phase. The other four recommendations relate to specific strategic issues to be considered by the Government and IDA for the next phase of the PNGT2.
- 69. **Recommendation 1: Further IFAD involvement.** The evaluation recommends IFAD's continued participation in the next phase of the PNGT2. In this regard, it is important for IFAD to engage in a dialogue with the Government and IDA to ensure that the recommendations emerging from this evaluation are taken on board by the main partners fully and in a timely manner. Additionally, in the next phase, IFAD should be more involved in project supervision and implementation support, and ensure that there are opportunities to promote learning across IFAD-supported projects, including PNGT2, in the country.
- 70. Recommendation 2: Inclusion of the most vulnerable population groups. Through their support to the next project phase, project partners should ensure that the poorest, most marginalized and most vulnerable among the active rural population fully participate in project interventions and fully share in project benefits. In particular, it would be useful to: (i) improve the project's understanding of the mechanisms of social and economic exclusion affecting the most vulnerable social groups; (ii) develop approaches for local planning and M&E that ensure full participation by vulnerable or marginalized groups and assign unequivocal priority to reducing vulnerability among such groups; and (iii) provide incentives and earmark resources for specific subprojects aimed at reducing vulnerability and exclusion of the rural poor.
- 71. **Recommendation 3: Empowerment of rural communities in the recent decentralization context.** Village and community-based planning approaches should place greater emphasis on endogenous potential and initiatives to develop local resources. The next project phase should support a changing role for public technical services, helping them devote greater attention to providing advice and assistance to local government and community initiatives. These service providers should help develop appropriate mechanisms to promote effective accountability on the part of VDCs and elected local officials in developing, financing, implementing and monitoring subprojects.
- 72. **Recommendation 4: Sustainability of local investments.** To ensure the sustainability of project investments, the next project phase should contribute to: (i) the development of mechanisms for cost-sharing in the construction and O&M costs of community infrastructure that are equitable and adapted to the specificities of different types of investments; (ii) the promotion of rural people's access to the means (inputs, technical advice, etc.) to maximize returns on investments; and (iii) the development of an enabling regulatory framework to finance O&M of public infrastructure in rural areas through the future communal fiscal system.
- 73. **Recommendation 5: Natural resource management.** The CDD approach should be adjusted to accommodate more easily community NRM subprojects that go beyond the geographic boundaries of

one village or one rural commune, and take longer than one year to implement. The next project phase should help develop appropriate accompanying measures and financing instruments to support consensus-building processes among communities, villages and rural communes. These processes would aim at bringing users and decision-makers together to adjust the NRM rules to ensure sustainable exploitation or protection of shared natural resources. Land tenure security should be mainstreamed into all project components as a cross-cutting theme.

Burkina Faso

Deuxième Programme National de Gestion de Terroirs (PNGT2)

Evaluation intermédiaire

Accord conclusif

A. Objectifs, processus et partenariat clé de l'évaluation

- 1. L'évaluation intermédiaire du Deuxième Programme National de Gestion de Terroirs conduite par le Bureau de l'évaluation du FIDA, intervient en fin de première phase (février 2002 juin 2007). Elle est centrée sur 3 dimensions: (1) la performance du programme (pertinence, efficacité et efficience); (2) les impacts du programme sur la pauvreté rurale ainsi que leur durabilité et le caractère innovant du projet, et (3) la performance du FIDA et de ses partenaires. Après une mission préparatoire en mars 2007 et un travail d'auto-évaluation par le projet, la mission principale d'évaluation s'est déroulée du 10 juin au 4 juillet 2007. Les évaluateurs ont combiné trois sources d'informations: entretiens avec les acteurs et partenaires du PNGT2, études bibliographiques et observations sur le terrain dans 6 provinces. Une réunion de synthèse a été organisée au PNGT2 avec les partenaires gouvernementaux et financiers, qui a permis de discuter de l'aide-mémoire de la mission. Le rapport de l'évaluation a été finalisé avec prise en compte des commentaires du Partenariat clé de l'évaluation.
- 2. Le Partenariat clé de l'évaluation était constitué des institutions directement impliquées dans la préparation et la mise en œuvre du projet, vers lesquelles la majorité des enseignements et recommandations de l'évaluation sont orientés. Il comprenait les membres suivants: (1) le Gouvernement du Burkina Faso (Ministère des finances et du budget et Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques); (2) la Coordination nationale du projet; (3) les bailleurs (la Division Afrique de l'Ouest et Central du FIDA; le Bureau de pays de la Banque mondiale; l'Ambassade du Danemark; la Direction de pays du PNUD); (4) la Division de conseil technique du FIDA et (5) le Bureau de l'évaluation du FIDA. Un atelier national de conclusion s'est tenu à Ouagadougou le 22 novembre 2007 regroupant le Partenariat clé et la majorité des autres acteurs concernés par le projet. Le présent document intègre les principales recommandations de l'évaluation débattues à cette occasion.

B. Constats principaux de l'evaluation

- 3. **Encrage institutionnel et financement du projet.** Faisant suite au Programme National de Gestion de Terroirs financé par la Banque Mondiale, le PNGT2 a été formulé en 1998 par le Gouvernement du Burkina Faso. Le projet a été identifié par l'Association pour le Développement International (IDA) en octobre 1998 et pré-évalué au cours de 2000. Le projet a été approuvé par les Conseils d'administration du FIDA et de l'IDA, respectivement en mai et septembre 2000. Le lancement officiel de la première phase a eu lieu en février 2002. Le projet est placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (MAHRH). Le coût total de la première phase du PNGT2 était estimé à 114,85 millions \$EU. Sa source de financement principale provenait de la première tranche d'un crédit de programme adaptable de l'IDA (66,7 millions \$EU). La première phase était cofinancée *pari passu* par un prêt du FIDA (No. 535-BF) d'un montant de 11,44 millions \$EU. L'Institution coopérante, assurant la gestion du prêt et la supervision du projet pour la part du FIDA, était l'IDA. Le montage financier du projet était bouclé par la contribution de contre-partie du Gouvernement de 14,30 millions \$EU, une participation des bénéficières de 9,15 millions \$EU et un don du Danemark (4,2 millions \$EU) finançant le système de suivi-évaluation.
- 4. **Principales réalisations**. D'une manière globale les résultats quantitatifs importants affichés, tant dans le domaine des ressources physiques qu'humaines, sont à rapprocher de la gestion d'ensemble du <u>PNGT2</u>. Ils témoignent de l'efficacité de la coordination et des prestataires de service locaux mobilisés. La composante de <u>Renforcement des capacités locales</u> a notamment permis l'établissement de 2 981

Commissions Villageoises de Gestion de Terroirs, la planification au niveau villageois, la formation technique des populations, l'alphabétisation, la sensibilisation et la formation en matière de santé et l'organisation de la gestion-entretien des investissements. La composante FIL a développé une démarche de cofinancement des investissements communautaires impliquant la maîtrise d'ouvrage locale. A travers les guichets villageois et provincial, 9 622 conventions ont été signées et près de 18 250 microprojets réalisés, pour une moyenne de 10 millions FCFA investis par village. Le guichet provincial était un échec à cause de procédures trop lourdes de passation des marchés et l'absence d'une démarche permettant de faire émerger des projets structurants au niveau inter-villageois. Pour promouvoir un environnement institutionnel favorable au développement rural décentralisé, la composante de Renforcement institutionnel s'est appuyée sur 5 grands champs d'activités: établissement ou revitalisation de 45 Cadres de Concertation Technique Provinciaux (CCTP), renforcement des capacités des prestataires de services, développement d'outils d'aide à la décision, appui au processus de décentralisation en zone rurale et, finalement, appui aux structures chargées de la décentralisation. La composante Opérations pilotes de sécurisation foncière a connu de grandes difficultés nécessitant un recentrage stratégique à mi-parcours (2004). Elle a travaillé sur le développement d'un guide pratique de sécurisation foncière, l'appui au fonctionnement d'un forum national sur le foncier rural, l'ébauche d'une stratégie et d'un plan d'action nationaux et le développement de démarches de sécurisation foncière des investissements communautaires et de règlement à l'amiable des différends entre agriculteurs et éleveurs.

- Pertinence, efficacité et efficience du projet. Le PNGT2 a soutenu des interventions pertinentes au niveau des villages et provinces et au niveau national, qui répondaient bien aux besoins de la majorité de la population rurale et étaient en ligne avec les politiques et stratégies du Gouvernement. L'expérimentation du transfert de maîtrise d'ouvrage au niveau local villageois était une proposition aussi ambitieuse que courageuse. En revanche, la méthode de planification participative du projet ne prévoyait pas de mécanisme adéquat pour assurer l'inclusion des populations rurales les plus pauvres et marginalisées. L'efficacité du PNGT2 est jugée satisfaisante au vu des objectifs spécifiques du projet. Le projet a été très efficace en termes d'amélioration de l'accès des paysans pauvres aux infrastructures sociales. Des réalisations physiques utiles ont été réalisées dans un grand nombre de villages touchant à la santé, à l'éducation et l'accès à l'eau potable. Le projet a aussi réussi assez bien à améliorer la capacité de gestion des groupes de bénéficiaires, en particulier la capacité des CVGT à gérer des microprojets d'investissement local. Le rendement des investissements publics au niveau local a été amélioré ainsi que la capacité d'absorption des zones rurales. En matière de renforcement institutionnel, le PNGT2 a soutenu avec succès le processus de décentralisation engagé au niveau national, et stimulé la concertation entre les acteurs du développement rural à l'échelle provinciale. L'efficacité du projet était pourtant parfois assez faible sur le plan qualitatif, notamment en ce qui est du renforcement des capacités locales de gestion des ressources et infrastructures communautaires. La composante sécurisation foncière isolée et trop ambitieuse, n'a pas atteint les résultats escomptés. Le dispositif de gestion de ce projet de grande envergure a été efficient dans l'utilisation des ressources humaines. Les microprojets financés par le FIL en maîtrise d'ouvrage locale ont présenté un bon niveau d'efficience, comparaison faite aux projets et programmes de développement rural avec la maîtrise d'ouvrage par le projet ou l'Etat.
- Impacts. La première phase du PNGT2 a déjà obtenu des impacts visibles à 3 niveaux: (1) la 6. dotation de 3/8 des villages du pays en infrastructures et services sociaux essentiels, (2) la création de conditions humaines et sociales favorables à la maîtrise d'ouvrage au niveau villageois et (3) une contribution indéniable au processus de décentralisation. Faute d'une stratégie volontariste et efficace de ciblage, le projet n'a pas souvent réussi à atteindre les catégories les plus marginalisées et démunies, en particulier les femmes et les jeunes. Les modalités de cotisation aux investissements et services prônées par le projet visaient une meilleure appropriation et gestion des investissements par les bénéficiaires, mais ont parfois induit des pratiques irrégulières (tels que la récupération d'une partie de la contribution duvillage auprès des entrepreneurs) et des mécanismes de différenciation des droits d'accès aux biens publics en faveur des moins pauvres. Les impacts au niveau de l'environnement ont été trop faibles parce que les interventions en matière de gestion des ressources naturelles (GRN) n'étaient généralement pas une priorité dans les plans d'investissement annuels des villages pour deux raisons. Premièrement, les microprojets étaient généralement confinés au niveau d'un village et devaient être exécutés au cours d'une année, ce qui était souvent inapproprié pour des initiatives de gestion des ressources naturelles communes. Deuxièmement, les communautés rurales préféraient généralement les investissements

« durs » (telles que les infrastructures) qui exigeaient relativement moins de temps et d'efforts de leur part.

- 7. **Durabilité.** L'évaluation a noté un certain nombre d'indices favorables à la durabilité des acquis du projet, tels que les évolutions politiques et institutionnelles accompagnées par le projet en matière de décentralisation, l'appropriation par les bénéficiaires des microprojets émanant des planifications villageoises et l'émergence d'organisations communautaires (CVGT et comités de gestion) susceptibles de valoriser et pérenniser les effets des infrastructures réalisées. En revanche, la mise en valeur de certaines infrastructures communautaires reste faible et les systèmes d'opération et de maintenance de nombreux investissements restent fragiles. Le financement post-projet des sessions de CCTP reste aussi une question en suspens.
- Performance des partenaires. Le Gouvernement et ses différentes agences ont conduit de façon satisfaisante ce projet de grande ampleur et aux enjeux importants eu égard à la décentralisation. Le FIDA a apporté une partie significative du financement du projet, mais son implication dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du PNGT2 était faible. Le fait que le FIDA ait délégué la supervision du projet à son bailleur principal (IDA), ne lui a pas permis de faire valoir ses objectifs et préoccupations spécifiques en matière de lutte contre la vulnérabilité liée à la pauvreté et de ciblage des plus pauvres, telles que mises en avant dans le Rapport et recommandation du Président auprès du Conseil d'Administration. Le FIDA n'a pas fourni les efforts nécessaires pour suivre et analyser les expériences du projet, et pour assurer une bonne complémentarité et synergie avec les autres projets du programme pays du FIDA en vue de combler certaines lacunes dans le montage du PNGT2. La pertinence de la conception du projet ainsi que des ajustements recommandés à la de Revue à miparcours, peuvent en grande partie être attribués à l'IDA. Cependant, l'IDA n'a que très partiellement respecté ses obligations auprès du FIDA en tant qu'institution coopérante: mauvaise circulation de l'information, retards fréquents dans les avis de non-objection, faible qualité des rapports de supervision, oubli prolongé des décaissements sur les fonds du FIDA durant les premières années du projet etc. Faute d'efforts de la part des bailleurs, y compris l'IDA, le partenariat et la coordination entre bailleurs sont restés en deçà des attentes et n'ont pas conduit à la synergie espérée.

C. Recommandations principales de l'evaluation approuvees par les partenaires

- 9. L'évaluation fait cinq recommandations. La première recommandation concerne l'implication du FIDA dans la phase suivante du PNGT2. Les quatre recommandations suivantes traitent de questions stratégiques qui devraient être pris en compte par le Gouvernement et l'IDA dans les phases suivantes du projet.
- 10. **Recommandation 1: Implication du FIDA dans les prochaines phases du PNGT2.** L'évaluation recommande que FIDA poursuive sa participation au PNGT2. Pour cela, il est très important que le FIDA s'engage dans un dialogue avec le Gouvernement et l'IDA pour assurer que les recommandations issues de cette évaluation soient rapidement et entièrement adoptées par les partenaires principaux du projet. Il conviendrait ainsi au FIDA de:
 - (a) Baser sa future participation sur une analyse approfondie de la conception et des premiers enseignements de la seconde phase du PNGT2. Pour optimiser la valeur ajoutée de sa participation, le FIDA devrait déterminer une niche spécifique d'appui, thématique ou géographique, en ligne avec ses objectifs et ses différentes stratégies (COSOP Burkina Faso, Stratégie régionale, Cadre stratégique global 2007-2011, stratégies et politiques en matière de ciblage, genre et innovation etc.) et en synergie avec les autres éléments de son programme de pays (projets, dons d'assistance technique et dialogue politique).
 - (b) S'impliquer le plus possible dans la supervision de son intervention et dans l'appui technique au PNGT2, afin de réduire le temps de réaction par rapport à d'éventuels blocages procéduriers, d'améliorer la prise en compte des objectifs et préoccupations du FIDA et d'apporter ses expériences dans certains domaines clés du projet (ciblage des populations vulnérables, développement communautaire, appui aux petits entrepreneurs

- ruraux, gestion des ressources naturelles, sécurisation foncière, développement pastoral etc.). Ainsi, le FIDA devrait pleinement utiliser ce projet de grande envergure pour le « scaling-up » de ses expériences innovantes dans d'autres projets FIDA en cours et prévus.
- (c) Valoriser son implication future dans le PNGT2 pour tirer pleinement des enseignements sur les approches du projet et sur les nombreuses thématiques liées à la réduction de la pauvreté et des inégalités, afin d'intégrer ces leçons au sein des projets FIDA en cours et futurs au Burkina Faso et dans la région.
- 11. **Recommandation 2: Inclusion des groupes les plus vulnérables.** Les partenaires de la prochaine phase du projet devraient assurer que les plus pauvres, les plus marginalisés et les plus vulnérables parmi la population rurale active puissent participer pleinement dans les interventions et bénéfices du projet. En particulier, il serait utile de:
 - (a) Assurer une meilleure compréhension par le projet des mécanismes d'exclusionmarginalisation sociaux et économiques que subissent les catégories les plus vulnérables lors de la conception et de la mise en œuvre des interventions.
 - (b) Elaborer des démarches de planification et de suivi-évaluation locales participatives qui assurent une participation effective des groupes vulnérables ou marginalisés dans la concertation et accordent une place incontournable à la réduction de la vulnérabilité des groupes sensibles. Les plans de développement villageois et communaux devraient intégrer systématiquement un axe de solidarité sociale avec une stratégie et des actions de soutien spécifiques pour les groupes vulnérables et/ou marginalisés actifs (par exemple microcrédits pour activités génératrices de revenus, formations spécifiques, moyens de transports pour faciliter les déplacements et l'accès au marché...). Le suivi-évaluation doit permettre d'apprécier la qualité des processus de concertation et l'intégration/exclusion ainsi que les impacts au profit des groupes vulnérables.
 - (c) Prévoir des codes de financement accordant une place spécifique aux microprojets axés sur la réduction de la vulnérabilité et de l'exclusion ainsi qu'un système de motivation pour promouvoir ces projets (concours pour le meilleur microprojet, quota minimum pour les microprojets en faveur des femmes etc.).
- 12. Recommandation 3: Renforcement du pouvoir des communautés rurales dans le contexte récent de la décentralisation. Il est important que la prochaine phase du projet assure que les capacités développées au niveau des communautés villageoises soient mises en valeur pour assurer la qualité des services publics à livrer par les communes et les services techniques de l'état. Pour cela, il apparaît nécessaire de:
 - (a) Développer des méthodes d'animation adaptées à la prise de responsabilité effective des élus et des Conseils villageois de développement (CVD) dans le montage, le financement, la mise en œuvre et le suivi de leurs projets. La future phase du projet devrait donc accorder plus d'importance et de moyens financiers au renforcement du pouvoir individuel et collectif (niveaux CVD et Conseils municipaux) en conformité avec le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le Décret sur les CVD et le guide du CVD. Cela devrait inclure des mécanismes de feedback et l'obligation de rendre des comptes (accountability) entre les différents niveaux de planification et de gestion.
 - (b) Accompagner la transformation des rôles des services techniques déconcentrés qui devraient recentrer leur mission vers l'appui-conseil aux collectivités territoriales et l'accompagnement de la gestion de microprojets communaux et locaux. La prochaine phase du PNGT2 devrait contribuer à la construction d'un système de délivrance de services techniques (publics et privés) maitrisé par les citoyens ruraux et axé sur leurs demandes. Il convient d'appuyer le renforcement des capacités de ces services au travers de formations et par la promotion de protocoles de collaboration (technique et en appui conseil) entre les

- collectivités et les services techniques dans le cadre de la mise en œuvre des plans communaux de développement.
- (c) Assurer que les démarches de planification villageoise et communale mettent plus l'accent sur les potentialités et les initiatives endogènes susceptibles de valoriser les ressources locales (ressources naturelles, ressources humaines et culturelles...). Les démarches d'accompagnement doivent donc intégrer pleinement et systématiquement dans la programmation, les actions et organisations locales endogènes, en évitant de se limiter aux seuls investissements susceptibles d'être financés par les moyens financiers externes.
- 13. **Recommandation 4: Durabilité des investissements locaux.** Pour améliorer la durabilité des investissements locaux, il faudrait que la phase suivante du PNGT2:
 - (a) Mette en place des mécanismes de contribution des populations qui sont équitables et adaptés aux investissements et à leur entretien. Le PNGT2 devrait évaluer plus en détail comment, dans la réalité, les contributions des populations ont été mobilisées et dans quelle mesure elles ont effectivement favorisé une meilleure gestion durable des infrastructures. Tout en respectant le principe de cofinancement tel que défini dans la Lettre de politique du développement rural décentralisé, il importe de revisiter les modalités de son application du fait même de la décentralisation et des évolutions des sociétés locales. Le principe de cotisation financière par les populations, préalable à l'acquisition de cofinancement doit être largement nuancé et abordé en lien direct avec le système de fiscalité que doivent construire les communes rurales qui ont la maîtrise d'ouvrage d'un grand nombre d'investissements locaux. Par ailleurs, l'insertion d'une clause dans les contrats passés avec les entreprises devrait les obliger à utiliser la main d'œuvre locale non qualifiée et à acheter les matériaux disponibles localement auprès des communautés. Cette approche permettra d'injecter des fonds localement et est plus équitable pour ceux qui mobilisent leurs bras au nom de la collectivité.
 - (b) Promeuve l'accès des populations aux moyens adéquats de valorisation des investissements. Les projets d'investissement locaux doivent assurer que les moyens nécessaires à la mise en valeur de l'ouvrage ou de l'infrastructure soient accessibles aux populations. Ces moyens, pouvant être des capacités techniques, des équipements ou des intrants, doivent être estimés dès la planification des microprojets. En cas d'absence localement, le microprojet doit inclure des mesures pour assurer un accès durable à ces moyens à partir de l'extérieur.
 - (c) Apporte un encadrement conséquent pour assurer la gestion et l'entretien des investissements. La durabilité des investissements suppose un encadrement conséquent et adapté aux spécificités de gestion et d'entretien de chaque type d'infrastructure. La performance du système de fiscalité des communes sera déterminante pour la durabilité de la maîtrise d'ouvrage locale. Le PNGT2 doit donc appuyer résolument les communes dans la mise en place d'une fiscalité locale adaptée et équitable, acceptable par les citoyens qui alimenterait un fonds communal d'entretien des infrastructures municipales.
- 14. **Recommandation 5: Gestion des ressources naturelles.** Les approches de planification et de maîtrise d'ouvrage locales devraient être adaptées pour permettre des micro-projets de GRN communautaires qui dépassent les limites d'un village ou d'une commune et nécessitent plus d'une année d'exécution. La sécurisation foncière devrait être intégrée de manière transversale dans tous les micro-projets d'investissement local. Pour cela il serait utile dans la prochaine phase du PNGT2 de:
 - (a) Développer une démarche d'accompagnement et un outil de financement adaptés pour accompagner les processus de concertation intervillageois et intercommunaux visant à mobiliser les usagers et centres de décision dans l'adaptation de règles de gestion des ressources naturelles. La concertation entre usagers et propriétaires-gestionnaires des ressources naturelles doit impliquer les élus communaux, les organisations

socioprofessionnelles et les services techniques et partir d'une analyse fine des dynamiques des ressources concernées ainsi que des modes d'exploitation et des règles de gestion existants. Elle doit être menée sur un ensemble intervillageois faisant sens du point de vue de la gestion des ressources considérées (bassin versant, espace sylvopastorale, axe de transhumance, aire de pâturage), pour aboutir à des conventions locales de gestion, d'aménagement et de mise en valeur des ressources naturelles, adaptées à une exploitation durable.

(b) L'accompagnement d'un tel processus nécessite un travail sur une échelle de temps qui dépasse le cycle annuel typique des microprojets villageois et requiert un mode de financement particulier. Intégrer le foncier comme un élément transversal dans chaque micro-projet d'investissement local. Un travail fin d'évaluation des expériences pilotes de la première phase est à mener, pour mesurer tous les effets attendus et non attendus de l'action du PNGT2. Les communes devenant un acteur central au vu du CGCT, l'action du programme doit donc se positionner en appui à la gestion du foncier à cette échelle. L'appui à conduire auprès de la Direction Générale du Foncier Rural et des Organisations Paysannes doit aider à définir les démarches d'accompagnement de la gestion communale du foncier suivant les procédures définies par la nouvelle loi en cours.

Burkina Faso

Community-based Rural Development Project

Interim Evaluation

Agreement at Completion Point

A. Objectives, Process and Core Learning Partnership

- 1. An interim evaluation of the Community-based Rural Development Project¹ (PNGT2) was conducted by IFAD's Office of Evaluation (OE) at the end of the first phase (February 2002–June 2007). The evaluation focused on three aspects: (i) project performance (relevance, effectiveness and efficiency); (ii) impact on rural poverty, sustainability and innovation; and (iii) performance by IFAD and its partners. Following a preparatory mission in March 2007 and a self-evaluation by the project, the main evaluation mission took place from 10 June to 4 July 2007. The evaluators drew on three sources of information: interviews with PNGT2 stakeholders and partners, a review of documents, and field observations in six provinces. A wrap-up meeting held at project headquarters with the governmental and financial partners discussed the evaluation mission's aide-mémoire. The evaluation report was shared with the Core Learning Partnership (CLP) for comments and was finalized taking account of those comments.
- 2. The CLP comprised representatives of all parties directly involved in project preparation and implementation, that is: (i) Government of Burkina Faso (Ministry of Finance and Budget and Ministry of Agriculture, Water and Fisheries); (ii) project coordination unit; (iii) donors (IFAD's Division for Western and Central Africa; World Bank country office; the Embassy of Denmark; United Nations Development Programme; (iv) IFAD's Technical Advisory Division; and (v) OE. Most of the lessons learned and the evaluation's recommendations are addressed to the foregoing. A final stakeholder workshop, bringing together the CLP and most other project stakeholders, took place at Ouagadougou on 22 November 2007. The present Agreement at Completion Point sets forth the major findings and recommendations of the evaluation that IFAD and the Government of Burkina Faso agree to adopt and implement

B. Major Evaluation Findings

3. **Institutional framework and project financing.** The PNGT2 is a follow-up to the *Programme National de Gestion de Terroirs* financed by the World Bank. The first phase of PNGT2 was formulated by the Government of Burkina Faso in 1998. The project was identified by the International Development Association (IDA) in October 1998 and appraised during 2000. The project was approved by the Executive Boards of IFAD and IDA in May and September 2000 respectively, and the first phase was officially launched in February 2002. The project was executed by the Ministry of Agriculture, Water and Fisheries. The total cost of the first phase of PNGT2 was estimated at US\$114.85 million. The main source of financing was the first segment of US\$66.7 million of an Adaptable Programme Loan from IDA. The project was cofinanced *pari passu* by an IFAD loan (No. 535-BF) of US\$11.44 million. IDA was the cooperating institution for IFAD, administering the loan and supervising the project on the Fund's behalf. Expected project financing included a counterpart contribution of US\$14.30 million from the Government, beneficiary contributions of US\$9.15, and a grant from the Government of Denmark (US\$4.2 million) in support of the monitoring and evaluation (M&E) system.

The project is called "Deuxième Programme National de Gestion des Terroirs – phase 1" in Burkina Faso.

- Major achievements. As a whole, the important quantitative results achieved in terms of physical and human resources may be attributed to the overall management of PNGT2, and attest to the effectiveness of project coordination and the national service providers involved. The local capacitybuilding component, inter alia, established 2 981 village land management commissions (CVGTs), conducted village-based planning, held awareness-raising and training sessions for the population in farming techniques, literacy and health care, and organized the operation and management (O&M) of project investments. The local investment fund component developed a cofinancing approach for community investments that fully involved beneficiaries in local subproject management. Through financing facilities at the village and province levels, 9 622 contracts were signed and close to 18 250 subprojects implemented for an average of CFAF 10 million invested per village. The province-level facility failed owing to cumbersome contracting procedures and a lack of measures to nurture subprojects at the inter-village level. To promote an enabling institutional environment for decentralized rural development, the institutional capacity building component was based on five major areas of intervention: the establishment and strengthening of 45 provincial technical consultation platforms, capacity-building for service providers, development of decision-making instruments, assisting in the rural decentralization process, and support to institutions tasked with decentralization. The land tenure security pilot component encountered difficulties that necessitated strategic reorientation at mid-term (2004). Notwithstanding, this component developed a practical guide on enhancing land tenure security, supported a national forum on rural land tenure, drafted a national strategy and action plan, and developed approaches to enhance land tenure security in connection with community investments and the peaceful resolution of disputes between farmers and herders.
- **Project relevance, effectiveness and efficiency.** The PNGT2 supported relevant interventions at the village, provincial and national levels that responded well to the needs of most of the rural population and were in line with government policies and strategies. The experiment with transferring project management to the local village level was an ambitious and bold proposition. However, the participatory planning tools used by the project did not provide for an adequate targeting mechanism to ensure inclusion of the poorest and most marginalized rural populations. The effectiveness of PNGT2 was deemed satisfactory in light of its specific objectives. The project was very effective in improving poor rural farmers' access to social infrastructure. Useful physical results were achieved in a large number of villages in terms of health care, education and access to potable water. The project was also quite successful in improving the management capacity of beneficiary groups and, in particular, the capacity of CVGTs to manage local subprojects. The cost-effectiveness of publicly funded investments at the local level was improved, as was the absorptive capacity of rural areas. In terms of institutional strengthening, the project has successfully supported the decentralization process at the national level, and stimulated consultations between rural development partners at the provincial level. However, project effectiveness has been sometimes weak in terms of quality, namely, regarding the strengthening of local capacity to manage community resources and infrastructure. The land tenure security component was isolated from other project components and was overly ambitious, and it did not achieve the results expected. Management arrangements for this large-scale project proved efficient in the use of human resources. The local investment fund-financed subprojects managed by village communities were found more efficient than other local investments directly managed by rural development projects or the Government.
- 6. **Impact.** The first phase of PNGT2 achieved visible impacts at three levels inasmuch as it: (i) equipped 3/8 of the country's villages with essential infrastructure and social services; (ii) created human and social conditions favouring village-level subproject management; and (iii) provided an unquestionable contribution to the decentralization process. However, because the project lacked a firm and effective targeting strategy, it encountered difficulties in reaching the most disadvantaged groups, in particular women and young people. The mechanisms for cost-sharing by the community of investments and services, as promoted by the project, were intended to promote ownership and better management of investments by beneficiaries. Cost-sharing, however, promoted what were sometimes irregular practices (such as underhand recovery of part of the village's contribution from the local entrepreneurs). It also led to inequalities in the rural populations' right of access to public goods in favour of the less poor. The impact on shared natural resource management (NRM) was unsatisfactory, because NRM activities were not usually accorded priority in annual investment plans for two reasons. First, as a general rule, subprojects were confined to individual villages and one-year periods, which is often inappropriate for

shared NRM initiatives. Second, rural communities usually gave preference to hardware investments (such as infrastructure) that called for relatively less time and effort.

- 7. **Sustainability.** The evaluation noted a series of favourable indicators for the sustainability of project results, including: (i) positive political and institutional changes regarding decentralization supported by the project; (ii) ownership by communities of subprojects resulting from village-level planning; and (iii) the emergence of community organizations (CVGT and O&M committees) that will continue to use and maintain infrastructure built under the project. However, certain types of community infrastructure were not fully utilized, and O&M mechanisms for many investments remained fragile. Post-project funding of provincial technical consultation platform meetings remained an unresolved issue.
- Performance by partners. The Government and its different institutions performed 8. satisfactorily in terms of steering this large-scale project with considerable challenges relating to decentralization. IFAD contributed a significant share of project financing but has played only a minor role in its design, implementation and monitoring, and delegated supervision to its main cofinancier (IDA). The Fund was therefore unable to ensure that its objectives and specific concerns in terms of combating poverty and vulnerability and targeting the poorest, as presented in the President's Report and Recommendation to the Executive Board, were fully addressed. IFAD did not give adequate attention to the monitoring and analysis of project experiences, and did not make sufficient effort to ensure full complementarity and synergy with its other interventions in Burkina Faso in order to fill certain gaps in PNGT2 design. IDA provided most of the project design, and adjustments were made as needed following the mid-term review. However, IDA did not fully respect its commitments to IFAD as its cooperating institution, i.e.: communications with IFAD and other project partners was poor; delays in non-objection statements were frequent; supervision reports were of poor quality; there was no disbursement of IFAD funds during the first project years, etc. In the absence of efforts on the part of donors, including IDA, donor partnership and coordination remained below expectations and did not lead to the desired synergy.

C. Main Recommendations Approved by all Partners

- 9. The evaluation makes five recommendations. The first relates to IFAD's further involvement in the next PNGT2 phase. The other four concern specific strategic issues to be considered by the Government and IDA for the next project phase.
- 10. **Recommendation 1: Further IFAD involvement in the next PNGT2 phases.** The evaluation recommends that IFAD continue to participate in PNGT2. In this regard, it is important for IFAD to engage in a dialogue with the Government and IDA to ensure that the recommendations emerging from the evaluation are taken on board by the main partners both fully and in a timely manner. It is recommended that IFAD should:
 - (a) Base any future IFAD participation on an in-depth analysis of the design and preliminary lessons learned from the second phase. In order to optimize its value added, IFAD should identify a specific niche of support, either thematic or geographic, in line with its objectives and strategies (country strategic opportunities paper for Burkina Faso, regional strategy, IFAD Strategic Framework 2007-2010, strategies and policies on targeting, gender and innovation, etc.) and in synergy with the other elements of its country programme (projects, technical assistance grants and policy dialogue).
 - (b) Fully involve itself in the supervision of its intervention and in implementation support to PNGT2, to reduce reaction time in the event of any procedural blockages and ensure that its objectives and concerns are better taken into account. This would also allow IFAD to contribute experiences in certain key project areas (targeting of vulnerable populations, community development, support to small-scale rural entrepreneurs, management of natural resources, land tenure security, pastoral development, etc.). Thus, IFAD should make full

- use of this large-scale project to scale up its innovative experiences in its other projects, both under way and planned.
- (c) **Derive more value from its future participation in PNGT2** to fully draw on lessons learned in terms of project approaches and multiple issues relating to reducing poverty and inequality, in order to build these lessons into current and future IFAD projects in Burkina Faso and elsewhere in the region.
- 11. **Recommendation 2: Inclusion of the most vulnerable population groups.** The partners involved in the next phase of the project should ensure that the poorest, most marginalized and vulnerable among the active rural population fully participate in project interventions and share in all project benefits. In particular, it would be useful to:
 - (a) Ensure a better understanding by the project of the mechanisms of social and economic exclusion and marginalization affecting the most vulnerable social groups in subproject design and implementation.
 - (b) **Develop participatory approaches to local planning and M&E** that ensure full participation by vulnerable or marginalized groups in consensus-building and assign an unequivocal place to reducing vulnerability among such groups. Village and community-based development plans should systematically include a social solidarity thrust with a specific strategy and support actions for vulnerable and marginalized active groups (e.g. micro loans for income-generating activities, special training, transport means to facilitate mobility and access to markets, etc.). M&E should make it possible to appreciate the quality of consensus-building and inclusion/exclusion and to assess impact on vulnerable groups.
 - (c) Provide for financing rules that assign a specific place to subprojects aimed at reducing vulnerability and exclusion, as well as a system of incentives to promote such projects (competitions for the best subproject, minimum quota of subprojects favouring women, etc.).
- 12. **Recommendation 3: Empowerment of rural communities in the recent decentralization context.** It is important that the next phase of the project should work to further develop village community capacities to ensure the quality of services delivered by the rural communes and public technical services. For this, it is deemed necessary to:
 - (a) Develop appropriate facilitation methods to promote effective accountability on the part of elected officials and village development councils (VDCs) in developing, financing, implementing and monitoring their projects. The future project phase should therefore accord greater importance and financial resources to individual and collective empowerment (at the VDC and municipal council level) in accordance with the General Code on Territorial Entities, the Decree on VDCs and the VDC guide. This should include feedback mechanisms and accountability at all levels of planning and management.
 - (b) Support a shift in the roles of public technical services, refocusing their mission around advising local governments and supporting the management of commune-level and local subprojects. The next phase of PNGT2 should help set up a system to deliver public and private services managed by, and driven by demand from, rural citizens. Capacity-building for these services should be underpinned by training and promotion of collaboration protocols (for technical and advisory assistance) among local governments and public technical services, in the framework of implementing community development plans.
 - (c) Ensure that village and community-based planning approaches place greater emphasis on endogenous potential and initiatives to develop local resources (natural resources, human and cultural resources, and so on). Accompanying measures should incorporate

endogenous local actions and organizations fully and systematically into planning, to avoid limiting subprojects to those investments that are eligible for external financing.

- 13. **Recommendation 4: Sustainability of local investments.** To ensure the sustainability of project investments, the next project phase should:
 - (a) Adopt cost-sharing mechanisms that are equitable and adapted to the specificities of each investment and its maintenance requirements. The PNGT2 should more closely examine how community contributions have been collected and whether such contributions have favoured sustainable infrastructure management. While respecting the principle of cost-sharing as defined in the Policy Letter on Decentralized Rural Development, the way it is being implemented should be revisited in light of decentralization and changes in local society. The principle of financial cost-sharing as a condition for acquiring project financing should be highly nuanced and applied in direct relation to the fiscal system set up by rural communes in charge of the management of a large number of local investments. Moreover, a clause should be included in contracts with private enterprises requiring them to use unskilled local labour and to buy materials available locally from communities. This will enable funding to be injected locally, and is fairer to those who contribute their efforts to the common good.
 - (b) **Promote access by populations to adequate means for maximizing investments.** Local investment subprojects should ensure that adequate means are accessible to the population to maximize their use of the facilities constructed. Such means, which could include technical expertise or equipment or inputs, should be estimated when planning subprojects. If not available locally, the subproject should foresee measures to ensure sustainable access to such external means for the community.
 - (c) Provide adequate coaching to ensure investment management and maintenance. The sustainability of investments presupposes significant coaching, well adapted to the specific O&M requirements of each type of infrastructure. The performance of communal fiscal systems will play a determining role in the sustainability of local subproject management. The PNGT2 should therefore strongly support communes in setting up adapted and equitable local fiscal systems that are acceptable to citizens and would replenish a communal maintenance fund for municipal infrastructure.
- 14. **Recommendation 5: Natural resources management.** The community-driven development approach should be adjusted to more easily accommodate community NRM subprojects that go beyond the geographic boundaries of one village or one rural commune, and take longer than one year to implement. Land tenure security should be built as a cross-cutting issue into each local investment subproject. It would therefore be useful in the next project phase to:
 - (a) Develop appropriate accompanying measures and financing instruments to support the intervillage and inter-community consensus building process in order to encourage users and decision-makers to adapt natural resource management rules. The process of building up a consensus among natural resource users and owner-managers needs to involve elected commune officials, socio-professional organizations and public technical services. It should be based on a sound analysis of the resource dynamics concerned, and on existing operating approaches and management rules. The process should involve all villages involved in the shared natural resource (watershed, sylvopastoral area, transhumance axis, grazing area), and lead to local agreements on natural resource management, conservation and use, in order to ensure the resource's sustainability. Supporting such a process calls for work on a time scale that goes beyond the typical annual cycle of village subprojects, and requires a special kind of financing.
 - (b) Mainstream land tenure security as a cross-cutting theme into all local investment subprojects. An in-depth evaluation of pilot experiences in the first phase should be carried

out in order to measure expected and unexpected results of PNGT2 interventions. Once the rural communes have taken on the central role attributed to them under the General Code on Territorial Entities, the project should focus its support on land tenure management at that level. Support to the General Directorate for Land Tenure and Farmer Organizations should help define accompanying measures for land tenure management by the communes pursuant to the provisions of the new legislation now being finalized.

Burkina Faso

Deuxième programme national de gestion de terroirs (PNGT2)

Evaluation intermédiaire

Rapport principal

I. INTRODUCTION

A. Contexte du pays

- 1. **Population et économie**¹. Le Burkina Faso est un pays enclavé de l'Afrique de l'ouest qui couvre une superficie de 274 mille km² pour une population estimée à 13,6 millions (à la mi-2006). La densité démographique moyenne approche les 50 habitants/km², la croissance démographique est très élevée et environ 81% de la population vit dans les zones rurales. Le Produit National Brut du pays estimé pour 2006 était de 1 213 \$EU/habitant (à parité de pouvoir d'achat). Depuis 2001, l'économie du Burkina a connu en moyenne une croissance soutenue de 6,3% par an (la plus élevée de l'Afrique de l'ouest) et une inflation annuelle raisonnable de 3%.
- 2. **Le secteur agricole.** Contribuant 30,6% au Produit brut national, l'agriculture et l'élevage occupent environ 84% des actifs (2005). La surface cultivée atteint un peu plus de 16% de la surface du pays, soit à peine 50% de la surface cultivable. Le sorgho et le mil partagent 2/3 de la surface cultivée. Le coton est la principale culture de rente et est cultivé surtout dans le sud-ouest et le centre du pays. La pluviométrie annuelle varie de 1 150 mm dans le sud-ouest à moins de 500 mm dans le Nord. Dans une grande partie du Burkina Faso la production agricole et animale sont donc vulnérables aux sècheresses, d'autant plus que moins de 0,5% des terres cultivées sont irriguées.
- 3. **La pauvreté et le développement humain.** Entre 1994 et 2003, l'incidence de la pauvreté au Burkina Faso a augmenté de 44,5% à 46,4%, portant le nombre de personnes vivant en dessous du seuil national de la pauvreté (0,35 \$EU), à plus de 6 millions². Le classement des pays par l'ONU selon l'Indice de développement humain de 2006 place le Burkina Faso au avant-dernier rang. L'espérance de vie au Burkina dépasse de peu la moyenne de la région. La mortalité infantile bien qu'en légère baisse depuis les années 1990 reste très élevée. Selon l'UNICEF, pour la période 1996-2005, 38% des enfants de moins de cinq ans souffraient d'insuffisance pondérale modérée ou sévère (*underweight*), et 19% de malnutrition chronique modérée ou sévère (*wasting*). Le taux d'analphabétisme reste très élevé et le taux de scolarisation est particulièrement faible.
- 4. La pauvreté rurale. La pauvreté est plus accentuée dans les zones rurales (52,3% de la population) par rapport aux zones urbaines (19,9%). Près de 3 pauvres sur 4 au Burkina Faso sont des agriculteurs vivriers. Sept sur 8 exploitations agricoles pratiquent l'agriculture de subsistance ou un élevage extensif à faible productivité. Le développement de l'agriculture et de l'élevage sont freinés par la combinaison d'une faible productivité et des fortes fluctuations des prix. La productivité est faible à cause de contraintes climatiques, la forte dégradation des ressources naturelles et les systèmes techniques de production de moins en moins adaptés. Les petits producteurs manquent d'accès aux services agricoles et au crédit. La fluctuation des prix du simple au double entre la période de récolte et la période de soudure pénalisent surtout les ménages les plus pauvres.

Sources: Indicateurs Mondiaux de Développement 2007, Banque Mondiale; Rapport de Développement Mondial 2007, PNUD; Burkina Faso Country profile 2006, The Economist Intelligence Unit.

Enquête nationale sur les conditions de vie des ménages réalisée en 2003 citée dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (2004).

- 5. Les populations défavorisées. Au Burkina Faso, et en particulier en zones rurales, la participation des femmes à la vie économique et la prise de décision est contrainte par des raisons économiques (pauvreté), sociales et culturelles qui engendrent leur retard de scolarisation, leur confinement aux activités domestiques, leur situation sanitaire médiocre et un manque d'opportunités d'emplois et de crédit. Les populations allochtones souvent semi-nomades ont un plus faible accès aux ressources et aux services socio-économiques et sont moins représentées dans les structures de pouvoir coutumières et de l'Etat.
- 6. **Stratégie de réduction de la pauvreté du Burkina Faso.** Le Gouvernement burkinabè a élaboré en 1995, une Lettre d'intention de politique de développement humain durable, centrée sur le concept de sécurité humaine. En 2000, le Burkina a publié son premier Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), focalisant sur 4 secteurs prioritaires: l'éducation, la santé, l'eau potable et l'agriculture et l'élevage. En 2004, le pays a lancé son 2^{ième} CSLP, qui ajoute, entre autres, l'environnement et le cadre de vie, le renforcement des capacités et la lutte contre le VIH/SIDA, aux secteurs prioritaires du développement.
- 7. **Stratégie de développement rural et la décentralisation.** En 1999, le Gouvernement a adopté sa Stratégie de croissance durable de l'agriculture³. Fin 2002, le Burkina a adopté une Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD). Tout en servant de cadre fédérateur, cette lettre vise l'harmonisation des programmes et projets de développement rural. Le processus de décentralisation dans les zones rurales du Burkina Faso a pris forme avec l'adoption des « Textes d'orientation de la décentralisation » en 1998, qui distinguent d'une part les circonscriptions administratives (village, département, province, région), et d'autre part les collectivités territoriales (commune, région). A ces dernières sont dévolus 11 domaines de compétences⁴ selon le principe de la subsidiarité. Ce cadre national de la décentralisation a ensuite été complété par le Code général des collectivités territoriales en 2004 et le Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation en 2006. Les élections municipales du 23 avril 2006 ont abouti à la «communalisation intégrale» du pays.
- 8. **Stratégie et programme du FIDA au Burkina Faso.** L'Exposé des opportunités stratégiques de pays (COSOP) du FIDA au Burkina date de 1998, donc d'avant le premier CSLP et de la Stratégie de croissance durable de l'agriculture. Le COSOP propose d'accorder la plus haute priorité à la durabilité des actions en prônant un processus participatif de développement. Le COSOP choisit clairement les femmes rurales, en plus des ruraux pauvres et vulnérables, comme groupe cible prioritaire. Un nouveau COSOP est actuellement en cours de préparation et devrait être présenté au Conseil d'administration du FIDA fin 2007. Depuis 1981, le FIDA a financé 10 projets de développement rural au Burkina Faso pour un coût total de plus de 316 millions \$EU. Actuellement, quatre projets cofinancés par le FIDA sont en cours.

B. Le Projet

9. **Historique et ancrage institutionnel.** Le Deuxième programme national de gestion de terroirs (PNGT2) prend la suite du Programme national de gestion de terroirs principalement financé par l'Agence Internationale pour le Développement (IDA – membre du groupe de la Banque Mondiale) et mis en œuvre de 1991 à 1998 dans 8 provinces⁵ du Burkina. Le PNGT2 est issu d'une proposition originale formulée par le Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRH). Il a ensuite été identifié et pré-évalué par l'IDA qui est aussi le bailleur principal du projet. Le prêt FIDA, qui couvre la première phase du PNGT2, a été approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en mai 2000, donc après l'élaboration du COSOP de 1998 pour le Burkina Faso. L'IDA est l'institution coopérante du FIDA et assure ainsi l'administration du prêt, la supervision et l'appui

³ Cette stratégie visait à accroître la production agricole, augmenter les revenus des producteurs, assurer la sécurité alimentaire des populations et renforcer la gestion des ressources naturelles par les communautés.

⁴ Il s'agit, entre autres, du domaine foncier, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, du développement économique et de la planification, de la santé et de l'éducation.

La Gnagna, le Kouritenga, le Kénédougou, la Léraba, le Houet, le Tuy, la Bougouriba et le Ioba.

technique au projet pour le compte du FIDA. Le type de financement du projet pour le FIDA est donc «C» (projet initié par un autre bailleur de fonds, qui assure la supervision pour le FIDA). Le projet se trouve sous la tutelle du MAHRH. Le nom officiel figurant sur les Accords de prêt BM et FIDA est le «Community-based Rural Development Project», différant ainsi de l'appellation burkinabè.

Tableau 1. Dates clé dans le cycle du PNGT2

Etape	Date
Formulation MAHRH	1998
Identification IDA	Oct. 1998
Pré-évaluation IDA	Janv. 2000
Approbation prêt FIDA	Mai 2000
Approbation prêt IDA	Nov. 2000
Accord de prêt IDA	Juin 2001
Accord de prêt 535-BF du FIDA	Nov. 2001
Lancement officiel	Fév. 2002
Lancement technique	Avril 2002
Fin du projet	Juin 2007
Clôture du prêt FIDA	Déc. 2007

Source: Documents de conception IDA et FIDA et Accord de prêt FIDA.

- 10. **Envergure et durée du projet.** Le PNGT2 est un programme d'envergure nationale, couvrant toutes les régions rurales du Burkina Faso. Selon la conception IDA, le PNGT2 est la principale constituante du Programme national de développement rural décentralisé (PNDRD), prévu pour une période de 15 ans et comprenant 3 phases de 5 ans chacune. La première phase du PNGT2, sur laquelle porte cette évaluation intermédiaire, est intervenue directement dans 26 provinces et indirectement, donc par le biais d'autres opérateurs, dans 7 autres provinces sur une prévision de 19.
- Objectifs et composantes du projet. D'après le RRP⁶ du FIDA, l'objectif de développement du PNGT2 était de «Lutter contre la pauvreté et promouvoir un développement durable dans les régions agricoles, mettant fin au cercle vicieux de la pauvreté rurale et de ses corollaires: dégradation des RN, diminution de la production et baisse de la qualité de vie». Les objectifs spécifiques du projet, encore selon le RRP du FIDA, étaient de: i) améliorer le rendement des investissements publics au niveau local; ii) améliorer la capacité de gestion des groupes bénéficiaires et de leurs institutions; iii) améliorer la capacité d'absorption des zones rurales et iv) améliorer l'accès des paysans pauvres aux infrastructures et aux moyens de production, aux services sociaux et aux mesures de protection de l'environnement. Les objectifs du projet mentionnés ci-haut ne correspondaient pas entièrement à ceux du document de préévaluation IDA qui a guidé la mise en œuvre du projet. Le cadre logique du projet selon l'IDA met l'accent sur le rôle du projet dans l'accompagnement de la décentralisation et de la coordination/harmonisation des programmes/projets de développement rural au Burkina. Ces éléments sont par contre pratiquement absents du cadre logique «version FIDA». Par contre, les objectifs opérationnels du PNGT2, qui correspondent aux objectifs de ses cinq composantes, sont partagés par le FIDA, l'IDA et le Gouvernement. Le tableau 2 (page suivante) présente les composantes avec leurs coûts estimés à la conception du projet et leurs objectifs opérationnels.
- 12. **Populations ciblées.** Le PNGT2 devait cibler les habitants de 2000 villages dans les 45 provinces du pays, choisis sur la base du degré de dégradation des RN, la faiblesse du revenu des populations, l'existence d'organisations villageoises dynamiques, la cohésion sociale, le désir de collaborer avec le projet et l'absence d'autres projets de développement. Au sein de ces villages, les actions du projet (et donc dans une certaine mesure leurs bénéficiaires) seraient déterminées en assemblée villageoise, et gérées par des Commissions villageoises de gestion de terroir (CVGT).

Rapport et recommandation du Président du FIDA auprès du Conseil d'administration.

Tableau 2. Composantes et objectifs opérationnels du PNGT2

140	rabicau 2. Composantes et objectus operationnels uu i 110 12				
Composante	Coût (%)	Objectif operationnel			
Renforcement des capacités locales	7	Améliorer les capacités organisationnelles, techniques et de gestion des populations rurales et de leurs institutions pour la gestion participative de leur développement et l'exécution de microprojets villageois et intervillageois			
Fonds d'investissement local	52	Financer des microprojets villageois et inter-villageois exécutés moyennant une approche de maîtrise d'ouvrage locale, afin d'améliorer l'accès des populations rurales aux infrastructures et services sociaux et économiques			
Renforcement des capacités institutionnelles	25	Développer un environnement institutionnel favorable aux niveaux provincial et national pour le développement rural décentralisé			
Opérations pilotes de sécurisation foncière	4	Promouvoir des améliorations durables et équitables du système foncier rural pour contribuer à la paix et à l'équité sociale, et à la préservation et la restauration des ressources naturelles			
Administration, suivi et coordination du projet	12	Assurer la bonne coordination et gestion administrative du programme			

Source: RRP FIDA (Mai 2000), Accord de prêt No. 535-BF (Novembre 2001) et Document de pré-évaluation IDA (Octobre 2000).

- Coûts et financement. Le coût total de la première phase du PNGT2 était estimé à 114,85 millions \$EU. Sa source de financement principale devait provenir de la première tranche de 66,7 millions \$EU d'un crédit de programme adaptable de l'IDA. Ce crédit IDA en trois tranches était sensé financer trois phases consécutives du PNGT2 de cinq années chacune. La première phase du PNGT2 était cofinancée pari passu par un prêt du FIDA (No. 535-BF) d'un montant de 11,44 millions \$EU et à des termes hautement concessionnels. La contribution de contre-partie du Gouvernement prévue était de 14,30 millions \$EU et la contribution des bénéficières de 9,15 millions \$EU. Le Gouvernement du Danemark avait prévu un don de 4,2 millions \$EU pour financer le système de suivi-évaluation (S-E). Un don de 9 millions \$EU des Pays-Bas était prévu mais ne s'est pas matérialisé suite à un changement de stratégie de coopération entre les Pays-Bas et le Burkina Faso juste avant le démarrage du projet. Il faut mentionner aussi les importantes contributions du PNUD à travers le financement du Projet d'appui à la concertation et à la gouvernance locale (PACGL - démarré en 2004) et du Fonds pour l'environnement mondial à travers le Sahel Integrated Lowland Ecosystem Management Project (SILEM - démarré en 2005), tous deux projets étant intégrés dans le PNGT2. Plus de la moitié des financements du projet étaient destinés au Fonds d'investissement local (FIL), alors que 12% étaient prévus pour sa coordination, gestion et son S-E.
- 14. **Synergies et partenaires.** Au niveau national, en appui au PNDRD, le projet faisait partie du Forum national de coordination entre programmes et projets de développement rural au Burkina Faso. Un Comité de pilotage interministériel ouvert aux partenaires techniques et financiers et à des représentants de la société civile était chargé de réviser et approuver les programmes de travail et budgets annuels. Une Unité de coordination du projet (UCP) nationale était responsable de la gestion du projet au niveau national et assurait le suivi-évaluation des réalisations et impacts du projet. Au niveau de chaque province, un Cadre de concertation technique provincial (CCTP), qui comprenait des représentants du Gouvernement provincial, des projets et programmes, des ONG et de la société civile, était chargé d'assurer la cohérence des interventions et leur complémentarité, d'établir les priorités des investissements structurants, et de suivre et évaluer les projets et programmes de développement. Le PNGT2 collaborait étroitement avec de nombreux projets d'envergure moins ambitieuse, qui lui étaient complémentaires, notamment le Programme d'appui danois au développement du secteur agricole du Burkina (PADDAB projet de la coopération danoise démarré en 2000, deuxième phase depuis 2006).
- 15. **Conception de la phase suivante.** Au moment de l'évaluation, la Banque mondiale avait déjà procédé à la pré-évaluation de la prochaine phase du PNGT2, mais le FIDA attendait les recommandations de cette évaluation intermédiaire avant de décider sur les modalités d'une éventuelle participation dans cette suite du projet. L'objectif de développement de cette nouvelle phase est de « rendre les communes rurales capables de concevoir et de mettre en œuvre le développement local de

manière participative et durable ». Elle a débuté dès la fin de la première phase du PNGT2, c'est-à-dire en juillet 2007.

C. Objectifs de l'évaluation

- 16. **Objectifs de l'évaluation.** L'évaluation intermédiaire du PNGT2 conduite par le Bureau de l'évaluation du FIDA avait deux objectifs: 1) répondre à l'obligation du FIDA de rendre des comptes auprès de ses membres et partenaires par rapport aux résultats des opérations cofinancées et, 2) contribuer à l'apprentissage par les partenaires des projets, au profit de la conception et de la mise en œuvre de la deuxième phase du PNGT2 et d'autres projets et programmes en cours et futurs au Burkina Faso et dans la région. Suivant le cadre général de la Politique d'évaluation du FIDA et le guide méthodologique du Bureau de l'évaluation, l'évaluation du PNGT2 était centrée autour de trois dimensions: 1) la performance du projet, en termes de pertinence, efficacité et efficience, 2) la performance du FIDA et de ses partenaires et 3) les impacts du projet sur la pauvreté rurale et leur durabilité. Le ciblage des populations vulnérables ainsi que les innovations du projet et leur reproductibilité ont reçu une attention spéciale.
- 17. **Démarche de l'évaluation.** L'évaluation du PNGT2 s'est réalisée en 4 grandes étapes. La préparation s'est déroulée à partir de mars 2007 (revue documentaire, mission préparatoire et auto-évaluation⁷) et elle a abouti à un document d'orientation pour l'évaluation. La mission d'évaluation principale s'est déroulée du 10 juin au 4 juillet 2007. Dans ce cadre l'équipe d'évaluateurs a pu se rendre dans six provinces d'intervention du PNGT2. Afin d'assurer la validité des données, trois sources d'information principales ont été combinées: revue documentaire, entretiens avec les partenaires et acteurs clé et observations directes sur le terrain⁸.
- 18. **Partenaires de l'évaluation.** Un partenariat clé a été identifié pour informer les évaluateurs et éventuellement tirer des expériences et leçons à partir de l'évaluation. Il était composé des acteurs suivants: 1) Le Gouvernement du Burkina Faso (Ministère des finances et du budget et Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques); 2) la coordination du projet; 3) les bailleurs (le FIDA, l'IDA, l'Agence danoise pour le développement international DANIDA et le PNUD); 4) la Division de conseil technique du FIDA et 5) le Bureau de l'évaluation du FIDA.
- 19. Ce rapport principal présente les analyses développées par la mission d'évaluation. Celles-ci ont été débattues lors de la réunion de restitution du 3 juillet à Ouagadougou et enrichies des approfondissements tirés des quatre documents de travail figurant en annexe. En fin de rapport sont également exposées les recommandations utiles à l'avenir pour les différents partenaires. L'ébauche du rapport d'évaluation a fait l'objet de commentaires de la Division Afrique de l'ouest et centrale du FIDA, du Gouvernement, de l'IDA et du PNUD. Un Atelier de conclusion de l'évaluation a eu lieu le 22 novembre 2007 à Ouagadougou rassemblant les principaux partenaires du projet et du FIDA. Un Accord conclusif a été préparé intégrant les principales recommandations de l'évaluation débattues à cette occasion.

_

⁷ Le dispositif de suivi-évaluation du projet a produit un nombre d'études qui constituent une base d'auto-évaluation assez solide. Des compléments ont été apportés suite à la demande des évaluateurs.

⁸ Les évaluateurs ont travaillé dans 6 provinces du Burkina (Kénédougou, Sourou, Soum, Bougouriba, Oubritenga, Kompienga). Des séances de travail ont été organisées avec les coordinations provinciales, les Cadres de concertation techniques provinciaux, des opérateurs et entreprises partenaires, et au moins 3 villages ont été visités et analysés dans chacune de ces provinces.

II. PERFORMANCE DU PROJET

A. Conception du projet

1. Contexte institutionnel et politique

- 20. Contexte institutionnel et politiques publiques. D'une manière générale la conception du PNGT2 s'est appuyée utilement sur différents axes majeurs de la politique nationale: LPDRD, CSLP, Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD). Trois éléments traduisaient particulièrement ce soutien aux politiques publiques: 1) L'approche de maîtrise d'ouvrage locale et 2) l'approche programme s'inscrivant dans un processus d'accompagnement de la décentralisation dans le moyen terme, et 3) la prise en compte des enjeux fonciers au niveau national.
- 21. Approche maîtrise d'ouvrage locale et approche programme en précurseurs de la politique de décentralisation. Le mode de maîtrise d'ouvrage locale à très grande échelle retenu pour la mise en œuvre des microprojets du guichet villageois, constituait une innovation de taille par rapport aux approches classiques centralisées ou de vulgarisation descendante. L'approche participative et décentralisée prônée s'appuyait sur les expériences amorcées par plusieurs projets précédents du pays depuis le début des années 90 (dont le PNGT1). Elle apparaissait bien de nature à renforcer davantage la crédibilité du projet et la responsabilisation des communautés bénéficiaires. L'approche programme avec ses trois phases progressives, soutenue par le Gouvernement, constituait aussi un élément majeur dans la conception du PNGT2. Le PNDRD manifestait la volonté nationale d'intervenir massivement et de manière coordonnée pour répondre aux enjeux de développement rural à l'échelle du pays, tout en accompagnant les transformations majeures induites par le processus de décentralisation progressive qui était engagé. Le phasage du PNGT2 exprimait aussi la volonté de mettre en place des démarches d'apprentissage par l'action, pour capitaliser l'expérience et faire évoluer les dispositifs au fil de la prise de responsabilité par les populations et les collectivités locales.
- 22. **Prise en compte des enjeux en matière de politique foncière.** L'intégration de cette dimension était pertinente. Elle soutenait des préoccupations fortes au niveau national pour la sécurisation foncière des sites d'investissement. Globalement, on visait à favoriser l'équité et la paix sociale, à encourager les investissements et la productivité agricole, à améliorer la conservation et la réhabilitation des ressources naturelles, et mettre en route la décentralisation.
- 23. **Intégration des expériences.** Bien que sommairement mentionnée dans le document d'évaluation, la prise en compte d'autres expériences en matière de développement local est apparue insuffisante pour guider la stratégie d'intervention. C'est ainsi que le niveau départemental de planification et concertation a été négligé par les concepteurs du PNGT2 alors que c'était l'échelle territoriale la plus probable sur laquelle pouvait se construire la décentralisation en milieu rural. Les expériences spécifiques à la gestion décentralisée et concertée des ressources naturelles ne sont pas non plus intégrées à la conception. Elles auraient mis en évidence la nécessité de prévoir un accompagnement spécifique et l'intégration de mesures de gestion inter-villageoises. La dimension Gestion des Terroirs est bien présente dans la formulation du MAHRH, mais on note que la révision faite par la BM a effacé cet aspect du projet⁹.

2. Stratégie du FIDA

24. Adaptation à la stratégie du FIDA. Le PNGT2 était considéré comme un des outils de mise en œuvre de la stratégie du FIDA au Burkina Faso définie en 1998, qui visait en particulier d'œuvrer pour l'accroissement de la production agricole et des revenus, tout en assurant la protection de l'environnement, la conservation des eaux et des sols et la lutte contre la désertification. Il s'agissait aussi de répondre aux besoins de services et d'infrastructures ruraux, dans le cadre d'un processus participatif d'identification, d'exécution et d'entretien des structures et des institutions s'y rapportant. On verra par la suite que, d'une manière générale, l'implication du FIDA dans la mise en œuvre et le suivi du projet a été

6

Malgré cette suppression de la GT, les autorités burkinabées ont opté pour conserver le nom PNGT, s'appuyant ainsi sur l'appellation PNGT déjà largement reconnue dans le pays au terme du premier PNGT.

très distante. La conception (pré-évaluation IDA et RRP FIDA) n'attribue pas de rôle spécifique au FIDA, comme cela était le cas pour le PNUD (gouvernance locale) et la Coopération danoise (S-E). Ainsi, aucune place n'est donnée au FIDA pour valoriser ses domaines d'expertise au sein du projet (développement rural participatif, lutte contre la pauvreté rurale, ciblage des plus vulnérables). Il n'y a pas eu non plus d'évolution du cadre d'intervention, ni de la stratégie qui laisserait penser que la conception du projet a été adaptée aux changements stratégiques intervenus au niveau du FIDA depuis le démarrage du projet 10.

3. Stratégie de ciblage

Stratégie de ciblage. Le ciblage est resté insuffisamment précis au regard des besoins prioritaires des populations ciblées par le projet et de celles ciblées par le mandat du FIDA (c.-à-d. les plus pauvres et vulnérables, femmes et jeunes). Il s'est opéré principalement à 2 niveaux: ciblage géographique (choix des provinces et villages d'intervention, et aussi choix des sites d'implantation des investissements villageois) et auto-ciblage (par la nature des réalisations et investissements, certaines composantes sociales peuvent en bénéficier plus que d'autres). En ce qui est du ciblage géographique, la conception proposait un choix de 2 000 villages dans 26 provinces choisis en combinant plusieurs critères: degré de dégradation des ressources naturelles, faiblesse du revenu des populations, existence d'organisations villageoises dynamiques, cohésion sociale, désir de collaborer avec le projet et l'absence d'autres projets de développement. Mais au-delà de ces critères généraux certains principes du COSOP FIDA ont été négligés dans la conception par rapport au ciblage des groupes vulnérables et au soutien aux activités génératrices de revenus. Le processus de planification participatif devait garantir l'inclusion des groupes traditionnellement défavorisés et assurer l'ajustement des réalisations aux attentes plus particulières des bénéficiaires spécifiques du FIDA. Pourtant l'approche communautaire ou de développement local largement expérimentée dans le pays avait déjà montré des limites dans la recherche du consensus pour les priorités de développement et dans la capacité des assemblées villageoises à intégrer les groupes cibles à faible voix. De plus, l'élimination des activités génératrices de revenus écartait d'entrée de jeu le bénéfice économique attendu par les femmes. Pour agir de manière significative sur la vulnérabilité des plus démunis, il importait donc d'intégrer d'autres méthodes plus pertinentes dans la recherche de l'équité, garantissant l'accès des plus pauvres aux services publics et aux investissements réalisés.

4. Suivi-évaluation

- 26. Le système de suivi-évaluation proposé, financé principalement par la Coopération Danoise, intégrait le suivi de l'exécution et des impacts. Il s'articulait sur des niveaux très complémentaires. Il proposait d'impliquer directement les bénéficiaires au niveau local et mettait l'accent sur la valorisation des données au niveau provincial. Un dernier niveau d'agrégation était opéré au niveau national. Le système à mettre en place voulait aussi répondre au souci d'alimenter le processus d'apprentissage par l'action en analysant les enseignements utiles au renforcement des capacités locales de maîtrise d'ouvrage. Au-delà des impacts spécifiques du projet, le système de suivi-évaluation était aussi censé suivre l'évolution d'indicateurs socio-économiques et environnementaux au niveau national et devait ainsi constituer un premier système national de S-E du développement rural.
- 27. **Cadre logique.** La planification initiale n'est pas parvenue à établir un seul cadre logique avec des indicateurs communs aux différents partenaires financiers. Faute d'une vision partagée sur les objectifs et la logique d'intervention, et les indicateurs de S-E, le risque était grand ensuite que les objectifs du principal bailleur deviennent prédominants et que les préoccupations spécifiques du FIDA soient oubliées en matière d'attention aux groupes vulnérables et d'environnement. Les cadres logiques de la BM et du FIDA étaient non seulement partiellement différents, mais ils comportaient aussi de grandes imperfections. Le niveau résultats attendus (*outcomes*) était erronément appelé réalisations (*outputs*) et le niveau réalisations était en fait absent. Chacun faisait apparaître des éléments pratiquement identiques au niveau des objectifs et des réalisations. Les indicateurs proposés renseignaient généralement sur le niveau

Notamment la Stratégie régionale pour l'Afrique de l'ouest et du centre (octobre 2002), le Plan d'action 2003-2006 pour l'Intégration des questions de parité hommes-femmes dans l'opération du FIDA et le Système de gestion par les résultats et impacts – RIMS – introduit fin 2003.

7

des réalisations à atteindre, mais étaient insuffisants pour préciser la qualité et notamment le niveau d'acquisition de capacités, et la viabilité de la gestion des infrastructures et des équipements. En définitive, ni le cadre logique de la BM, ni celui du FIDA ne fournissaient un véritable outil de pilotage et de suivi. L'équipe d'évaluation a donc dû procéder à une reconstruction de la hiérarchie des objectifs, sur la base des objectifs opérationnels et résultats attendus de chaque composante décrits dans les différents documents de conception du projet¹¹.

5. Pertinence des composantes et articulation

- 28. Composante Développement des capacités locales (formation et animation). Elle devait s'appuyer entièrement sur des tiers et on prévoyait une contribution forte de l'alphabétisation de manière à doter les organisations de capacités de gestion. Une telle conception ne permettrait pas pourtant de combler efficacement et à court terme les déficits du capital humain et social local dès le démarrage des CVGT. La fonction de recherche-développement et d'appui-conseil à l'identification et au montage des microprojets a été oubliée dans la conception, qui semble être partie du principe que les solutions aux problèmes des populations existaient, étaient connues et étaient simples à organiser. Bien que la capacité des populations à gérer des fonds et des petits chantiers, moyennant une formation rapide, a été correctement estimée, la capacité locale à valoriser et gérer durablement les investissements a été surestimée et les outils prévus à cette fin étaient simplistes et peu adaptés. De surcroît le dispositif et les moyens prévus pour l'animation étaient trop faibles. Pour ce qui concerne spécifiquement la gestion durable des équipements, on peut également considérer que la conception n'a pas suffisamment pris en compte les enseignements tirés de plusieurs dizaines d'années de gestion collective des ouvrages comme les forages, les salles de classes et les banques céréalières.
- Composante FIL. La conception de cet outil financier était pertinente. Elle s'appuyait sur des résultats intéressants des projets de développement local conduits dans le pays dans les années 1990. Néanmoins un certain nombre de faiblesses ont été décelées dans la conception de cette composante. C'est d'abord la juxtaposition de deux guichets de financement gérés suivant des procédures très différentes (relativement décentralisées pour le guichet villageois, très centralisé pour le guichet provincial). La notion même de projets structurant finançables au guichet provincial était une idée pertinente, mais la conception ne développait pas de démarche pour accompagner les acteurs locaux dans la conception de tels projets relevant plutôt d'échelle inter-villageoise. Les risques liés à la grande envergure ambitionnée par le projet poussant à une forte uniformisation de la démarche et des procédures, étaient peu analysés à la conception. Les implications possibles étaient pourtant très fortes au plan de la coordination et de la gestion administrative et financière. Aucune analyse n'était envisagée du degré d'adaptation d'une démarche et de procédures uniques à la diversité des réalités socioéconomiques et environnementales. L'aire géographique couverte comportait aussi un risque de saupoudrage des actions, d'inadéquation des moyens. La conception de l'intervention concertée sousestimait aussi largement la complexité des ajustements à mettre en place pour que les actions puissent effectivement se conjuguer. La démarche de maîtrise d'ouvrage locale, comme le menu des activités du FIL apparaissaient standardisés. La conception ne fait pas cas de la grande diversité des réalités dans lesquelles ces éléments devraient s'inscrire à la mise en œuvre du projet: organisations communautaires, capacités de financement, potentiel agro-écologique et économique. Notons finalement que, considérant que l'exécution du PNGT2 s'appuyait entièrement sur le faire-faire, un minimum de fonction d'appui conseil en technique et gestion aurait été utile pour favoriser les petites entreprises locales et les accompagner à la décentralisation qui devrait leur permettre d'obtenir des contrats auprès des futures communes.
- 30. Composante renforcement institutionnel. Elle avait pleinement sa place dans la conception d'un tel projet dans le souci de participer aux évolutions du cadre institutionnel et juridique, de renforcer la concertation aux niveaux national et provincial sur les grands domaines du développement rural et de la décentralisation et, ainsi, de faciliter la mise en œuvre des activités à la base. On peut néanmoins souligner que, aussi sur le plan institutionnel, la conception n'accordait pas suffisamment d'importance à

_

Voir appendice 3 du rapport.

la pérennité. Par exemple, le projet prévoyait de financer les instances de concertation provinciales sans aborder notamment la question de recherche de mécanismes durables et autonomes de financement pour ces instances.

- 31. **Composante sécurisation foncière.** Au-delà du bien fondé de se pencher sur la question foncière, l'Opération pilote de sécurisation foncière (OPSF) est apparue trop ambitieuse dans ses objectifs et sa conception s'est révélée trop sommaire sur le plan opérationnel. Ceci a ainsi nécessité un recentrage à mi-parcours. Il a été proposé à juste titre de « passer la main » au Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural (CNSFMR). Sur le terrain les actions ont été recentrées sur la sensibilisation, la formation des acteurs, le test de mise en place de Commissions villageoises de règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs (CVRDAE) et la sécurisation des investissements réalisés par le PNGT2.
- 32. L'articulation entre les composantes. D'une manière générale la structuration en quatre composantes principales faisait sens en prévoyant en amont la formation et le renforcement des capacités, pour faciliter la maîtrise d'ouvrage et le cofinancement au travers de l'outil financier qu'est le FIL. Le fait de placer dans les appuis institutionnels le niveau villageois des CVGT semble être un facteur peu pertinent. Ces structures de base font en effet l'objet d'accompagnement à l'émergence et à l'acquisition de capacités de maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la composante Renforcement des capacités. Ceci a pour effet de diluer les activités d'appui aux CVGT au sein de trois composantes. Les activités de monitoring de ces structures villageoises auraient dû être définies dans la conception de la composante Renforcement des capacités locales. De la même manière la fonction de planification locale est peu spécifiée dans les composantes alors qu'elle touche à une des capacités essentielles dont les CVGT devaient se saisir grâce à l'appui du PNGT2.

6. Intégration de la durabilité dans la conception

La conception du PNGT2 abordait pleinement la durabilité en s'attachant à créer des institutions villageoises telles que les CVGT, en leur donnant les moyens d'acquérir les capacités nécessaires à l'exercice de leur mission pérenne, à procéder à un réel apprentissage par la pratique de ces responsabilités de maîtrise d'ouvrage locale. C'était là une option remarquable de la conception qui s'inscrivait dans la préparation de la mise en place d'une organisation de gestion du développement local et de décentralisation. Cependant d'autres éléments de la conception apparaissent insuffisants pour répondre aux enjeux de durabilité comme on a pu le souligner plus haut. Le premier concerne la stratégie d'accompagnement des CCTP, pour lequel la conception mettait en avant un soutien financier, mais pas de stratégie effective permettant de solutionner le problème central de la mobilisation de ressources nécessaires à la concertation en dehors des financements des projets. Le second point porte sur la mise en place d'organisations locales de gestion et d'entretien des infrastructures villageoises. Le rapport d'évaluation se bornait à mentionner que des dispositions satisfaisantes devraient être prises au plan de l'exploitation et de la gestion. Mais aucune analyse ne faisait apparaître les enseignements des expériences de gestion locale des infrastructures dans le pays, montrant notamment toutes les limites des approches qui considéraient que la simple création de comités de gestion garantirait une gestion durable des infrastructures collectives. La plupart de celles-ci ne survivant pas à leur création, il était important de tracer une stratégie innovante dans ce domaine et de prévoir pour le moins un accompagnement et un suivi au cours des premières années. De la même manière, le statut des investissements collectifs à réaliser était ambigu. Ils devaient être financés en partie par des cotisations volontaires au niveau villageois en attendant l'émergence de collectivités locales décentralisées qui seraient véritablement propriétaires et responsables. Notons finalement que les déclencheurs de passage de la première phase à la seconde ne comprenaient pas d'indicateurs de durabilité, tel que par exemple la capacité de recouvrement des coûts d'opération et d'entretien par les usagers des infrastructures réalisées par le projet.

B. Mise en œuvre et réalisations

1. Composante renforcement des capacités locales

- 34. **Démarche et activités de mise en place des CVGT.** La stratégie du projet était de s'appuyer sur des structures locales de gestion reconnues pour bénéficier du transfert de maîtrise d'ouvrage. L'arrêté interministériel de février 2000 précisait dans ce sens que les CVGT sont chargées d'orienter et de coordonner les actions de développement au niveau villageois. Pour accompagner la constitution de ces instances le PNGT2 a mis sur pieds une séquence logique d'étapes comprenant sessions de sensibilisation, planification participative (aboutissant au Plan de gestion de terroirs PGT), sélection des membres et création officielle de la CVGT. Cette démarche a ainsi été mise en œuvre dans 2 981 villages, en lien avec l'administration, sans toujours laisser beaucoup de temps de réflexion aux communautés qui de leur côté percevaient bien que la CVGT était un passage obligé pour accéder aux guichets de subventions du PNGT2.
- 35. Formation des membres des CVGT. La démarche visait à renforcer plusieurs capacités de ces nouvelles structures. Les formations et recyclages ont touché quatre champs d'activités des CVGT: i) l'organisation et le fonctionnement des CVGT, ii) l'animation (planification des activités, élaboration des Plans Annuels d'Investissement et des fiches de microprojets), iii) la gestion financière et comptable (passation des marchés, élaboration des contrats, achats et techniques de négociation), et iv) le suivi participatif. Dans la majorité des cas non lettrés, le président, le trésorier et le secrétaire, n'ont pas été en mesure de transmettre ces formations aux autres membres. Le projet a alors dû opter pour des animateurs locaux formés et assurant ensuite la formation *in situ* à un nombre plus grand de membres des bureaux. Les formations pour animateurs locaux variaient de 1 à 5 jours selon le thème et ont été assurées par les responsables du suivi-évaluation et/ou de la communication des équipes provinciales. L'éventail des formations développé s'est aussi étendu à des voyages d'études destinés à faciliter les échanges entre membres de CVGT et entre communautés.

Tableau 3. Personnes-jours de formations organisées dans le cadre du PNGT2

Type de formations	Personnes-jours
Organisation et fonctionnement des CVGT	75 901
Maîtrise des outils de gestion financière et comptable	66 391
Techniques d'animation, planification des activités, fiches de projets, contrats achats et	92 656
Formations et recyclage à l'utilisation des outils de suivi participatifs	17 635
Voyages d'études et échanges d'expériences entre communautés	4 758

Source: Suivi des performances du PNGT2- Bilan de 2002 au 31 décembre 2006, février 2007.

- 36. Du point de vue quantitatif comme l'indique le tableau ci-dessus, c'est un nombre important de journées de formations qui ont été mises en œuvre par le PNGT. Pourtant, leur qualité a été hétérogène suivant les capacités des formateurs et des représentants de CVGT concernés. C'est à la tenue des outils de gestion que l'on peut le mieux évaluer la pertinence et la qualité de la formation. De ce point de vue les données fournies par le suivi-évaluation montrent certaines limites. Elles tiennent au caractère très ponctuel de ces formations qui n'a pas permis un réel apprentissage de l'utilisation de ces outils, ce qui conduit à leur faible utilisation ensuite. Notons enfin qu'un nombre impressionnant de supports pédagogiques (75 738) ont été produits et mis à disposition des communautés (dossiers techniques, boites à image, livrets techniques illustrés et cassettes audio). Au total 31 pièces de théâtre (théâtre forum sur les CVGT) ont été créées et présentées 477 fois dans les provinces d'intervention directe.
- 37. Animation d'Assemblées générales inter-villageoises et mise en place de Commissions inter-villageoises de gestion de terroirs (CIVGT). Cette activité a du être interrompue dès que le gouvernement a arrêté l'entrée départementale comme choix gouvernemental de communalisation intégrale. Le nombre de structures ainsi créées s'est limité à 7. Ces CIVGT n'ont ensuite pas été accompagnées au vu de leur décalage avec les options institutionnelles.

- 38. **L'appui à la planification villageoise.** La démarche de planification villageoise développée s'est appuyée sur un diagnostic participatif communautaire ouvrant sur l'élaboration d'un Plan de Gestion des Terroirs. L'accompagnement de la planification a été principalement réalisé par les bureaux d'études et dans une moindre mesure par les équipes provinciales au départ. Au total, 2 986 PGT ont été élaborés. On doit noter une évolution du concept de planification dans la démarche du PNGT2. On perçoit un glissement d'un plan de développement d'ensemble pluriannuel (le PGT), vers un plan d'investissement annuel (le PAI). Le PGT était un plan d'ensemble ouvert, posant un diagnostic global des problématiques discutées par les populations et mettant en évidence les actions prioritaires à engager au titre du plan. Le PAI se limitait souvent aux actions que la CVGT envisageait de financer grâce aux appuis du PNGT2. De ce fait, la liste était fortement calquée sur l'offre de projet de manière à pouvoir faire l'objet d'un arbitrage ensuite au niveau provincial. Les demandes formulées dans les PAI étaient rassemblées et consolidées au niveau provincial et national. Une fois les arbitrages établis par le PNGT2, la liste définitive des infrastructures réalisables étaient transmises aux CVGT.
- 39. L'appui-conseil et la formation des CVGT par les animateurs. L'approche d'apprentissage par l'action devait conduire les CVGT à s'exercer directement dans l'action à leurs nouvelles responsabilités. Chaque village accompagné par le PNGT a bénéficié d'un appui à l'animation des assemblées générales pour l'élaboration du PGT, puis pour en tirer un PAI annuel. Le principe était de mobiliser l'animateur local pour seconder le bureau des CVGT dans l'organisation et l'animation de l'assemblée générale annuelle. L'assistance apportée dans ce cadre portait sur l'aide à la transcription des activités planifiées sur les supports papiers notamment et les tableaux de synthèse. Mais le temps accordé à ce travail d'animation était dérisoire, se limitant à 3 jours par village et par an. Le rôle de cet animateur local était pourtant essentiel dans la démarche de renforcement des capacités. On peut noter que dans certains cas, l'animateur choisi a largement rempli le rôle d'animateur de développement local, bien au-delà du temps qui était rémunéré, grâce à son investissement personnel au village, le conduisant parfois au fauteuil de maire de sa commune. L'appui-conseil limité dans l'exécution des planifications a ensuite essentiellement porté sur les activités liées à la gestion des ressources naturelles. Des formations techniques ont été organisées sur des thèmes simples, efficaces et maîtrisables déjà largement connus dans le pays comme les cordons pierreux et les fosses fumières.
- 40. **L'alphabétisation villageoise.** La démarche a consisté à mettre en place des Centres permanents d'alphabétisation et de formation (CPAF) dans la ligne de la stratégie développée par les services d'alphabétisation. Le PNGT a ainsi contribué à la construction de 882 nouveaux centres et l'équipement de 629 CPAF. Plus de 58 200 personnes ont bénéficié d'alphabétisation initiale et près de 35 800 personnes d'alphabétisation complémentaire. D'après les résultats de l'enquête sur les résultats intermédiaires (ERI) réalisée en 2007 sur un échantillon de 259 CPAF, les femmes représentent près de 51,2% de l'effectif global de personnes inscrites. Trois principales limites sont à relever dans la mise en œuvre de la démarche: i) L'alphabétisation était dispensée en langues locales (alors que les outils de gestion étaient en français); ii) La période, les horaires et la durée des cours étaient souvent inadaptés; et iii) Il n'existe pratiquement pas d'outils didactiques ni de littérature en langue locale pour soutenir la post-alphabétisation.
- 41. La sensibilisation sur le VIH/SIDA. La démarche développée voulait mettre en relation le VIH-SIDA avec le développement en milieu rural pour contribuer à une meilleure efficacité dans la lutte. Seules les 12 provinces ne bénéficiant pas de l'appui du Conseil national de lutte contre le SIDA et les infections sexuellement transmissibles (CNLS) ont été ciblées par le projet, ce qui a permis la concentration des efforts et des moyens alloués. Le PNGT a ainsi mobilisé près de 2 000 personnes au titre de la sensibilisation et mis en place 231 Comités départementaux et villageois de lutte contre le Sida (CDLS et CVLS) au niveau des provinces ciblées. Les membres de ces comités ont bénéficié d'un programme consistant de sensibilisation et de formation. De surcroît la composition paritaire des CVLS a permis une implication systématique des femmes.
- 42. **Education environnementale (EE).** Les activités ont porté sur l'information des Directions régionales et provinciales de l'éducation de base (DREBA et DPEBA) sur l'éducation environnementale (26 ateliers provinciaux aboutissant à la mise en place de cellules relais). Le PNGT2 a aussi opéré un investissement important dans l'élaboration et la diffusion d'un guide d'Education Environnementale

(4 585 exemplaires ont été diffusés). L'activité s'est concentrée sur la formation des enseignants chargés d'utiliser ce guide EE. Au-delà des 71 membres des cellules relais provinciales, ce sont 4 563 enseignants qui ont été formés à son utilisation et 4 117 à l'élaboration de microprojets EE. Egalement, 55 formateurs des écoles professionnelles ont bénéficié de ces formations. Au cours des premières années d'exécution du projet, la mise en œuvre des microprojets d'EE a été engagée directement avec les Directeurs des écoles à travers une convention avec le Ministère de l'Enseignement de Base. A partir de 2004, suite aux difficultés de gestion et de supervision de l'approche initiale, la responsabilité a été confiée directement aux CVGT, appuyées par les Associations de parents d'élèves. Dans le cadre des microprojets d'EE, près de 40 700 arbres ont été plantés aux alentours des écoles, 214 fosses fumières et 298 jardins scolaires réalisés, 15 jardins scolaires équipés, 1 035 kits d'assainissement distribués et 1 451 postes d'eau potable fournis aux écoles. Néanmoins, au plan qualitatif des inquiétudes existent au vu de l'état des aménagements visités par la mission. Par exemple, le taux de survie des plants apparaît très faible là où de solides clôtures n'ont pas été implantées.

43. Mise en place de structures de gestion et d'entretien des ouvrages. La démarche du PNGT2 dans ce domaine s'est basée sur trois séries d'activités: la mise en place de comités de gestion des infrastructures (COGES), la formation de ces COGES et la formation de main d'œuvre locale. La mise en place de ces COGES s'est faite de manière massive et systématique (parfois aussi tardive) moyennant une sensibilisation et formation uniforme (indépendamment du type d'infrastructure et des capacités et coutumes locales). Une telle stratégie, devenue assez classique dans les projets d'investissements ruraux, s'appuyait sur la création préalable de COGES devant sécuriser la gestion durable des infrastructures locales. Ceci reposait sur une vision très simpliste du processus de gestion locale durable des investissements publics, alors que la notion même de propriété des infrastructures était mal définie et qu'aucun système de fiscalité ne permettait de couvrir les charges d'entretien. Par ailleurs, les commissions spécialisées des CVGT ont été faiblement voire pas impliquées dans la gestion des ouvrages collectifs comme l'a soulignée l'évaluation des conventions de cofinancement réalisée en mai 2005.

2. Composante Fonds d'investissement local

Définition et mise en œuvre des procédures du FIL. Le PNGT2 était doté d'un Fonds d'investissement local (FIL) permettant de cofinancer la réalisation d'investissements sociaux et productifs au profit des populations au niveau des villages (guichet villageois) et à l'échelle des provinces (guichet provincial). Le guichet villageois cofinançait des microprojets à l'échelle des villages dont la mise en œuvre était entièrement gérée par les villageois par le biais de la CVGT. Les activités du FIL ont véritablement débuté en 2003 dans l'ensemble des provinces. La démarche développée ne comportait pas moins de 11 étapes principales, depuis la prise de contact préparatoire avec le village et la mise en place de la CVGT. Le point d'ancrage était la planification villageoise élaborée dans le PGT, mais comme indiqué précédemment ce PGT a été recentré dans le cadre d'une programmation annuelle aboutissant à un PAI plus restreint, circonscrit aux réalisations que pouvait engager le PNGT2 dans l'année. Ce PAI faisait ensuite l'objet d'une consolidation, harmonisation et sélection de microprojets au niveau provincial et national. Moyennant ces ajustements, parfois importants effectués par le PNGT2, ce « PAI révisé PNGT2 » servait de base à l'élaboration de la convention de cofinancement signée entre CVGT et Coordination provinciale (CP). La CVGT devait ensuite mobiliser sa contrepartie financière et mettre en place un comité de gestion de l'infrastructure en projet. La mobilisation des fonds se faisait sur le compte de la CVGT après vérification que l'apport de fonds propres était bien enregistré dans le compte. La sélection et la contractualisation des prestataires étaient ensuite conduites par la CVGT sur la base de listes de prestataires agréés par le PNGT2. Venait alors l'exécution des travaux mobilisant aussi la contribution en nature de la communauté, la sous-commission de suivi de la CVGT étant chargée de la supervision et du suivi du chantier. Le processus s'achevait par la phase de réception des travaux et de clôture de la convention. Ces différentes étapes ont été précisées dans le cadre du manuel de procédures général du PNGT2, et des formations ont permis de préparer les CP à leur mise en œuvre dans les provinces.



Centre de santé et de promotion sociale, village de Diabiga, province du Kompiegna

Source: Bernard Bonnet

Mise en œuvre de la démarche de cofinancement. Les éléments clés de la maîtrise d'ouvrage locale reposent sur plusieurs fonctions: la planification (déjà analysée), la contribution des populations, la sélection et la contractualisation des prestataires, la construction des investissements et la gestion et l'entretien des infrastructures (déjà analysée). La contribution financière et physique des populations (main-d'œuvre et apport d'agrégats locaux) était une condition pour que les villages obtiennent les cofinancements du projet. Cette condition devait garantir une plus grande responsabilisation de la CVGT (obligation de rendre des comptes auprès des contributeurs) et des populations (appropriation de l'ouvrage). La collecte de la contribution financière, variable suivant la nature du microprojet et souvent solidaire, s'est heurtée à plusieurs difficultés notamment: coïncidence de la période de collecte avec les creux de trésorerie des ménages, manque de légitimité et de confiance des populations dans la CVGT, parfois faible adhésion aux actions inscrites au PAI. Pourtant, de nombreuses solutions locales ont aussi vu le jour. Elles étaient parfois positives (solidarité, mobilisation des groupements, appui d'un «parrain» au sein du village ou ressortissant du village etc.), mais parfois aussi négatives (reventes des sacs de ciment offerts par le projet pour compléter la cotisation, récupération de la cotisation auprès de l'entreprise engagée etc.). La mobilisation de la contribution physique (travail non spécialisé, fourniture des agrégats et matériaux locaux et de l'eau pour les ouvrages) a pourtant constitué la difficulté principale. La coïncidence de la période du chantier avec les travaux champêtres est souvent invoquée, mais est aussi en cause le manque de compréhension par les populations du contrat entre la CVGT et l'entrepreneur. Dans la majorité des cas, pour ne pas être pris en défaut et achever le chantier dans de meilleures conditions, les entrepreneurs ont dû prendre en charge une bonne part de la main d'œuvre et des agrégats. La sélection et contractualisation des entrepreneurs se sont globalement bien passées, malgré une certaine lenteur de la part des CVGT peu expérimentées au début. La passation des marchés a dans l'ensemble été transparente et fluide grâce à des procédures simples bien adaptées, une véritable prise de responsabilité par les bureaux CVGT et un suivi assez rapproché par les coordinations provinciales du projet. Les entrepreneurs ont particulièrement apprécié aussi la rapidité du paiement. Pourtant, quelques pratiques douteuses auraient localement eu lieu dans la passation des marchés et exigé un contrôle plus rigoureux de la part des CP. On a aussi relevé des cas de non-respect du contrat par certains CVGT dans leur contribution physique, réduisant ainsi la marge des entrepreneurs. Cette marge était d'autant plus réduite que le référentiel technique et financier utilisé datait de 1999 et n'a été mis à jour que tardivement en 2005. La mise en concurrence des entrepreneurs a conduit en grande majorité à sélectionner le «moins-disant». Les entrepreneurs regrettent la non prise en charge du risque de puits ou forages négatifs et la forfaitisation des prix de ces ouvrages quelles que soient la profondeur et les conditions de réalisations. Notons finalement qu'il y a eu une grande variabilité dans le suivi des chantiers par les populations hors sous-commission de suivi de la CVGT.

- 46. **Introduction des adaptations nécessaires en cours de phase.** Plusieurs contraintes ont été rencontrées pendant la mise en œuvre de la composante et ont nécessité des ajustements de procédure. Elles ont porté principalement sur la modification du plafond de financement du FIL et sur l'extension de l'avance du compte spécial. La concentration des investissements dans le temps au cours de l'année ne permettait pas en effet de financer les réalisations dans plus de 150 villages par an. Ceci a justifié le réajustement de l'avance initiale de 750 millions à 4,5 milliards FCFA. Le barème de calcul de subvention de 3 000 FCFA par habitant et par an s'est montré trop bas pour les petits villages qui se voyaient exclus de la plupart des investissements dépassant 3 millions de FCFA. Les discussions lors de la mission à mi-parcours de décembre 2004 ont permis d'adapter la procédure de financement en relevant le plafond à 5 millions de FCFA par village permettant ainsi à chacun l'acquisition d'un forage équipé. Pour les villages de plus grande taille le plafond de subvention était fixé à 20 millions FCFA par village et par an. On doit noter l'élargissement de la couverture des villages suscitée par la mission de l'Assemblée Nationale en août 2004, qui a induit une réduction de la durée d'intervention par village. L'extension du nombre de villages à couvrir s'est alors traduite par une rupture de l'intervention et de l'appui dans les premiers villages touchés qui avaient été choisis comme les plus défavorisés.
- 47. **Difficultés du guichet provincial.** La mobilisation de ce fonds est vite apparue beaucoup moins efficace que celui du guichet villageois pour plusieurs raisons: la longue durée de maturation des projets nécessitant des études et une exécution soumise à appels d'offre nationaux, l'insuffisance de prestataires locaux pour les réaliser etc. Bien que ceci aie entraîné une réflexion au niveau du projet pour améliorer l'efficacité de ce fonds, le déficit n'a pu être rattrapé avant la fin de la phase.
- La mobilisation des financements des microprojets du FIL. A travers le guichet villageois et le guichet provincial, 9 622 conventions ont pu être signées avec l'appui du PNGT2. Dans ce cadre, 18 250 microprojets ont été réalisés dans 3 013 villages. Près de 55,5 million US\$ ont été déboursés pour le FIL, soit un peu plus de 18 000 US\$ par village. Cependant, plusieurs facteurs ont introduit des inégalités du niveau d'investissement par village: le dynamisme et les capacités des CVGT, la cohésion sociale, les capacités d'autofinancement des bénéficiaires, la durée d'intervention du PNGT2 qui a oscillé entre un et quatre ans, mais dont la moyenne était inférieure à 3 années. Le coût moyen des microprojets réalisés s'est élevé à près de 1 730 000 FCFA. Le montant total décaissé dans le cadre du FIL représente près de 49% du montant global décaissé au titre de la mise en œuvre du PNGT2. Le contraste du fonctionnement entre guichet villageois et guichet provincial est saisissant: le guichet villageois représente 99% des conventions signées, 98% des microprojets financés et 87% des financements octroyés. Le coût moyen par projet variait de 1,4 à 11 millions respectivement pour le guichet villageois et le guichet provincial. Cette mobilisation des deux guichets a permis de réaliser deux grands types d'investissements: i) des infrastructures socio-économiques et ii) des aménagements agro-sylvo-pastoraux et de gestion des ressources naturelles. Il s'agissait notamment de microprojets liés à l'approvisionnement en eau (construction et réhabilitation de forages et puits = 41% du FIL), d'infrastructures sociales (réhabilitation et construction de banques céréalières, de centres de santé, d'écoles, de logements d'infirmiers et d'enseignants, de centres d'alphabétisation etc. = 32% du FIL) et de microprojets d'appui à l'agriculture, l'élevage et la gestion des ressources naturelles (fosses fumières, cordons pierreux, parcs de vaccination, zones de pâturage, reboisement etc. = 28% du FIL).

Tableau 4. Coûts des activités financées à travers le FIL au 31 mars 2007

Domaines d'investissements	Montant des projets financés (FCFA)	Pourcentage du FIL mobilisé
CES/DRS	4 462 024 531	14,8
Reboisement gestion forestière	413 120 000	1,4
Appui structurant production animale	1 271 364 157	4,2
Appui structurant production végétale	1 267 909 731	4,2
Alimentation en eau	12 487 078 225	41,3
Infrastructures routières	434 297 918	1,4
Infrastructures socio-économiques	9 150 183 718	30,3
Energies renouvelables	482 697 404	1,6
Education nutrition sanitaire	37 926 500	0,1
Prévention atténuation des effets du SIDA	87 546 125	0,3
Renforcement réseaux de micro-finance	26 750 000	0,1
Formation recherche action	104 09 629	0,3
TOTAL	30 224 994 938	100

Source: Service administratif et financier du PNGT2 – juin 2007.

L'intervention concertée. Elle devait permettre de développer une démarche d'intervention indirecte en s'appuyant sur d'autres projets intervenant dans des provinces où le PNGT2 n'était pas directement implanté. La mise en œuvre de cette activité a rencontré plusieurs difficultés qui ont fortement limité le développement des actions dans ces provinces. En premier lieu c'est la nonharmonisation des procédures et des approches entre projets. Ainsi les projets de développement locaux (PDL) ne s'appuyaient pas comme le PNGT2 sur les CVGT mais mettaient l'accent sur des instances départementales de décision et de suivi rassemblant des délégués villageois. L'appui financier apporté par le PNGT2 ne couvrait que les investissements octroyés au titre du FIL alors que les PDL étaient exécutés par des opérateurs privés au cahier des charges bien défini, n'offrant pas la possibilité de mener les activités supplémentaires nécessaires à l'instruction de ces projets concertés. Enfin les procédures de paiement des entreprises et fournisseurs lourdes et centralisées du PNGT2 accentuaient les délais de paiement. C'est en définitive après la mission de supervision de décembre 2004 qu'un test a pu être engagé dans 7 provinces d'intervention concertées¹². Au total 52 projets de gestion des ressources naturelles (GRN) et de construction d'infrastructures socio-économiques ont pu être montés dans ce cadre dans 52 villages pour un montant de 420 millions FCFA (y compris 52 millions FCFA de contribution des populations).

3. Composante renforcement institutionnel

- 50. Pour développer un environnement institutionnel favorable au développement rural décentralisé aux niveaux provincial et national, la stratégie développée s'est appuyée sur 4 grands champs d'activités: i) La promotion de la concertation pour le développement rural aux niveaux provincial et national; ii) le renforcement des capacités des prestataires de services; iii) le développement d'outils d'aide à la décision au niveau communal et régional, iv) l'appui au processus de décentralisation en zone rurale et aux structures chargées de la décentralisation. La mise en œuvre de la composante s'est concentrée sur des activités et la mise à disposition de fonds pour renforcer les capacités matérielles, humaines et financières de plusieurs types d'institutions.
- 51. La promotion de la concertation pour le développement rural. Les Cadres de concertation technique provinciaux (CCTP) sont chargés de la définition des priorités de la province en vue des investissements structurants, de la coordination des activités et de l'harmonisation des approches des

Il s'agit du Komandjari avec le PDL-Komandjari, le Balé avec PDL-Ouest, la Tapoa, le Ganzourgou et le Loroum avec le PADL2, le Boulgou avec le PDR-Boulgou, et le Zoundweogo avec le PDLZ.

intervenants au niveau provincial (services publiques, ONG et projets de développement principalement). Le CCTP a aussi pour mission de créer des synergies pour une meilleure utilisation des ressources au profit des communautés. Le PNGT2 a appuyé le fonctionnement des Secrétariats permanents des 45 CCTP, logées au niveau des Directions régionales de l'économie et du développement (DRED), par la dotation en matériel informatique et fournitures de bureau. Le projet a financé les sessions ordinaires des CCTP (en principe 4 par an), permettant ainsi aux 45 CCTP de tenir 481 sessions. Douze sessions de formation diverses ont été dispensées au profit des membres des CCTP concernant: le Code Général des Collectivités Territoriales, la LPDRD, les Cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté, les méthodes de communication participative, l'élaboration d'un plan de développement local etc. En plus, 645 membres des commissions provinciales d'attribution des marchés ont été formés sur les procédures d'attribution des marchés. Le PACGL (projet PNUD intégré au PNGT2) a appuyé financièrement 6 DRED sur 13 pour qu'elles puissent animer la concertation au niveau provincial, et élaborer les tableaux de bord socioéconomiques régionaux. Le PACGL a permis aussi d'appuyer financièrement et en fournitures de bureau les 25 CCTP de la zone d'intervention de ce projet.

- 52. Au niveau national le PNGT2 a appuyé la mise en place du Secrétariat permanent du Cadre national de concertation des partenaires de développement rural décentralisé (SP/CNCPDRD) en 2005. Il a ensuite soutenu techniquement et financièrement l'organisation de la 1^{ière} Assemblée générale en 2006 de ce cadre chargé de l'harmonisation des démarches de développement rural décentralisé. Il a aussi financé son fonctionnement ainsi que l'étude sur le bilan de la mise en œuvre de la LDPRD.
- 53. Le renforcement des capacités des prestataires de services. En tout, 1 337 personnes, employées de bureaux d'étude et animateurs locaux confondus mobilisées pour appuyer les CVGT, ont reçu des formations entre 2002 et 2006. Le PNGT2 a ensuite passé de très nombreux contrats avec les opérateurs formés pour l'élaboration de 2 986 plans de développement villageois.
- 54. Développement d'outils d'aide à la décision au niveau communal et régional. L'approche de planification développée par le PNGT2 dans le cadre des PGT au niveau villageois a été valorisée pour la production d'un guide méthodologique portant sur l'élaboration des plans communaux de développement. Ce guide a été préparé par les experts du PACGL en collaboration avec les équipes du PNGT2. Le test du guide dans 4 communes rurales (sur 12 tests au total) a été financé sur fonds propres du PNGT2. Le PNGT2 a aussi soutenu la traduction de ce guide en français facile au profit des élus locaux.
- Appui au processus de décentralisation en zone rurale. La promulgation du Décret conjoint interministériel concernant les CVGT et de la LPDRD ont été des conditionnalités à lever pour le démarrage du PNGT2. Sur cette lancée le projet a ensuite pris part à plusieurs chantiers permettant d'établir les bases juridiques et institutionnelles de la décentralisation. Le projet a participé en tant que membre du Comité technique interministériel à la relecture des Textes d'orientation de la décentralisation (TOD). A travers le projet PACGL, un expert en décentralisation a été mis à la disposition du MATD pour contribuer techniquement et financièrement à la relecture des TOD et à l'élaboration du Code général des collectivités locales. Le PNGT2 s'est aussi mobilisé comme membre du Comité technique interministériel chargé de l'amendement du Code général des collectivités territoriales (adopté fin 2004). Outre ces travaux sur les textes de base, le PNGT2 s'est investi dans l'appui à l'élaboration de modules de formation portant sur la décentralisation. Il a aussi contribué à la réalisation de plusieurs études: définition du cadre territoriale des communes rurales, régime financier des collectivités... Le PNGT2 a appuyé l'organisation et la tenue des ateliers de réflexion sur les orientations de la communalisation intégrale. Finalement, en 2006 et 2007, le projet a pris part à la révision et l'amendement du Décret portant sur la mise en place des Conseils villageois de développement (adopté début 2007), mettant en avant son expérience avec les CVGT.
- 56. **Appui aux structures chargées de la décentralisation.** Le PNGT2 a apporté un soutien logistique au MATD et à la Commission nationale pour la décentralisation. Véhicules, ordinateurs et carburant ont ainsi été mobilisés pour le MATD. Le projet a aussi contribué au recrutement et à la mise à disposition de deux experts apportant leur contribution aux travaux de cette institution.

4. Composante OPSF

- 57. Pour répondre à son objectif ambitieux de promouvoir des améliorations durables et équitables au système foncier rural, le PNGT2 a organisé son action autour de 5 axes de résultats: i) le développement d'un guide pratique de sécurisation foncière, ii) l'appui à la fonctionnalité d'un forum national pour développer les connaissances et échanger les expériences, iii) l'ébauche d'une stratégie et d'un plan d'action national, iv) le développement d'une démarche et des outils pour la sécurisation foncière des investissements communautaires, v) le développement d'une démarche et des outils de règlement à l'amiable des différends entre agriculteurs et éleveurs. Dans sa mise en œuvre la composante sécurisation foncière a connu de grandes difficultés qui ont nécessité un recentrage avec redéfinition de la stratégie à la revue à mi-parcours de 2004. Plusieurs contraintes ont fortement grevé l'efficacité de l'action du PNGT2 dans ce délicat domaine: manque d'opérationnalité des orientations générales très ambitieuses de la composante, lancement et fonctionnement tardif du CNSFMR, faible intégration de l'OPSF avec les autres composantes, fort roulement du personnel etc. Ces difficultés constatées ont motivé un recentrage complet de la composante sur deux champs: i) la promotion d'un dialogue politique qui devait déboucher sur des dispositions consensuelles facilitant l'accès à la ressource terre et à la sécurisation des droits, particulièrement des groupes défavorisés, et ii) la mise en œuvre d'activités pilotes limitées à la sécurisation des investissements réalisés dans le cadre du PNGT2.
- 58. **Développement d'un guide pratique de sécurisation foncière.** Il s'agit de la principale activité appuyée par la composante jusqu'au recentrage. Ce guide d'orientation méthodologique et pratique destiné à sécuriser les droits fonciers a été validé par le CNSFMR. La qualité et l'utilité du travail engagé ont souffert d'un encadrement insuffisant par l'équipe OPSF: manque de pertinence et de précision des termes de référence, faible suivi des travaux et manque de capacité d'intégration des leçons et expériences des autres projets ayant déjà abordé le problème de la sécurisation foncière.
- 59. Appui à la fonctionnalité d'un forum national pour développer les connaissances et échanger les expériences. Le PNGT2 a apporté un soutien financier au fonctionnement du CNSFMR dont il a été le seul bailleur. Un travail de capitalisation des expériences a aussi été réalisé. Un diagnostic de la sécurisation foncière en milieu rural a été produit en décembre 2005. Il fait un état des lieux général de la gestion foncière et des besoins de sécurisation des différents acteurs. Le diagnostic fait référence à différentes expériences de sécurisation foncière menées à travers le pays dont l'OPSF qui en revanche n'a pas fait l'objet d'analyse exhaustive. Parallèlement, au niveau provincial, le PNGT2 a organisé des séances d'information et de sensibilisation sur la législation foncière au bénéfice des membres des Commissions provinciale d'aménagement du territoire (CPAT).
- 60. **Ebauche d'une stratégie et d'un plan d'action national.** Le PNGT2 a également soutenu l'élaboration de la Politique nationale sur la sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) en apportant son cofinancement aux travaux de préparation et de validation (ateliers régionaux, forum national). Le CNSFMR a ainsi produit une version provisoire de la PNSFMR en décembre 2005. Ce document a fait l'objet d'une consultation dans le cadre de 7 ateliers avec certains représentants de la société civile (notamment le Groupe de réflexion et d'action sur le foncier GRAF). Quatre ateliers régionaux ont été organisés dans le cadre de la validation de ce Document de PNSFMR. Des appuis financiers ont été portés au fonctionnement de la Direction générale du foncier rural et des organisations paysannes (DGFROP appartenant au MAHRH). Cependant, les protocoles d'accord passés avec certains services techniques (Direction générale de l'aménagement territoriale, Direction générale des impôts) visant à les mobiliser dans la composante, n'ont pas été mis en exécution bien que ces services auraient soumis un plan de travail et un budget. On notera que la PNSFMR a été adoptée le 4 octobre 2007.
- 61. Développement d'une démarche et des outils pour la sécurisation foncière des investissements communautaires. Suite au recentrage de 2004 la priorité a été donnée à la sécurisation des infrastructures publiques réalisées sur financement du FIL. Dans six provinces, une démarche et des outils concrets ont été mis au point et testés pour la sécurisation foncière en milieu rural, à savoir un

modèle de Procès verbal (PV) de palabre¹³ de cession foncière et des modules d'animation sur la sécurisation foncière des investissements communautaires. Des appuis-conseils ont été apportés ensuite à l'ensemble des sites d'implantation des infrastructures publiques PNGT2. En tout, 205 PV de cession foncière ont ainsi été élaborés et signés par les CVGT qui ont concerné 1 860 parcelles abritant des infrastructures villageoises et 18 km de piste à bétail.

62. Développement d'une démarche et des outils de règlement à l'amiable des différends entre agriculteurs et éleveurs. Les activités se sont centrées sur l'application de l'Arrêté conjoint de prévention et de gestion des différends entre agriculteurs et éleveurs. Le PNGT2 a développé une démarche d'information et de sensibilisation sur l'Arrêté dans le cadre de modules d'animation sur le règlement à l'amiable des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Il a appuyé ensuite la mise en place de CVRDAE, l'établissement de PV de règlement des différends agriculteur – éleveur. Après une phase pilote sur 8 villages dans la province de la Kompienga, l'approche a été évaluée et perfectionnée et appliquée sur 30 villages supplémentaires sans, jusqu'à présent, avoir été capitalisée.

5. Composante administration, gestion et suivi-évaluation

- 63. **Gestion du personnel et coordination.** Le personnel prévu a été mis en place conformément aux prévisions, faisant très largement preuve dans son ensemble d'un bon niveau de formation et d'engagement autant au niveau CN que CP. Par contre le plan de réduction du personnel prévu dans la conception n'a pas été mis en œuvre au cours de la phase. Un certain désengagement du projet était espéré et devait découler du développement des capacités et de la prise de responsabilité au niveau local générés par l'approche transfert de la maîtrise d'ouvrage. Dans la pratique, cette stratégie a été remise en question par la prise en compte de la demande d'extension de l'intervention à un plus grand nombre de villages formulée par une mission de l'Assemblée Nationale. Ceci a conduit à remettre en question la réduction du personnel prévue et le dispositif a été maintenu pour pouvoir assurer la couverture de l'ensemble des villages des 26 provinces.
- 64. Au titre de la formation des ressources humaines du projet, les ressources prévues pour le renforcement étaient très limitées (6 millions de FCFA par an) au regard de l'effectif et de la diversité des thèmes à couvrir. Ceci a conduit le projet à se tourner vers des formations de courte durée, mais d'une manière générale le personnel s'est formé dans l'action au contact de ses partenaires, notamment des CVGT. Dans le cadre des formations opérationnelles on rappellera qu'une relecture du manuel de procédures a été engagée en vue de favoriser une meilleure internalisation de celui-ci par tout le personnel clé du projet. On doit également noter le redéploiement du personnel administratif qui a été opéré au profit des cinq centres de comptabilité conformément aux recommandations de la mission de supervision de 2003.
- 65. La coordination tant à l'intérieur des équipes du projet que vis à vis des partenaires multiples était une tâche très importante qui a nécessité l'organisation d'un grand nombre de réunions et d'ateliers. La production des rapports trimestriels et annuels et l'élaboration des programmes d'activités et rapports de campagne n'ont pas soulevé de problème au vu des rapports de supervision. Les sessions du comité de pilotage permettant de valider les différents documents de campagne et débattre des orientations du projet ont régulièrement été organisées par la coordination nationale du PNGT2.
- 66. **Gestion des finances.** Le système de gestion financière a été jugé satisfaisant par les différentes missions d'évaluation, d'audit et de supervision. La mobilisation des financements du projet s'est faite très progressivement. Les premières années ont connu un démarrage assez lent des décaissements avec un niveau de réalisations qui est resté modeste, atteignant seulement 17% des prévisions après deux années d'exercice. La progression a été ensuite plus forte, notamment pour la composante FIL. Un des facteurs explicatifs de cette situation a été le faible niveau de l'avance initiale sur le compte spécial. Celle-ci était de 750 millions de FCFA, alors que le budget annuel moyen du projet était évalué à 12

_

Le PV de palabre est un acte important dans le cadre du processus de sécurisation foncière. Il est le premier acte de reconnaissance légal pour l'obtention du titre foncier.

milliards de FCFA, et que la mise en œuvre des investissements villageois a tendance à se concentrer en général sur un ou deux trimestres.

- 67. Une autre contrainte rencontrée a été le niveau élevé des pourcentages de la contrepartie nationale initialement prévue (9,8 milliards de FCFA, soit 14% du financement total prévu), notamment pour les charges d'exploitation (50%) et pour les travaux de génie civil (40%). Après négociations avec les partenaires financiers, un amendement des accords de crédit a été opéré en mars 2003, la contrepartie passant respectivement à 20 et 30% pour les rubriques citées.
- 68. **Suivi-évaluation.** Le projet a conçu un système de suivi-évaluation pour répondre à deux objectifs spécifiques: i) mettre en place et rendre opérationnel un dispositif de suivi des performances du PNGT2 et ii) mettre en place un mécanisme opérationnel de suivi des impacts des actions du projet. Ce dispositif a été complété en 2005 par un troisième élément permettant de suivre les résultats intermédiaires. Cette sous-composante, financée principalement par le Programme d'appui danois au développement agricole au Burkina Faso (PADDAB) a ainsi été mise en œuvre à ces trois niveaux.
- 69. Le suivi des performances. Il s'est opéré à partir d'une base de données de suivi évaluation, alimentée par les données recueillies sur le terrain par un cadre membre de chaque coordination provinciale secondé par des animateurs. Les collaborateurs de ce système de suivi-évaluation participatif, articulé autour des réunions d'évaluation-programmation annuelle des CVGT, ont été formés aux outils et méthodes mises au point (2 907 acteurs du dispositif: animateurs et représentants des CVGT et 23 cadres du PNGT2). Les 18 cadres chargés du suivi-évaluation des coordinations provinciales et 5 cadres de la coordination nationale ont été formés à l'utilisation du logiciel TECPRO. A l'usage de ce dispositif, il est apparu nécessaire de mettre en place un suivi des résultats intermédiaires renseignant davantage sur les premiers effets immédiats de l'action du projet, notamment en ce qui concerne l'utilisation et l'utilité des prestations du projet par les bénéficiaires. Dans ce cadre, deux grandes enquêtes ont été conçues, mises en œuvre et analysées d'abord pour la période 2002-2004 (enquête réalisée en 2006 sur 544 villages d'intervention), puis pour la période 2002-2005 (enquête réalisée en 2007 sur 536 villages). Cette enquête fournit un grand nombre de données et constitue un sondage apportant l'appréciation des bénéficiaires sur l'ensemble des thèmes d'intervention du PNGT2: capacités des CVGT, état et utilisation des infrastructures, gestion des ressources naturelles. Un questionnaire spécifique a aussi été envoyé aux CCTP. Une étude de la perception de l'impact des activités par les populations a été confiée à un Bureau d'Etude en 2004. Des ateliers régionaux et nationaux d'auto-évaluation ont également réuni les partenaires (CVGT, services techniques, CCTP) à la fin de 2006. Ces deux derniers travaux fournissent des éléments d'appréciation qualitative très riches et utiles concernant la pertinence des actions menées comme des premiers effets souhaités ou non souhaités du projet.
- 70. **Le suivi d'impact.** Il avait vocation à devenir l'outil de suivi des impacts des projets et programmes en vigueur sur tout le territoire. Un tel outil de suivi d'impact global devait se loger au niveau du SP/CNCPDRD. Trois domaines d'impacts ont été couverts dans cette perspective: i) l'impact sur les conditions de vie, les revenus et la pauvreté rurale, ii) l'impact environnemental, iii) l'impact sur les capacités institutionnelles déconcentrées. Après une étude de base réalisée pour l'année 2004, des études intermédiaires ont été conduites en 2005 et 2006 concernant l'évolution socio-économique. Au plan environnemental plusieurs travaux ont été produits pour apprécier les tendances à l'œuvre à l'échelle du pays: biomasse, feux de brousse, habitats de la faune, sols nus.

C. Atteinte des objectifs du projet

71. Dans cette section du rapport est appréciée l'atteinte des objectifs et résultats grâce à l'action du PNGT2, composante par composante, en se référant aux objectifs opérationnels et résultats attendus des composantes comme présentés dans les différents documents de conception du projet. La hiérarchie des objectifs et résultats attendus par composante est synthétisée dans l'appendice 3 du rapport.

1. Renforcement des capacités locales

<u>Objectif opérationnel</u>: Améliorer les capacités organisationnelles, techniques et de gestion des populations rurales et de leurs institutions pour la gestion participative de leur développement et l'exécution de microprojets villageois et inter-villageois.

72. CVGT et CIVGT. Le nombre de CVGT mis en place et fonctionnel dépasse de loin le prévu bien que des faiblesses existent au niveau de leur capacité de concertation, de mobilisation des populations et de gestion. Le PNGT2 a atteint un résultat important avec la création et la formation de 2 961 CVGT. Ce résultat d'un point de vue quantitatif va bien au-delà de l'indicateur «déclencheur» fixé en début de projet (au moins 60% des villages bénéficiaires ont des organes représentatifs et participatifs et ont réalisé leur plan de développement local, sur un effectif prévu de 2 000 villages). Si l'on en juge par les entretiens avec les CVGT rencontrées par la mission, la qualité et la fonctionnalité de ces organisations doit s'apprécier au travers de plusieurs critères de capacité des membres à remplir leurs fonctions et à être reconnus comme tels par la communauté villageoise. Les divers travaux d'auto-évaluation et de suivi des résultats intermédiaires, croisés avec les appréciations de la mission d'évaluation sur le terrain, permettent d'apprécier l'état général des capacités effectivement acquises. Les membres actifs des bureaux¹⁴ des CVGT connaissent en général bien leur rôle et leurs fonctions. En revanche ces responsabilités sont beaucoup moins connues des autres citoyens villageois qui ne participent pas à la vie de la CVGT. Bien que les formations et l'appui-conseil aux CVGT aient été assez limités, les membres du bureau de la majorité des CVGT, souvent nommés «comités PNGT», ont pu progressivement acquérir par la pratique des compétences indéniablement utiles en maîtrise d'ouvrage locale. La mission a constaté une assez forte hétérogénéité des capacités et du dynamisme des CVGT, fortement liée aux conditions de départ. Les principes de participation et de concertation sont généralement compris mais pour autant pas souvent appliqués. Les bureaux CVGT tendent à prendre beaucoup de décisions sans consultation de la population (la tenue d'assemblées villageoises se fait rare dès qu'elle n'est plus suscitée par le projet). Même les membres de la CVGT qui ne font pas partie du bureau, ne sont pas toujours impliqués dans la planification et la gestion des actions de développement du village. Il est fréquent que les quelques femmes obligatoirement membres de CVGT ignorent même qu'elles en sont membre ou méconnaissent les responsabilités qu'elles sont sensées remplir. Aucune CVGT mise en place par le PNGT2 n'aurait procédé au renouvellement formel¹⁵ de son bureau au terme de ses trois premières années de fonctionnement. La qualité de la tenue des outils de gestion montre aussi les limites des performances des CVGT et soulève la question de la stratégie de formation de responsables à la maîtrise de tels outils. L'ERI de 2007 mentionne en effet que la maîtrise des outils de gestion financière est loin d'être acquise (moins de 40% des CVGT de l'échantillon disposaient en 2007 d'un cahier de caisse à jour).

73. Planification villageoise. Globalement préparées de façon participative et sur la base des demandes réelles des populations, les planifications locales ne prenaient cependant pas assez en compte les initiatives locales et n'approfondissaient pas suffisamment la faisabilité des actions planifiées. En tout, 2 986 villages ont bien été dotés d'un plan de gestion des terroirs grâce au PNGT2. Certains des PGT élaborés sont allés assez loin dans l'analyse de la diversité et notamment dans la compréhension des processus de vulnérabilité des plus démunis dans la communauté. On doit regretter que ce type d'analyse ne se retrouve pas systématiquement dans les PGT et surtout qu'il n'ait pas orienté l'action sur la sécurisation des groupes vulnérables. Par ailleurs en focalisant le diagnostic sur les contraintes, l'analyse des potentialités et des initiatives existantes est passé sous silence. Le résultat a été la plupart du temps un PGT totalement en attente de soutien extérieur alors que les dynamiques de développement local par définition se mettent en route dans le sillage d'actions de développement endogènes. D'une manière générale, la partie planification est ensuite sommaire et débouche sur un nombre conséquent de microprojets dont la faisabilité technique, organisationnelle et financière n'est pas évaluée. De ce fait les projets envisagés sont de nature standard et reproduisent des actions classiques des projets, parfois sans

Le bureau de CVGT consiste du noyau exécutif du CVGT, c'-à-d. de son président, vice-président et trésorier.

Le renouvellement des bureaux bien que lancé par le PNGT2 a été abandonné quand la législation sur la décentralisation a tranché sur la disparition de ces structures au profit des CVD.

le recul nécessaire en ce qui concerne leur pertinence et leur efficacité, ni sur les impacts réalistes à attendre. Par ailleurs du fait du glissement entre PGT global et PAI plus limitatif, les activités ne nécessitant pas de fonds externes mais demandant une mobilisation forte des populations se sont vues mettre au deuxième rang, notamment beaucoup d'initiatives de gestion des ressources naturelles communes. Au demeurant, d'une manière générale les réalisations retenues dans les PAI correspondaient bien à une demande locale, mais la participation de la population à l'analyse de l'action à mener, comme à son véritable intérêt et faisabilité demeurait souvent difficile à apprécier et dépendait du mode de gouvernance développé par les responsables de la CVGT.

- 74. Capacités techniques de production et de GRN. Le plus important résultat atteint ici était qu'un guide d'éducation environnementale élaboré par le Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation à travers sa direction technique a pu être dispensé dans les écoles. Ceci, mis en place à l'échelle de plus de 4 500 enseignants, est apte à toucher un très grand nombre d'élèves futurs citoyens. C'est aussi une phase pionnière dans l'introduction de l'éducation environnementale dans les curricula de l'enseignement de base. Par ailleurs, certaines techniques comme les cordons pierreux simples à mettre en place et à la portée de nombreux paysans ont pu faire l'objet d'un processus d'auto-formation s'appuyant sur les pratiques de paysans formés initialement avec l'appui du projet.
- 75. **Alphabétisation.** Des résultats quantitatifs importants ont été atteints dans ce domaine, mais qui offraient peu de perspectives au-delà de la formation. Du point de vue quantitatif, avec 58 205 personnes en alphabétisation initiale et 35 801 personnes en alphabétisation complémentaire, le résultat est à noter. Cependant la contribution effective de l'alphabétisation à l'objectif de renforcement des capacités organisationnelles, techniques et de gestion des populations rurales et de leurs institutions soulève beaucoup d'interrogations. Elles tiennent au fait que l'alphabétisation en langues nationales n'offre pas beaucoup de perspectives en dehors du seul cadre des cours d'alphabétisation. Partout ailleurs, les informations écrites qui circulent dans la vie courante sont en langue française. Les outils de gestion proposés aux CVGT et aux COGES de la même manière n'étaient pas traduits en langues nationales. On met donc en évidence ici une discordance dans la stratégie entre l'alphabétisation et l'objectif de former et d'outiller efficacement les responsables des CVGT et des COGES.
- 76. Santé (nutrition et VIH/SIDA). Grâce aux actions du projet dans ce domaine, les populations et surtout les femmes ont été mieux informées et plus conscientes du lien entre santé, nutrition et Sida. La mise en place de 231 CDLS et CVLS a permis de sensibiliser et de former les populations d'une douzaine de provinces. Les membres de ces comités ont bénéficié d'un programme consistant de sensibilisation et de formation (pour près de 2 000 personnes) et devraient diffuser largement l'information aux populations qu'ils fréquentent. L'implication systématique des femmes dans ce domaine de la santé, au travers de la parité de ces comités était aussi un élément favorable à l'efficacité de ce volet. Néanmoins, même dans les villages d'intervention directe en la matière du VIH/SIDA, la mission d'évaluation a noté la persistance de réticences sociales assez fortes: tabous, identification difficile, stigmatisation et risques d'exclusion sociale des malades, réticence vis-à-vis du dépistage, etc.
- 77. Capacités de gestion et d'entretien des investissements communautaires. Les structures de gestion mises en place pour l'entretien des infrastructures réalisées dans le cadre du FIL sont fortement hétérogènes et peu d'entre-elles sont effectivement viables. L'ERI 2007 évaluait pour son échantillon les pourcentages suivants de COGES estimés comme fonctionnels: maternités (71,5%), dispensaires (70%), formations non formelles (65,1%). Au travers de ses visites sur le terrain, la mission aboutit à une vision nettement moins optimiste de ce résultat. Elle a noté une inadéquation globale des dispositions locales devant assurer la gestion et l'entretien effectivement pratiqué des investissements communautaires (notamment des points d'eau pour lesquels l'ERI ne fournit pas de données). Ceci conduit à une forte hétérogénéité dans l'état d'entretien des ouvrages, dû en partie à la fragilité et à la faible capacité des comités de gestion, mais aussi au manque de fonds (absence ou calcul arbitraire de la redevance) et de personnes localement capables d'entretenir et de faire des petites réparations aux infrastructures. Les communes qui se sont mises en place en cours de phase ne sont pas intégrées dans les systèmes de gestion promus alors que la décentralisation a induit de nombreuses modifications dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures et des services publics locaux.

2. Fonds d'investissement local

<u>Objectif opérationnel</u>: Financer des microprojets villageois et inter-villageois exécutés moyennant une approche de maîtrise d'ouvrage locale, afin d'améliorer l'accès des populations rurales aux infrastructures et services sociaux et économiques.

Développement de la démarche de cofinancement des investissements impliquant la maîtrise d'ouvrage locale. La démarche mise sur pied a su faire preuve d'efficacité dans la mesure où elle a permis à 3 000 villages de planifier et de voir se concrétiser plus de 18 000 microprojets relevant de leur planification ¹⁶. L'ERI 2007 montre que le nombre moyen de microprojets par PAI a été de 5,14 sur l'échantillon, et qu'un peu moins de la moitié des projets planifiés ont été effectivement financés. Le taux global de réalisation des microprojets durant la période 2002-2006 est de 49% (deux guichets confondus). Ce taux représente la proportion des microprojets exécutés par rapport aux microprojets inscrits dans les PAI. On constate une baisse significative du taux d'exécution physique en 2006, traduisant certainement l'effet d'éparpillement des efforts sur des nouveaux villages qui a obligé le PNGT2 à réduire le taux de financement des MP au niveau des anciens villages. En toute logique, le taux de réalisation des projets devrait être rapporté à la planification des PGT. L'analyse des réalisations effectuées au niveau des villages visités dans les provinces de la Bougouriba, du Soum, du Kenedougou et de l'Oubritenga a mis en évidence un taux d'exécution financière voisin de 30% des projets effectivement planifiés dans le PGT. Ce taux d'exécution est tout à fait respectable considérant qu'aucune limite n'avait été imposée au volume d'activités pouvant être inclus dans les PGT et aussi au vu du nombre de villages couverts par le projet.



Forage, village de Djingouan, province de Kénédougou

Source: Bernard Bonnet

79. La maîtrise d'ouvrage locale. Alors qu'elle constituait un véritable défi de la démarche mise en œuvre du FIL, elle a fait preuve d'une bonne performance et a recueilli une large adhésion des CVGT concernés. Il est indéniable qu'une étape importante a été franchie et c'est un résultat important du PNGT2 à souligner. Néanmoins la démarche de mise en œuvre du FIL présente certaines faiblesses ou limites qui pondèrent ce résultat dans le présent contexte: i) le fort taux d'analphabétisme des membres de nombre de CVGT et de COGES malgré les activités de renforcement des capacités; ii) la lenteur de la mobilisation de la contribution financière, surtout quand la collecte des cotisations coïncide avec la période de soudure; iii) la faible implication des membres des CVGT (hors bureau) et de la population en général dans le suivi des travaux (par manque d'intérêt et/ou pour cause de déficit d'animation autour des

_

L'exécution des microprojets inscrits au PGT a dépendu de la reprise des priorités initiales dans les PAI. Le rapprochement est de ce point de vue difficile à faire car le PNGT2 a pris de la distance avec ce PGT jugé trop global, pour mettre en cohérence les demandes des populations avec l'offre du PNGT2 déterminée par ses propres procédures.

travaux) faisant perdre aux communautés des opportunités intéressantes de transfert des connaissances, d'apprentissage et d'appropriation solide des ouvrages; iv) l'application systématique par les CP du principe de l'autorisation préalable à tous retrait des fonds par les CVGT, même si elle était compréhensible lors du démarrage, n'était pourtant pas conforme aux procédures du FIL. Elle était de nature à créer une situation confuse dans laquelle les CP seraient un passage obligé pour les CVGT et les prestataires. Ceci pouvait ouvrir, éventuellement, les portes à certains abus en plus des risques de lourdeur qui pouvaient peser sur la procédure de paiement. Enfin, le retrait et le paiement quasisystématique des prestataires en cash étaient porteurs de plusieurs risques (tentations, pertes, risques d'agression, vols, etc.). D'une manière générale, faute d'une attention particulière et d'un accompagnement suffisamment rapproché sur le terrain, le PNGT2 n'a pas échappé aux travers reconnus des projets CDD avec les phénomènes de capture par les élites (contrôle des décisions, mobilisation des financements etc.).

- 80. **L'approche «faire-faire».** Elle a permis d'atteindre des résultats assez honorables avec une structure de gestion légère, et ce grâce à l'implication de nombreux prestataires nationaux et locaux (tâcherons, entreprises, fournisseurs, bureaux d'études, contrôleurs de travaux, animateurs locaux). Mais en dépit de l'émergence d'un grand nombre de prestataires à la faveur des travaux engagés sous maîtrise d'ouvrage locale, les micro-entreprises émergentes n'ont bénéficié d'aucun renforcement de leurs capacités de la part du PNGT2 à la différence des bureaux d'études impliqués dans l'élaboration des PGT et des animateurs utilisés pour la formation et le suivi-évaluation qui ont été formés dans les domaines pertinents (voir paragraphe 88).
- L'intervention concertée. Bien qu'elle ait permis à terme un nombre d'investissements locaux supplémentaires dans les provinces où le PNGT2 n'intervenait pas directement, la stratégie de l'intervention concertée était mal définie et manquait de réalisme tout en posant des conditionnalités relativement exclusives vis à vis des projets intervenant déjà localement avec des approches sensiblement différentes. D'une manière générale ce volet de l'intervention n'a pas bien fonctionné du fait du poids des procédures auquel le PNGT2 était tenu et que ses partenaires étaient sensés d'adopter. Après déblocage de la situation par assouplissement des procédures début 2005, un certain nombre d'investissements ont pu être réalisés. 368 millions ont été mobilisés sur les 450 millions prévus au budget du PNGT2. L'Intervention concertée a eu alors pour résultat d'élargir la gamme des investissements que les villages pouvaient avoir des PDL. Par exemple, certains villages ont ainsi bénéficié d'une école alors que cet investissement n'était pas accessible au travers du FIL du PDLO. Les prestataires ont aussi été confrontés à des procédures différentes de celles des opérateurs PDL, enrichissant ainsi leur référentiel d'expériences. Un atelier de capitalisation des expériences a été organisé par le PNGT2. Du point de vue de la plupart des acteurs rencontrés peu de résultats ont été véritablement atteints en matière d'échanges sur les approches, d'harmonisation des démarches et de capitalisation conjointe.
- 82. **Infrastructures socio-économiques.** La contribution du PNGT2 à l'amélioration de l'accès des populations rurales aux services sociaux de base est importante si on en juge par la liste des infrastructures réalisées ou réhabilitées tout en étant issues des planifications villageoises et provinciales. Le tableau 5 dans la page suivante présente, à titre d'illustration, le type et le nombre des infrastructures sociales principales réalisées moyennant le FIL.

Tableau 5. Exemples d'infrastructures réalisées sur financement du FIL

Type d'infrastructure réalisée	Nombre
Nouveaux forages	1 088
Forages réhabilités	1 044
Nouveau puits	535
Puits réhabilités	106
Infrastructures sanitaires	103
Salles de classe	184
Centres de promotion de l'alphabétisation et de la formation	882
Logements d'enseignants et d'infirmiers	508

Source: Suivi des performances du PNGT2 – Bilan de 2002 au 31 déc. 2006, février 2007, et Rapport d'achèvement du PNGT2 (ébauche, novembre 2007).

- 83. Les résultats sont particulièrement importants en matière d'accès à l'eau potable avec plus de 2 600 points d'eau construits ou réhabilités. Dans le champ de l'accès aux services socio-sanitaires et éducatifs les résultats sont aussi importants. La mission a apprécié la qualité des infrastructures socio-sanitaires et éducatives observées comme globalement bonne. Trois facteurs importants ont contribué à la qualité des ouvrages, en dépit des pressions sur le prix des investissements, de la faible expérience locale et de la diversité des ouvrages réalisés. Ce sont: la disponibilité d'une bonne expertise locale, la qualité des contrôleurs proposés par les CP et la surveillance exercée par les CVGT sur les chantiers stimulant le travail des entreprises. A quelques exceptions près (notamment des banques de céréales souvent non fonctionnelles), les infrastructures socio-éducatives et sanitaires sont utilisées dès leur réception au terme des travaux.
- 84. **Aménagements agro-sylvo-pastoraux.** Des résultats intéressants en ce qui concerne la conservation des eaux et des sols (CES) à la parcelle ont été atteints, alors que les actions de GRN communautaires ont été beaucoup moins performantes. Le PNGT2 a structuré son intervention en quatre domaines pour une amélioration de la production agro-sylvo-pastorale: i) aménagement de conservation des eaux et des sols, ii) reboisement et gestion forestière, iii) appui structurant à l'amélioration de la production animale, iv) appui structurant à l'amélioration de la production végétale. Le tableau suivant présente les résultats quantitatifs en matière d'appui à la production végétale et animale et de reboisement.

Tableau 6. Résultats des aménagements agro-sylvo-pastoraux sur le financement du FIL

Type d'aménagement réalisé	Quantité
Fosses fumieres	122 378 fosses
Cordons pierreux	42 122 ha
Zaï	1 860 ha
Couverture végétale de diguettes	41 776 m
Protection de berges	220 km
Reboisements	17 286 ha
Mise en défense forestière	547 ha
Délimitation de forêts villageoises	248 km
Haies vives	10 715 m
Production de plants	33 732 plants
Parcs à vaccination	246 parcs
Balisage de pistes ou couloirs de transhumance	172 km
Aménagement de petits jardins (<1 ha)	139 jardins
Aménagement de périmètres maraîchers	138 ha
Aménagement de bas-fonds	572 ha
Aménagement de périmètres irrigués	48 ha

Source: Suivi des performances du PNGT2 – Bilan de 2002 au 31 déc. 2006, février 2007, et Rapport d'achèvement du PNGT2 (ébauche, novembre 2007).

85. En ce qui est de la qualité de ces aménagements on ne dispose pas d'évaluation spécifique qui couvre l'ensemble des réalisations. Les observations de terrain de la mission et témoignages des équipes de projet montrent pourtant que des distinctions importantes sont à faire suivant la nature des réalisations. Alors que les aménagements CES apparaissent globalement de qualité et d'une efficacité reconnue par les bénéficiaires, la plupart des plantations collectives visitées font état d'une faible viabilité, en particulier faute de protection et d'entretien. Certains aménagements de bas-fonds réalisés sur le guichet provincial montrent aussi de sérieuses limites en termes de mise en valeur et de gestion.

3. Renforcement des capacités institutionnelles

Objectif opérationnel: Développer un environnement institutionnel favorable aux niveaux provincial et national pour le développement rural décentralisé.

Cadres de concertation technique provinciaux. Les CCTP ont été revitalisés aux yeux de tous les acteurs rencontrés, permettant une meilleure concertation entre services publics et autres intervenants au niveau des provinces, mais sans que soit solutionnée la question cruciale de leur pérennité financière. Le PNGT2 a été indéniablement le moteur principal d'une redynamisation des 45 Cadres de concertation techniques provinciaux (CCTP) en partenariat étroit avec un projet PNUD intégré au PNGT2 (Projet d'appui à la concertation et à la gouvernance locale - PACGL). Dans les cas optimaux les sessions de planification et de bilan des CCTP ont permis une meilleure concertation entre services techniques et partenaires techniques et financiers (PTF) sur les investissements publics dans les villages. Ceci a permis d'éviter des doublons et de combler certaines lacunes dans la planification des investissements publics (principalement dans les secteurs de l'eau potable, de l'éducation et de la santé). Ces sessions de CCTP constituent aussi un outil concret qui force les services techniques et les projets à mieux communiquer et à rendre compte à l'administration, aux collectivités territoriales et aux intervenants. Au demeurant ce résultat est considéré comme fragile. La concertation entre services techniques reste très dépendante des projets (le PNGT2 en particulier) alors qu'en principe elle devrait être une obligation pour tous les intervenants. Elle n'a pas encore abouti à une réelle harmonisation des approches et procédures, ni à la recherche de complémentarité et synergie sur le terrain en dehors des projets. Ces éléments qui dépendent beaucoup des directions des programmes relèvent souvent du niveau national et non du niveau provincial. Le dynamisme de la concertation semble aussi dépendre fortement des relations entre individus. Elle est donc fragilisée par le renouvellement fréquent des cadres qui participent au CCTP.

Enfin un élément clef déterminant pour la pérennité de ce dispositif n'a pas été solutionné par l'appui du PNGT2, c'est la mise en place de ressources financières pérennes émanant de l'Etat pour assurer durablement le fonctionnement des CCTP.

- 87. Capacités des prestataires de services. Elles ont été renforcées dans l'action, mais sans faire l'objet d'une véritable stratégie de renforcement, et laissant de côté une partie importante des acteurs privés. Les prestataires recouvrent en effet des catégories extrêmement variées qui couvrent, entre autres, des animateurs contractuels du projet, des entreprises locales actives dans le domaine des travaux, des tâcherons locaux, des retraités qui se sont saisis de l'offre massive du PNGT2 pour développer des prestations. Ce sont principalement les capacités d'animation rurale des agents des bureaux d'études et des animateurs locaux qui ont été renforcées dans l'accompagnement de l'élaboration des PGT puis des PAI. En revanche les résultats sont insuffisants en ce qui concerne le renforcement des capacités des entreprises et des opérateurs privés notamment sur les plans essentiels de l'organisation et de la gestion (ressources humaines et matérielles, chantiers, gestion des contrats etc.). Ils n'ont pas été renforcés non-plus dans leur capacité à accompagner les CVGT dans la réalisation de leurs activités de planification et de réalisation des investissements. Les capacités des entreprises à travailler avec les communes qui se mettent en place, n'ont pas été renforcées alors que la phase suivante va privilégier le niveau communal dans la passation des marchés.
- 88. Outils d'aide à la décision au niveau communal et régional. C'est principalement au niveau communal que le résultat est le plus appréciable avec la production et le test du guide de planification communale. La validation de ce guide méthodologique d'élaboration de Plan communal de développement (PCD) à l'usage des communes rurales est un résultat important. Un certain nombre de communes visitées par la mission ont bénéficié du test de cette démarche PCD. Les observations faites dans ce cadre mettent en évidence certaines limites inévitablement héritées de la démarche de planification expérimentée au niveau village. Le principal problème est que la démarche de planification locale aboutit à un plan d'investissement communal mais sans dynamique de développement susceptible de le promouvoir. Personne au sein de la commune ne se sent véritablement investit dans l'animation de la mise en œuvre de cette planification. De la même manière que les PGT, les PCD analysés sont exclusivement tournés vers des bailleurs extérieurs. Aucune action endogène réalisable avec les ressources locales (humaines et matérielle) n'y figure pour mettre en synergie et en mouvement les acteurs du territoire communal.
- 89. **Processus de décentralisation en zone rurale.** Le PNGT2 a indéniablement contribué aux avancées du pays au cours des 7 dernières années en matière de décentralisation, mais il a pourtant aussi manqué quelques opportunités. Mis à part le renforcement des capacités au niveau des villages, le projet a contribué à plusieurs résultats palpables au niveau des politiques nationales. Plusieurs propositions faites par le PNGT2 ont été prises en compte, notamment la prévision d'une assemblée générale villageoise supra aux Conseils villageois de développement (CVD) et le principe de passation de service, y compris le transfert de la gestion des fonds, des anciens CVGT aux CVD. Pourtant, on peut déplorer que le PNGT2 se trouve actuellement en transition entre sa première et seconde phase, avec une période de relative inactivité, cela juste au moment crucial de la mise en place des CVD signant la disparition des CVGT. Cette rupture avec l'action promue par le PNGT2 soulève beaucoup de questions au niveau des membres des CVGT, comme des nouveaux conseillers communaux. On peut aussi regretter que le projet ne se soit aucunement manifesté au niveau départemental. Dès son démarrage, il n'existait pourtant plus grand doute que les communes rurales, noyaux centraux autour desquels se structurerait la décentralisation, allaient être mises en place à ce niveau.
- 90. **Structures chargées de la décentralisation.** Les résultats du soutien institutionnel au MATD apparaissent appréciables dans un contexte de rapports de forces complexes entre ministères et intervenants de la coopération. Au MATD on considère que le PNGT2 a été d'abord une rampe de lancement pour la décentralisation, par son action massive au niveau des CVGT, ouvrant ainsi la voie à la maîtrise d'ouvrage villageoise. La composante, par son soutien à la réflexion sur les communes rurales a aussi aidé le Ministère à lever des blocages qui n'ont pas manqué de se poser dans la mise en place des communes. Même si l'élan donné au CVGT par le PNGT2 a obligé à de profonds débats nationaux pour la mise en place des CVD en lien avec les communes, le MATD souligne que le PNGT2 n'a pas fait

obstacle à l'évolution ayant lieu alors que celle-ci remettait en cause la stratégie développée jusque-là par le projet.

4. Opération pilote de sécurisation foncière

<u>Objectif opérationnel</u>: Promouvoir des améliorations durables et équitables du système foncier rural pour contribuer à la paix et à l'équité sociale, et à la préservation et la restauration des ressources naturelles.

- 91. **Guide pratique de sécurisation foncière.** Le document produit par le PNGT2 est basé sur une solide esquisse qui existait déjà avant le projet, auquel le PNGT2 a principalement apporté des amendements. La portée du guide semble aussi limitée. Il reste en effet relativement théorique et «horscontexte». Bien qu'il énonce une série d'étapes «méthodologiques» à réaliser, le guide reflète insuffisamment les expériences et leçons déjà acquises en matière de sécurisation foncière. Il ne fournit que très peu d'indications concrètes utiles pour élaborer les modalités et conditions concrètes de mise en œuvre des expériences pilotes de sécurisation foncière. En définitive, le PNGT2 était pratiquement le seul programme d'envergure national à pouvoir faire remonter au niveau central les connaissances et les enseignements des expériences de terrain contrastées en matière de sécurisation du foncier. A la fin de cette phase, les résultats très médiocres enregistrés par la composante au niveau de la capitalisation laissent la DGFROP face à des enjeux qui risquent de la dépasser.
- 92. Forum national pour développer les connaissances et échanger les expériences. Le contexte foncier du Burkina est délicat et le PNGT2 a fournit un appui financier utile au CNSFMR. Il faut cependant reconnaître que la capitalisation conduite par le projet est restée très en deçà de ce qu'une véritable implication des acteurs et valorisation des expériences existantes dans le pays auraient dû apporter. La «capitalisation concrète» des expériences et leçons disponibles n'a pas vraiment été possible faute d'avoir pu établir la communication et mobiliser les structures pérennes en charge du foncier et des personnes ressources compétentes, pour élaborer des propositions pertinentes et opérationnelles et de produire des démarches et des méthodes efficaces pour la sécurisation foncière.
- 93. **Stratégie et plan d'action national.** Une stratégie et un plan d'action ont été ébauchés en conformité avec le résultat attendu du PNGT2. Grâce aux appuis apportés au fonctionnement du CNSFMR et à la DGFROP, il a bien contribué aux échanges et à la validation d'un document d'orientation important de politique nationale de sécurisation foncière.
- 94. Démarche et outils pour la sécurisation foncière des investissements communautaires. La mise en œuvre d'expériences pilotes dans 6 provinces a ainsi été conduite de manière plus opérationnelle sur le terrain et constitue de ce point de vue un résultat à souligner pour la composante, cependant le projet est resté loin d'une véritable expérimentation foncière. La réalisation de PV de palabre constitue bien une première étape dans la reconnaissance foncière des 1 860 infrastructures considérées. Mais du point de vue qualitatif, on ne dispose pas en cette fin de phase, d'une véritable capitalisation d'ensemble répondant aux exigences d'expériences dites pilotes. Elle devrait permettre d'analyser la diversité des situations où les PV de palabre ont été élaborés et de quelle manière les accords ont été effectivement respectés par les acteurs locaux. On note de surcroît un certain flou dans le contenu de plusieurs PV de palabre de cession (limites vagues, pas de bornage des emprises, bénéficiaire de la transaction pas clairement indiqué, pas de mention de la durée de la cession, pas de spécification des droits...). Le choix de se limiter à la sécurisation des bâtiments publics construits par le PNGT2 est un choix qu'on pourrait qualifier de minima. On notera en effet que les situations plus délicates des biens «faussement collectifs», comme les jardins maraîchers, les périmètres irrigués, n'ont pas été abordées. Le résultat atteint diffère donc de celui qu'on est en mesure d'attendre d'une véritable Opération de Sécurisation Foncière. On peut regretter qu'un projet comme le PNGT2 n'ait engagé de véritable travail de rechercheaction poussé sur la sécurisation foncière des aménagements agro-sylvo-pastoraux réalisés dans le cadre du FIL (aménagements de bas-fonds, aires de pâturage, espaces reboisés, boulis, axes de transhumance). D'une manière générale par l'échelle retenue au niveau village, le projet est allé plutôt dans le sens de l'accompagnement de la sécurisation des projets des bénéficiaires. Notons enfin que les outils développés sont pour le moment ceux qui sont dans l'intérêt des agriculteurs. On n'a pas encore travaillé sur la

sécurisation des zones pastorales ni posé le problème crucial d'intégration de la mobilité de l'élevage pastoral.

95. Démarche et outils de règlement à l'amiable des différends entre agriculteurs et éleveurs. L'action engagée par le PNGT2 a produit un résultat concret intéressant en permettant la mise en place d'une quarantaine de CVRDAE. On regrettera néanmoins ici aussi que pour une opération foncière pilote on ne dispose pas d'une analyse témoignant d'un suivi plus fin des modalités de fonctionnement effectif des nouvelles structures que sont les CVRDAE. Ce type d'analyse est indispensable à la définition d'une stratégie de renforcement et/ou d'extension de l'action engagée.

5. Administration, gestion et suivi-évaluation du projet

Objectif opérationnel: Assurer la bonne coordination et gestion administrative du programme.

- 96. **Gestion du personnel et coordination.** D'une manière globale les résultats quantitatifs importants affichés par le suivi-évaluation du projet, tant dans le domaine des ressources physiques qu'humaines, sont à rapprocher de la gestion d'ensemble du PNGT2. Ils témoignent d'une efficacité réelle de la coordination du projet et des ressources humaines mobilisées. Le dispositif de coordination et gestion du projet a fait preuve d'une réelle efficacité sans assistance permanente extérieure. Une équipe de cadres de bon niveau s'est mobilisée tant au niveau national que provincial pour engager les villages dans l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage et soutenir la réalisation d'une grande diversité de microprojets villageois. Elle a aussi su s'adapter et réagir face aux contraintes induites par certaines défaillances techniques et administratives de la conception: dispositif de formation, plafond d'investissement annuel trop bas par village, insuffisance de caisse d'avance et modification des lignes budgétaires du projet. On note aussi que les équipes ont su opérer une bonne concertation avec les partenaires techniques dans les provinces. Elles ont aussi su s'adapter aux difficultés engendrées par le respect de procédures standardisées alors que leur action s'inscrivait dans des contextes particuliers. De son côté la coordination nationale a su accorder une certaine souplesse aux coordinations provinciales quand cela ne remettait pas en cause les accords avec le bailleur de fonds.
- 97. Suivi-évaluation. L'efficacité du système de suivi-évaluation est analysée en tant qu'outil d'aide à la décision du projet. De ce point de vue le système présenté plus haut s'est avéré utile au comité de pilotage du projet, lui fournissant les informations nécessaires à l'appréciation de l'avancement général d'un projet d'envergure nationale. En combinant de différents niveaux de suivi (réalisations, résultats intermédiaires, appréciation des impacts par les bénéficiaires et impacts à grande échelle) et l'utilisation d'outils simples, adaptés et appropriés par les différents acteurs, le système a produit des informations riches et utiles aux décideurs, qui ont parfois mené à des changements de procédure ou d'approche. Un certain nombre d'indicateurs déclencheurs devaient par ailleurs autoriser le passage en seconde phase. Pourtant, l'utilisation du S-E au niveau des équipes provinciales et de leurs partenaires locaux est restée assez faible. Par exemple, les enquêtes réalisées au titre du suivi des résultats intermédiaires sont demeurées trop perçues comme une intrusion du système de S-E de la direction du projet, sans que les équipes en perçoivent pleinement l'intérêt pour l'action qu'elles conduisaient. De ce point de vue on peut regretter qu'une évaluation locale par type de réalisation n'ait pas été organisée de manière plus systématique. En mobilisant des délégués des villages bénéficiaires, des services techniques et prestataires concernés, on aurait dégagé des éléments d'analyse qualitatifs et des propositions d'améliorations beaucoup plus riches et opérationnels que les données d'enquêtes rapides conduites par des enquêteurs rapidement formés¹⁷. Enfin on doit noter que la transmission de l'outil suivi d'impact au SP/CNCPDRD semble loin d'être effective en fin de phase, ce qui n'est pas sans poser le problème de la viabilité et de la durabilité du dispositif mis en place pour un suivi d'impact à vocation nationale.

Des expériences de forum d'évaluation thématiques ont existé au Burkina Faso et ont fait preuve d'un réel intérêt pour le pilotage et l'amélioration de la qualité des réalisations des projets de développement local.

D. Efficience du projet

- Rentabilité interne du projet. L'évaluation du PNGT2 n'a pas effectué une analyse économique et financière détaillée du projet dans son ensemble, car une grande partie des interventions étaient orientées vers le renforcement des capacités locales et institutionnelles et la mise en place d'infrastructures sociales pour lesquelles il est difficile d'estimer les bénéfices économiques à cet instant. Le projet a estimé les taux de rentabilité interne (TRI) économiques pour certains types d'investissements communautaires sur la base d'un échantillon restreint. Ceux-ci sont globalement positifs, allant de 3% pour les parcs à vaccination à 265% pour les fosses fumières. Un TRI économique de 74% a été estimé pour l'ensemble du FIL par l'IDA dans le cadre de la formulation de la seconde phase du projet, basé sur le poids relatif des différents types d'investissements dans le FIL réalisés entre 2002 et 2006. Néanmoins, ce TRI nous semble surestimé en considérant l'utilité et le degré d'utilisation des réalisations, et en vue des problèmes d'opération et de maintenance rencontrés dans la majorité des investissements. A titre d'illustration, les taux de fonctionnalité seraient de 42,7%; 63,5% et 50% respectivement pour les banques de céréales, les magasins d'intrants agricoles et les pharmacies vétérinaires (selon les résultats de l'ERI-2007). Les aménagements de bas-fonds ne sont également pas assez efficients car selon la même enquête seule une superficie de l'ordre de 72% était mise en valeur. Les aménagements visités par la mission présentent les mêmes limites. Les principales raisons évoquées par les exploitants concernent la difficulté de maîtrise de l'eau (reflétant parfois des défauts de conception, ou un désaccord sur les équipements implantés), retard de la sécurisation foncière et d'allotissement (notamment au profit des femmes), manque d'équipements et de moyens financiers etc.
- 99. **Comparaison des coûts.** Les microprojets exécutés dans le cadre du FIL ont présenté, en général, un bon niveau d'efficience de coût pour la plupart des ouvrages dans la mesure où les coûts moyens proposés par les prestataires étaient généralement inférieurs (de 5 à 10% en moins)¹⁸ aux enveloppes initiales prévues dans le référentiel technique et financier du PNGT2 basé sur les normes techniques et coûts standards en vigueur en 1999 au Burkina Faso. Les reliquats dégagés ont été réutilisés pour le financement d'autres investissements communautaires supplémentaires dans les villages concernés. Selon les estimations du projet, les coûts de certains types d'infrastructure sociale étaient fortement inférieurs aux coûts standards pratiqués par les instances publiques. Par exemple, les salles de classe et les habitations pour enseignants cofinancées par le PNGT2 étaient respectivement 66% et 51% moins coûteuses que celles construites par le Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation. Cette relativement bonne efficience a été largement facilitée par l'approche de la maîtrise d'ouvrage locale qui a favorisé l'émergence d'un important tissu de micro entreprises locales caractérisées par des charges fixes assez réduites et appréciant largement les procédures, la transparence et les garanties offertes par ce mode de maîtrise d'ouvrage.
- 100. Le dispositif de gestion du projet a été assez efficient sur le plan des ressources humaines dans la mesure où les activités ont pu être menées avec moins d'une centaine de cadres sans l'appui d'une assistance technique extérieure permanente. Ceci est assez rare pour des projets d'une telle envergure. Sur le plan financier, le dispositif de gestion, d'administration et de suivi-évaluation a offert un niveau d'efficience acceptable dans la mesure où ce volet a consommé près de 12% du montant global consommé par le projet, dont près de 3% reviennent au suivi-évaluation. L'augmentation du montant par rapport au prévu s'explique principalement par la non-réduction du dispositif comme prévue après deux ans de mise en œuvre, suite à la décision d'élargir le nombre de villages couverts par le projet.

comptes des CVGT.

1

A titre d'illustration, une analyse des coûts de réalisation de 18 microprojets au niveau des 3 villages visités au niveau des provinces du Bougouriba et de l'Ioba a montré que le montant global des contrats de réalisation des 18 microprojets s'est élevé à 43 350 600 FCFA contre un montant prévisionnel de 47 020 400 FCFA dégageant ainsi une économie globale de 7,8% par rapport au montant global prévu par les barèmes du PNGT2 et viré dans les

E. Appréciation globale de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience

- 101. **Pertinence.** Les grandes orientations et les principes de conception du PNGT2 étaient pertinents. A l'échelle considérée, l'expérimentation du transfert de maîtrise d'ouvrage au niveau local villageois était une proposition aussi ambitieuse que courageuse à souligner. En revanche la définition de la composante sécurisation foncière s'est montrée insuffisamment opérationnelle. Elle manquait de réalisme et d'opérationnalité au regard du contexte et des capacités d'un tel dispositif. Autre point qui soulève discussion à l'analyse de la pertinence est celui du ciblage. Il a été insuffisamment précis et surtout mal étayé ensuite pour déboucher sur des démarches et des approches opérationnelles. <u>Au vu de ces différents éléments on peut conclure que la conception du PNGT2 était satisfaisante du point de vue de la pertinence (score 19 de 5).</u>
- 102. **Efficacité.** A la clôture du prêt, le 31 décembre 2007, le projet avait déboursé 99,46% de son coût estimé à la pré-évaluation et 99,85% du prêt FIDA. Au vu des objectifs spécifiques du projet présentés dans le paragraphe 11, le projet a été très efficace en termes d'amélioration de l'accès des paysans pauvres aux infrastructures sociales. Des réalisations physiques utiles ont été réalisées dans un grand nombre de villages touchant à la santé, à l'éducation et l'accès à l'eau potable. Le projet a réussi assez bien à améliorer la capacité de gestion des groupes de bénéficiaires, et des CVGT en particulier. Il n'y a pas de doutes que le rendement des investissements publics au niveau local a été augmenté et que la capacité d'absorption des zones rurales a été améliorée. En matière de renforcement institutionnel, le PNGT2 a soutenu avec succès le processus de décentralisation engagé au niveau national, et stimulé la concertation entre les acteurs du développement rural à l'échelle provinciale. L'efficacité du projet était pourtant parfois assez faible sur le plan qualitatif, notamment en ce qui est du renforcement des capacités locales de gestion des ressources et infrastructures communautaires. La composante sécurisation foncière malgré son réajustement à mi parcours n'a pas réussi à atteindre les résultats espérés.
- 103. La bonne efficacité globale du projet doit être attribuée en premier lieu à l'équipe de projet de bon niveau, qui s'est mobilisée pour convaincre ses partenaires, locaux et provinciaux notamment, de s'engager dans une approche nouvelle qui place résolument les responsabilités au niveau villageois. La coordination nationale a également su s'adapter aux contraintes de gestion et négocier à temps les améliorations des procédures et volumes financiers nécessaires. Globalement, le PNGT2 a donc atteint en grande partie ses objectifs spécifiques et opérationnels et nous estimons donc que l'efficacité du projet était satisfaisante (score de 5).
- 104. **Efficience.** Le dispositif de gestion de ce projet de grande envergure a été efficient sur le plan des ressources humaines. Les microprojets réalisés dans le cadre du FIL ont présenté en général un bon niveau d'efficience. On relèvera cependant des insuffisances en ce qui concerne la faible mise en valeur de certaines réalisations et de la viabilité des systèmes de gestion mis en place. <u>Ces éléments conduisent à apprécier l'efficience du PNGT2 comme modérément satisfaisante (score de 4).</u>

III. PERFORMANCE DES PARTENAIRES

105. **Diversité des partenaires concernés.** Les «partenaires» du PNGT2 étaient nombreux et peuvent être classés en cinq groupes principaux, à savoir: i) les bailleurs de fonds; ii) le Gouvernement et ses différents services administratifs et techniques; iii) l'organe d'exécution du projet (CN et CR); iv) les autres projets de développement rural et; v) les prestataires privés et les ONG.

Les scores sont attribuées sur une échelle de 1 à 6 (6=très satisfaisant; 5=satisfaisant; 4=modérément satisfaisant; 3=modérément insatisfaisant; 2=insatisfaisant; 1=très insatisfaisant).

A. Gouvernement et services administratifs et techniques

106. Le Gouvernement et ses différentes agences ont fait preuve d'une bonne performance dans l'ensemble. Le Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, assurant la tutelle du projet, s'est impliqué de manière dynamique, prenant en charge l'identification et la préparation du projet. Le MAHRH a su mobiliser des responsables nationaux faisant preuve de capacité à manager un projet aussi exceptionnel. Il a également pris part au suivi externe tout en dotant la coordination du projet de l'autonomie nécessaire. Les Ministères chargés du Plan et des Finances ont pu mobiliser convenablement et sans grands retards la contrepartie du Gouvernement malgré son importance relative. Notons cependant que cette contrepartie a dû être révisée à la baisse, en février 2003 pour certaines catégories de dépenses (Génie civil et fonctionnement). Les disponibilités au niveau de la contrepartie de l'Etat ont permis d'éviter certains blocages qui auraient pu avoir lieu à cause de l'alignement tardif du FIDA à ces barèmes (en juillet 2005). Le comité de pilotage du projet a tenu régulièrement ses sessions depuis le démarrage du projet et il a assuré d'une manière satisfaisante ses fonctions d'examen et de validation des différents programmes et bilans annuels d'activités. On doit pourtant également souligner que, dans certaines provinces, le Gouvernement n'a pas toujours su contrôler les dérives dans le processus de transfert de la maîtrise d'ouvrage. Face à des situations de trop grand contrôle des investissements par les élites locales, voire des cas de dessous de tables pour l'acquisition de marchés, il aurait pu manifester plus de vigueur dans la mise en place de mécanismes de contrôle et de transparence. L'assemblée nationale a également été amenée à faire sa propre évaluation du PNGT2 en 2004. Elle a mandaté une mission d'information en juin 2004 pour rendre compte de l'exécution des deux premières années du PNGT2. Ceci est un élément important qui dénote des enjeux politiques que l'on attribuait à ce programme national. Les Services techniques déconcentrés de l'Etat ont collaboré avec les coordinations nationales du projet dans le cadre des CCTP. Leur faiblesse essentielle réside dans leur implication limitée sur le terrain dans la mise en œuvre des activités et le suivi de la valorisation des investissements réalisés par le projet. La plupart d'entre eux n'ont pas pu assumer convenablement les conventions cadres signées au départ avec le PNGT2. Ceci a poussé la CN à signer des contrats individuels avec les agents des différents Services (Agriculture et Elevage notamment). On peut néanmoins regretter que le MAHRH n'ait pas fait preuve de plus de capacité à harmoniser les procédures et coordonner les différents projets de développement local sur le territoire national. Au final au vu de ces différents angles d'analyse on peut considérer que la performance du gouvernement a été satisfaisante (score 5).

B. Bailleurs de fonds

107. L'IDA. Sa performance individuelle en tant que co-promoteur et bailleur principal du projet a été assez bonne dans l'ensemble au regard des objectifs que l'agence s'est fixé dans le cadre logique du document de pré-évaluation. Ainsi, le test et l'introduction à grande échelle d'une approche décentralisée et participative de développement à la base par la maîtrise d'ouvrage locale à travers les CVGT peuvent être mis à l'actif de l'IDA qui a su s'engager dans cette direction qui n'était pas exempte de risques. L'IDA a fait preuve d'efficacité à travers les supervisions régulières du projet (deux par an). Ces missions de supervisions étaient jugées utiles par l'équipe du projet, mais leur déroulement mobilisant une équipe lourde pour de très courtes missions n'a souvent pas permis d'approfondir suffisamment les thèmes qui le mériteraient. La revue à mi-parcours a permis d'apporter des ajustements utiles comme la révision à la hausse du quota maximal de la subvention par village et l'augmentation de l'enveloppe maximale du Compte spécial. La RMP a aussi marqué une étape importante dans le recentrage de la composante sécurisation foncière restée en panne pendant la première moitié de la phase.

108. Certaines faiblesses et insuffisances doivent cependant être soulignées. En premier lieu ce sont les faiblesses dans l'analyse de la pertinence qui mentionnent une insuffisante prise en compte des expériences des projets de la coopération bilatérale importantes dans un pays comme le Burkina. Le pari fait sur un hypothétique processus de communalisation progressive volontaire et participative était peu réaliste alors que beaucoup de critiques sur une «décentralisation gruyère» se manifestaient dès le lancement du projet. Une des faiblesses observées porte aussi sur l'incapacité de l'IDA à fonctionner en partenariat véritable avec d'autres bailleurs bilatéraux: une conception quasi exclusive du projet

(première comme deuxième phase) qui n'accorde aucun rôle aux autres partenaires potentiels, si ce n'est de compléter le budget défini par elle, et une implication a minima des autres partenaires dans les étapes clefs de supervision et d'évaluation.

- 109. Le rôle d'Institution coopérante confié à l'IDA pour le compte du FIDA n'a pas amélioré la relation entre ces deux institutions. L'IDA n'a que très partiellement respecté ses obligations auprès du FIDA: mauvaise circulation de l'information, retards fréquents dans les avis de non-objection, faible qualité des rapports de supervision, l'oubli prolongé des décaissements sur les fonds du FIDA durant les premières années du projet etc. La manière «fluide» dont l'IDA organisait les missions de supervision, avec ses consultants visitant le projet de façon non-groupée et avec annonce souvent très tardive des calendriers auprès des co-bailleurs, rendait une plus forte participation de ces derniers difficile. En somme, prenant en compte sa performance assez satisfaisante en tant que bailleur et acteur majeur dans la conception, mais sa faible performance en tant qu'Institution coopérante pour le FIDA, l'évaluation juge la performance globale de l'IDA modérément insatisfaisante (score de 3).
- 110. **Le FIDA.** Il a certes apporté un montant significatif pour le bouclage du schéma de financement du projet, mais son implication dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du PNGT2 était faible. Auprès du FIDA, le projet est classé sous la catégorie de «projet co-financé» (type de financement «C»). Comme mentionné au paragraphe 9, ceci signifie que le projet a été initié et conçu par un autre bailleur de fonds, en l'occurrence l'IDA, et que ce bailleur est aussi l'institution responsable de la supervision du prêt FIDA. Les attentes des partenaires du projet par rapport au rôle à jouer par le FIDA ne semblent ainsi pas être allées beaucoup au-delà du simple cofinancement.
- 111. Le FIDA a été impliqué assez tardivement dans la conception, ce qui ne lui a pas permis de faire valoir ses préoccupations. L'ébauche du rapport de pré-évaluation de l'IDA a été examinée du point de vue technique et stratégique par un Comité de revue technique (TRC) et le Comité d'orientation de la stratégie opérationnelle et des politiques (OSC) du FIDA. Suite aux observations de ces deux comités certains éléments nouveaux ont été intégrés dans le RRP présenté au Conseil d'Administration du FIDA, mais ils n'ont pas été pris en compte au moment de la finalisation du rapport de pré-évaluation du projet par l'IDA. Parmi les observations clefs faites par le TRC on relève entre autres la nécessité de: i) cibler les appuis du FIDA sur certaines composantes (le FIL), ii) se concentrer sur l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, iii) mettre l'accent sur la gestion durable des ouvrages, iv) ne pas financer directement les AGR dans le FIL, mais assurer plutôt l'accès des plus pauvres aux services financiers locaux, v) clarifier les mesures effectives à prendre pour que les groupes marginaux ne soient pas exclus des processus de planification (en intégrant des indicateurs de suivi-évaluation pour vérifier ces éléments), vi) mieux définir le rôle du FIDA dans la supervision du projet, vii) intégrer le niveau départemental mentionné comme futur niveau communal et essentiel à la durabilité des CVGT dans la communalisation en préparation. Au regard de nombreux constats a posteriori de cette évaluation, il s'avère que ces observations étaient une à une très pertinentes et il est regrettable qu'elles aient été négligées.
- 112. Bien que tous les fonds promis aient été mis à disposition, la gestion du prêt au niveau du FIDA a parfois laissé à désirer, notamment au vu des importantes lenteurs de réaction²⁰. Ensuite, l'implication du FIDA dans le suivi de la mise en œuvre du projet a été trop faible pour permettre la prise en compte satisfaisante de ses préoccupations. Ceci s'explique en partie par le fait que le FIDA ait délégué la supervision et l'appui technique au bailleur principal du projet (IDA) qui n'a pas rempli son rôle à satisfaction (voir paragraphe 109). Le FIDA avait en fin de compte peu d'influence sur le déroulement du projet. Par ailleurs, le suivi du projet a été fragmenté par la succession de six Chargés de portefeuille en sept ans²¹, chaque Chargé de portefeuille devant tour à tour se familiariser avec le PNGT2. L'évaluation estime que le FIDA n'a pas fait suffisamment d'efforts pour profiter des expériences du projet,

Par exemple par rapport au non-décaissement des fonds FIDA en début de projet, puis par rapport aux demandes de révision des modalités financières (contre-partie, compte spécial).

Se sont succédés entre avril 1999 et décembre 2007: Mme H. Trupke, M. S. Jatta, M. Béavogui, M. A. Barry, M. H. Haidara et M. N. Messer (à partir d'avril 2005).

notamment en matière de développement communautaire, de maîtrise d'ouvrage locale et d'appui institutionnel au processus de décentralisation. Le FIDA a raté l'occasion en tant que co-bailleur de suivre de près ses expériences et évolutions, et en tirer des enseignements.

- 113. Le FIDA n'a pas fourni suffisamment d'efforts pour assurer une complémentarité et synergie avec les autres projets du programme pays du FIDA, ni au stade de la conception, ni au stade de la mise en œuvre. Par exemple, une plus forte collaboration avec le PAMER aurait pu apporter l'expertise en matière d'appui aux entrepreneurs locaux qui manquait dans le PNGT2. Les collaborations avec le PICOFA et le PDRD auraient pu aller au-delà d'un appui à la mise en place de CVGT, pour apporter par exemple des appuis en matière de GRN et de services financiers ruraux.
- 114. Par conséquent, la performance du FIDA est jugée modérément insatisfaisante (score de 3).
- 115. Les autres projets de développement au Burkina Faso ont généralement joué un rôle assez actif sur le plan de la concertation et de l'harmonisation des interventions dans le cadre des CCTP. L'harmonisation au niveau des approches et des procédures est pourtant restée faible, tout comme l'étendue des interventions conjointes et des complémentarités réelles sur le terrain. Ceci tient la plupart du temps à l'absence de volonté et de mécanismes adéquats d'harmonisation des interventions lors de la conception des projets. L'exemple de l'intervention concertée du PNGT2 est évocateur de ce point de vue.

C. Prestataires de services

- 116. Les ONG. La faible implication des ONG (organisations paysannes, fédérations ou associations ancrées dans la société civile locale et intervenant dans les différents domaines) au niveau projet est fort remarquable (0,7% des CVGT ont été appuyées par des ONG pour l'élaboration de leurs PAI). Le projet a misé quasi-exclusivement sur les bureaux d'études ou sur une contractualisation directe de prestataires individuels. Il a apparemment négligé les opportunités offertes en matière d'établissement d'un partenariat solide et durable avec des ONG partenaires de développement. Ceci est d'autant plus regrettable que ces organisations locales auraient pu offrir une meilleure durabilité aux activités de renforcement des capacités dépassant largement celles offertes par les bureaux d'études ou autres organisations à vocation commerciale. Les ONG qualifiées et dynamiques sont, certes, pas trop nombreuses, mais les moyens alloués au volet renforcement des capacités auraient pu être mis à profit pour promouvoir ces structures.
- 117. **Les bureaux d'études.** Ils ont fait preuve en général d'une bonne performance dans leurs différentes prestations d'appui à la planification locale et à la maîtrise d'ouvrage. Un appui en formation auraient sans aucun doute amélioré ces performances dans la conception par les CVGT de projets innovants notamment, mais le PNGT2 a fait peu d'investissements à destination de ce groupe d'acteur.
- 118. Les animateurs sélectionnés et formés par le PNGT2 ont été globalement assez performants, en dépit de leur niveau de formation de base moyen. Ils ont su apporter un réel appui aux communautés surtout sur le plan de la planification et du suivi des activités. Le handicap essentiel à leur pleine performance a été leur mobilisation limitée (chaque animateur était employé pendant 30 jours par an en moyenne et s'occupe de 5 à 10 CVGT). Le budget disponible pour leur intervention ne couvrait que la formation (pour certains d'entre eux), la planification annuelle et le suivi des activités. Les faiblesses essentielles des animateurs résidaient dans le fait que la plupart d'entre eux n'ont pas pu développer des réelles capacités d'appui conseil au profit des communautés (analyse des opportunités et des options de développement, appui-conseil pour le choix des options optimales). En outre l'intervention des animateurs au niveau de l'encadrement et du suivi de la gestion des infrastructures était insignifiante au regard des besoins d'accompagnement.
- 119. **Les entreprises de travaux** ont présenté d'assez bonnes performances et elles ont su répondre aux demandes très diversifiées et dispersées des CVGT. Cette performance pourrait s'expliquer, essentiellement, par la structure légère de ces entreprises, la simplicité des travaux, la souplesse, la

crédibilité du projet et des CVGT auprès de ces entreprises et par la rapidité de paiement induite par la maîtrise d'ouvrage déléguée, du moins au niveau du guichet villageois.

120. Le système bancaire, à travers le réseau des caisses populaires notamment, a eu également un apport appréciable pour l'ouverture et la tenue de comptes bancaires au profit des CVGT permettant ainsi une transparence minimum dans le processus de maîtrise d'ouvrage locale. Les principales insuffisances étaient le manque de diversité, et le manque d'engagement pour le soutien du tissu naissant de petites entreprises. On note, également une quasi-absence d'engagement des systèmes de microcrédits pour épauler les efforts du projet.

D. Le partenariat dans son ensemble

121. La performance du partenariat dans son ensemble. Le partenariat a globalement bien fonctionné, dans l'ensemble. Les efforts déployés par l'équipe nationale et le Gouvernement ont réussi à limiter les risques de duplications et de mal entendus. La structure de gestion du projet a été efficace et la concertation a été effective au niveau des CCTP. Les prestataires de service ont fait preuve en général d'une certaine compétence. Cependant, le partenariat entre les divers bailleurs n'a pas conduit à la synergie souhaitée entre partenaires financiers du projet. Le montage du projet a été principalement réalisé par l'IDA en réponse directe à une requête du Gouvernement. On a ensuite cherché à s'assurer du support financier d'autres partenaires financiers, sans que des bases d'objectifs soient clarifiées et qu'un partage judicieux et équilibré des rôles et des responsabilités soit défini. De ce fait la coordination entre ces différents bailleurs n'a jamais véritablement fonctionné, elle n'a donc pu être très efficace et fructueuse. Peu d'efforts semblent avoir été fournis de part et d'autre pour changer véritablement cet état de fait reconnu par tous. Au final, la mission d'évaluation attribue ainsi un score de 4 pour la performance du partenariat dans son ensemble.

IV. IMPACTS DU PROJET

A. Impact global et atteinte des populations ciblées par le FIDA

- 122. **Impact global.** A la fin de sa première phase, le PNGT2 a déjà obtenu un début d'impact important, principalement à 3 niveaux: 1) la dotation de 3/8 des villages du pays en infrastructures sociales essentielles répondant aux priorités des populations, 2) la création de conditions humaines et sociales favorables pour une maîtrise d'ouvrage au niveau villageois et 3) une contribution indéniable au processus de décentralisation en cours au Burkina Faso. Les interventions du PNGT2 commencent à induire des impacts assez favorables, surtout appréciables dans l'accès à l'eau potable, aux services sanitaires et éducatifs. Ils sont aussi importants en matière de renforcement du capital social au travers de l'apprentissage pratique de la concertation et de responsabilisation des acteurs locaux. En revanche les effets du projet sont très peu perceptibles dans le domaine de la gestion durable des ressources naturelles communes. Ceci pourrait s'expliquer, partiellement, par le fait que le projet est encore à ses débuts mais aussi par un appui insuffisant pour la valorisation de certaines actions et un manque d'efficacité au niveau de l'élaboration et la mise en œuvre d'actions de GRN.
- 123. Ciblage des groupes les plus vulnérables. Les risques inhérents à la démarche de planification communautaire sont de notoriété et faute d'une stratégie volontariste et efficace de ciblage, il a été difficile de toucher spécifiquement les catégories les plus marginalisées et les plus démunies, et en particulier les femmes et les jeunes, comme il est mis en avant dans le RRP du FIDA. Ceci est d'autant plus regrettable que les enseignements issus du PNGT1 mentionnaient très clairement l'importance spécifique à accorder à ce point, alors qu'en réalité les activités génératrices de revenus, souvent mises en avant par les femmes et les jeunes lors des planifications au niveau villageois, ont été écartées car non autorisées dans les procédures du projet. Localement, c'est surtout l'auto-ciblage, qui avait lieu par la nature des investissements et réalisations, qui incluait ou excluait les populations visées par le projet. Ainsi les investissements en eau potable profitaient surtout aux femmes et les bas-fonds aux agriculteurs sédentaires alors que l'alphabétisation en langue locale dominante excluait les allochtones. Le projet a manqué d'une approche d'animation locale bien spécifique pour faire ressortir des axes de priorités et des

projets sur lesquels les groupes marginaux voulaient s'engager dans le PGT. En pratique, la gouvernance villageoise a souvent freiné l'intégration des préoccupations des femmes, des jeunes, des rapatriés de Côte d'Ivoire, des pasteurs, des gens de caste etc. dans les actions de développement local retenues et ainsi limité l'atteinte effective des couches sociales marginalisées.

124. En définitive, de manière globale, l'évaluation estime les premiers impacts du PNGT2 sur la réduction de la pauvreté en lien avec l'atteinte des populations ciblées par le FIDA modérément satisfaisants (score 4).

B. Impacts dans les domaines visés par le projet

125. L'évaluation du PNGT2 a approfondi l'impact du projet dans 6 domaines centraux, qui correspondent aux objectifs de développement et spécifiques du projet comme exprimés dans le RRP et l'Accord de prêt du FIDA (voir paragraphe 11). Il s'agit des domaines suivants: 1) le capital social²² et le renforcement du pouvoir, 2) le capital physique, 3) l'environnement et les ressources communautaires, 4) le capital humain, 5) la productivité agricole, et 6) les institutions et services.

1. Capital social et renforcement du pouvoir

- 126. **Décentralisation et renforcement du pouvoir local.** Le PNGT2 a contribué au renforcement du pouvoir des populations à travers la planification participative initiale (PGT), mais surtout la promotion de la maîtrise d'ouvrage locale. Les populations disent se sentir actrices réelles de leur développement, faisant tout elles-mêmes, d'où l'abandon progressif des réflexes de dépendance et d'assistanat. Pourtant, l'impact sur l'émancipation des groupes traditionnellement marginalisés (femmes, jeunes, allochtones) reste incertain.
- 127. **Démocratie et transparence dans les actions collectives.** La CVGT, qui est considérée comme la structure représentative du village et la référence pour la plupart des partenaires, a permis d'amorcer dans certains cas la création d'une unité d'action face aux défis du développement du village. Les approches promues par le projet ont instauré une amorce de système de décision démocratique et transparent dans la gestion de microprojets de développement local. A travers la CVGT, l'information peut mieux circuler et se fait jour une meilleure responsabilisation des communautés à la base partageant une vision de développement de leur terroir. Suivant les configurations des modes de gouvernance préexistants, la démarche proposée a permis effectivement de renforcer les ouvertures déjà faites par certains notables «éclairés». Dans d'autres cas le pouvoir s'est crispé pour contrôler le processus participatif que pouvait induire la démarche. Dans d'autres cas encore, l'approche proposée a provoqué des oppositions voire même des conflits (qui sont aussi l'expression d'un contre-pouvoir), allant quelquefois jusqu'au blocage total des actions. Les CVGT de villages enclavés ont pu renforcer leurs liens et contacts vers l'extérieur avec des entreprises, villages voisins et projets de développement. Au demeurant, la capacité des CVGT à planifier et préparer des microprojets, même de nature simple, sans appuis extérieurs reste faible.
- 128. **Intégration des différents groupes socioculturels.** Bien que la maîtrise d'ouvrage locale semble largement acquise, de fortes incertitudes demeurent sur la capacité effective des CVGT à susciter une véritable participation des différents groupes socioculturels au sein de leur village, notamment au niveau de la planification annuelle (sans appui externe à l'animation) et de la mobilisation des contributions pour les investissements communautaires. L'impact sur l'émancipation des groupes traditionnellement marginalisés (femmes, jeunes, allochtones) reste également très incertain (en dehors des volets éducation environnementale et VIH-SIDA qui ont impliqué directement les femmes), du fait en particulier de l'abandon des actions de soutien aux activités économiques.

Nous définissons le capital social comme l'ensembles des règles, normes et relations d'échange, de confiance et de solidarité entre les ruraux pauvres au sein des organisations et réseaux (formels ou informels) auxquels ils appartiennent, qui permettent la planification collective, la coopération et la gestion concertée en vue de promouvoir l'accès durable aux ressources, services et marchés, et aux décisions.

129. **Gestion sociale et équitable des infrastructures publiques.** Là où le PNGT2 a beaucoup moins contribué c'est dans la gestion des investissements communautaires dans la durée. Les organisations et COGES mis en place à cette fin sont fragiles et les outils à leur disposition sont souvent peu adaptés ce qui se répercute sur l'utilisation des infrastructures.



Groupement de femmes, village de Diabiga, province de Kompienga

Source: Michael Carbon

- 130. **Cohésion sociale.** Le PNGT2 a aussi contribué à une relative amélioration de la cohésion et de la paix sociale, et de la solidarité au sein des villages, à travers: i) une implication des différentes composantes sociales dans la planification ("mixage") à travers la tenue de nombreuses réunions pour la planification, le bilan, la sensibilisation et la formation ii) le cofinancement d'investissements communautaires dont la construction a exigé une concertation et collaboration entre groupes et qui sont des points de rencontre sociale, iii) la redynamisation de certaines organisations de producteurs et productrices autour des bas-fonds, jardins maraîchers etc., iv) le règlement à l'amiable d'une part importante des conflits agriculteurs-éleveurs dans 6 provinces.
- 131. **Sécurisation foncière.** La responsabilisation et le règlement local des questions foncières ont donné une légitimité aux membres des CVRDAE, en plus d'avoir renforcé leurs capacités en gestion foncière avec les actions d'information sur les textes régissant le foncier, la formation sur la gestion du foncier et la démarche de règlement à l'amiable les conflits fonciers. L'OPSF a aussi permis aux structures compétentes d'exercer leurs prérogatives en matière de gestion foncière, tout en réduisant fortement la charge de travail des instances publiques.
- 132. Certes très appréciée par les personnes impliquées dans les CVGT pour le transfert de maîtrise d'ouvrage et l'ouverture à une large implication des populations dans la planification locale, la contribution du projet au renforcement du pouvoir effectif des groupes marginaux demeure limitée. En conclusion, l'impact du PNGT2 en matière de capital social et de renforcement du pouvoir apparaît modérément satisfaisant (score de 4).

2. Capital physique

133. L'accès à l'eau potable. L'impact au niveau national le plus impressionnant a concerné certainement le secteur de l'hydraulique (adduction en eau potable notamment) qui a drainé plus de 41% des financements du FIL permettant une amélioration très sensible de la couverture en eau potable. Les 2 773 points d'eau réalisés ou réhabilités à travers le PNGT2 représentent plus de 15% de l'objectif global du Plan national d'adduction en eau potable et d'assainissement pour la période 2007-2015. La population touchée à travers ces infrastructures est estimée à près de 750 000 habitants soit près de 20% de la cible du plan.

- 134. Les autres infrastructures socioéconomiques et productives réalisées dans le cadre du PNGT2. Elles ont renforcé d'une manière assez significative les patrimoines des communautés et elles ont, par conséquent largement contribué au développement local. Elles ont aussi permis d'atténuer les disparités entre les différentes régions.
- 135. La sécurisation foncière de ces investissements. L'OPSF en introduisant certains outils a permis d'amorcer une sécurisation foncière concrète des sites d'investissement: Reconnaissance des droits fonciers locaux (détenteurs coutumiers, propriétaires terriens...); investissements dotés d'un PV de cession foncière; adhésion des populations à la sécurisation foncière (accord consensuel du choix du site, superficie, etc.). En l'absence d'une clarification des rôles dans cette situation pré-communale, le PV de palabre permet d'amorcer un début de sécurisation des investissements communautaires dans un contexte de gestion des terres par le pouvoir traditionnel. En effet, ceci est important quand on sait que les remises en question (en général plus tard par les ayants droits) des cessions foncières faites sur la base de la «parole donnée» sont fréquentes en milieu rural. Il faut malheureusement souligner que ceci n'a touché qu'une petite partie des infrastructures et pas celles qui justifiaient une vraie négociation foncière pour la sécurisation des groupes vulnérables (axe de passage, aires de pâturage, bas-fonds aménagés).
- 136. Les insuffisances. Ce capital physique, en dépit de son importance quantitative, est entaché de quelques insuffisances, notamment: i) l'analyse des activités et investissements fait ressortir un renforcement du capital productif (objectif du FIL) relativement à la marge, puisqu'il se limite aux actions de CES/DRS et aux aménagements agro-sylvo-pastoraux (15% du FIL); ii) l'éparpillement des investissements sur la quasi-totalité des provinces du pays (sur plus de 3 000 villages) engendre localement une faible intensité d'investissement ce qui est de nature à limiter les opportunités d'intégration des activités et à réduire les effets et les impacts à l'échelle locale; iii) l'utilisation de certaines infrastructures productives (comme les banques de céréales et les magasins d'intrants) s'est avérée nettement au-dessous des seuils nécessaires pour assurer la viabilité de ces investissements; iv) certaines infrastructures ont souffert d'anomalies de construction limitant leur fonctionnalité (<5%). Ces différents éléments peuvent hypothéquer les impacts au niveau des villages en freinant les synergies entre microprojets locaux qui sont essentielles à la mise en œuvre d'une dynamique de développement local.
- 137. <u>En conclusion, au vu de l'ampleur des infrastructures réalisées et malgré quelques insuffisances constatées, les impacts en matière de renforcement du capital physique sont appréciés comme satisfaisants (score de 5).</u>

3. Environnement et ressources communautaires

- 138. Dans ce domaine plusieurs projets villageois ont été financés à travers le FIL tels que des reboisements, des délimitations d'axe de transhumance etc., mais le domaine le plus significatif par son ampleur et sa portée a été celui de la CES (fosses fumières, cordons pierreux, zaï).
- 139. **GRN individuelle à la parcelle.** Les aménagements en matière de CES et l'incitation à l'aménagement des fosses fumières sont reconnus pour leur effet sur l'amélioration de rendements agricoles, mais ils jouent un rôle environnemental certain en matière de régénération des sols et de lutte contre l'érosion. Le projet n'a pas tenté de quantifier précisément les effets en question mais les techniques en question ont largement été étudiées dans le pays. Les paysans rencontrés sur le terrain apprécient ces actions comme l'indique l'ERI-2007. Ils estiment une amélioration de près de 100% des rendements les meilleures années aux abords des cordons pierreux. Pourtant les surfaces aménagées demeurent modestes ramenées au grand nombre de villages couverts et comparativement à des projets plus spécialisés. Ces appuis ont principalement profité aux propriétaires des parcelles proches des villages ou ont permis dans certains cas de récupérer des glacis dégradés. Même si on observe une extension spontanée de ces techniques (zaï et cordons pierreux), il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les familles les plus vulnérables ont pu en bénéficier. La répartition de ces appuis par les villages n'a pas été ciblée dans ce sens, et les familles les plus vulnérables ont rarement les moyens d'investir dans ces travaux en saison sèche, leur précarité alimentaire les obligeant à chercher du travail auprès des mieux nantis.

- 140. **Les effets induits au niveau du bassin versant** sont difficiles à apprécier, mais les surfaces touchées sont restées de manière globale bien trop modeste pour avoir un effet significatif à l'échelle des terroirs villageois avec en moyenne 13 hectares de cordons pierreux, 5,74 ha reboisés et 3,56 mètres de haie vive par village.
- 141. **Gestion des ressources naturelles communes.** D'une manière générale ce champ de la GRN a été peu touché par le PNGT2²³, alors qu'il est susceptible de produire des effets à grande échelle en sécurisant des ressources importantes car accessibles aux catégories les plus vulnérables notamment grâce à la cueillette, la pêche... Quelques mesures de gestion se mettent en place avec le SILEM, mais le fait que l'échelle inter-villageoise ait été abandonnée, a limité les initiatives de type élaboration de conventions locales qui exigeaient non pas des investissements (peut-être un bornage à la fin), mais surtout un accompagnement suffisamment continu du processus de concertation. Notons que dans certains cas, malgré que le projet ne s'y soit pas intéressé, certains CVGT se sont lancés dans ce domaine de manière autonome (Bouro, en instaurant un «permis» de pêche, en négociant avec d'autres villages des règles d'utilisation d'une aire de pâturage inter-villageoise, Liki, sur une aire de pâturage également).



Travaux de conservation des eaux et des sols, village de Bourrou, province du Soum

Source: Bernard Bonnet

- 142. **Education environnementale.** Au delà des jardins et plantations dont les effets sont limités dans l'espace, on notera surtout une meilleure prise de conscience de l'importance de l'environnement et de l'hygiène. Ce sont là des impacts qui concernent autant les enseignants que les jeunes générations qu'ils ont à former.
- 143. **Insuffisances.** Certaines actions de délimitation des axes de déplacements des troupeaux ou de zones agricoles pour sécuriser le pâturage ont eu des effets non souhaités. Le soutien à ces initiatives était utile, mais la réalisation a privilégié la seule échelle villageoise et a suivi le rythme des microprojets défini pour l'accès au FIL: concertation rapide au village, réalisation rapide du bornage dans l'année. La réflexion sur l'utilisation de l'espace villageois et inter-villageois a très peu progressée. Ceci a pu avoir des conséquences négatives sur les communautés d'éleveurs: destruction de bornages, détérioration des relations entre les femmes et enfants des différentes communautés.
- 144. <u>En résumé, les impacts en matière d'environnement et ressources communautaires sont considérés comme insatisfaisants (score de 2).</u>

Le suivi des résultats intermédiaires limite d'ailleurs son champ «gestion des ressources naturelles» à la CES.

38

4. Capital humain

- 145. Les différentes actions réalisées par le PNGT, notamment les nombreuses formations ont eu des effets assez perceptibles sur le développement du capital humain au niveau des différentes communautés ciblées. A ce titre, on pourra mentionner, notamment:
- 146. **Santé.** On mentionnera l'amélioration de l'accès des populations rurales aux investissements communautaires de santé (CSPS, logements d'infirmier, maternités, équipements médicaux) et le changement d'attitude et possiblement de comportement par rapport au VIH/SIDA). Les infrastructures hydrauliques ont aussi facilité l'accès à l'eau potable à près de 750 000 habitants, ce qui est susceptible de limiter les maladies hydriques au sein de la population. Ces effets ont d'ailleurs été signalés par les femmes, les enseignants et les élèves, les agents de santé et les patients.
- 147. **Pénibilité des tâches des femmes.** La réduction des distances, de la pénibilité et de la charge des femmes par rapport à l'approvisionnement en eau de la famille est un impact indirect important des points d'eau. Le temps économisé peut notamment être valorisé pour l'alphabétisation (les enquêtes sur les résultats intermédiaires du PNGT2 montrent que plus de 51% des personnes bénéficiaires de l'alphabétisation sont des femmes).
- 148. **Information et formation des individus.** L'alphabétisation des adultes à travers les nombreux CPAF permet à de nombreuses personnes d'accéder à un premier niveau de lecture et d'écriture en langue locale dont l'intérêt reste à l'heure actuelle pourtant limitée à cause de la quasi inexistence d'écrits en langues locales. Les actions liées à l'EE et à la sensibilisation sur le VIH/SIDA permettent d'instaurer une culture comportementale et des réflexes nouveaux vis-à-vis de l'environnement (écoliers, enseignants, CVGT), et de la santé humaine (adultes). Les formations techniques couvrant des thèmes variés ont pu renforcer les capacités techniques d'intensification de la production agricole, animale et apicole, tout en faisant tache d'huile.
- 149. **Scolarisation des enfants.** Dans les villages ayant eu des écoles (construites, réhabilitées ou équipées) l'impact est assez significatif sur les taux de scolarisation et de fréquentation des écoles. En effet, concernant l'éducation de base, les taux de scolarisation ont connu une très nette évolution dans ces villages, en particulier celui des filles (41% selon l'ERI-2007).
- 150. En conclusion, on estime donc que le PNGT2 a eu des impacts satisfaisants en matière de renforcement du capital humain (score de 5).

5. Productivité agricole

151. Intensification à la parcelle par la CES. C'est au travers des microprojets CES que les effets sont les plus perceptibles dans le domaine de la production agricole. La combinaison de l'intensification par fertilisation organique et valorisation de l'eau à la parcelle paraissent faire l'unanimité dans les villages rencontrés: impact productif local significatif mais surfaces modestes. Selon le contexte agroécologique, fosses fumières et cordons pierreux produisent des effets certains sur les rendements de l'ordre de 30 à 100%. Avec une moyenne de 39 fosses fumières et de 13 hectares aménagés en cordons pierreux par village ces effets ne concernent que 2-3% des surfaces cultivées en moyenne par village. Mais leur valeur démonstrative, notamment pour les cordons pierreux et les zaï, peut étendre largement la portée de ces aménagements et en renforcer encore les impacts.



Fosse fumière, village de Zizinda, province du Sourou

Source: Bernard Bonnet

- 152. **Irrigation et bas-fonds.** L'intensification de la production agricole était recherchée à travers des projets locaux d'aménagement de bas-fonds et l'implantation de jardins irrigués de saison sèche. L'ERI-2007 estime à dire d'acteur un bénéfice moyen annuel près de 24 000 FCFA par producteur pratiquant l'agriculture sur bas-fonds aménagé. Le pourcentage des femmes exploitant les jardins aménagés serait de 53,41% et le revenu moyen annuel tiré de l'exploitation serait de 69 850 FCFA, donc supérieur au seuil de la pauvreté. Cependant les superficies aménagées demeurent modestes à l'échelle des 3 013 villages PNGT2 puisqu'elles correspondraient à moins 0,5 hectare par village. Plus spécifiquement pour le guichet provincial, la qualité de conception globale de l'aménagement et le manque de clarification du statut foncier ont parfois induit une utilisation très partielle de ces surfaces. L'impact global en matière d'amélioration de la production agricole est donc modeste. Enfin le problème d'approvisionnement en intrants et de la commercialisation susceptible d'être moteur de développement de l'agriculture, n'a pas été traité dans les microprojets qui se limitaient à construire des magasins d'intrants sans fonds de roulement, ni stratégie de gestion (l'ERI-2007 indique que la moitié des magasins seulement serait fonctionnelle).
- 153. Amélioration de la santé du bétail. L'implantation des 246 parcs à vaccination certainement un effet sur la santé animale. Les données fournies par l'ERI-2007 permettent d'estimer à 700 têtes vaccinées par ans et par parc. Ces équipements publics permettent de meilleures conditions pour les vétérinaires et les éleveurs lors des opérations de contention des animaux. Le renforcement du réseau de parcs réduit les distances à parcourir. Mais d'autres facteurs susceptibles d'influer sur l'intensification de la protection sanitaire du cheptel interviennent et n'ont pas été touchés: organisation de la relation entre éleveur et vétérinaire, financement des vaccinations.
- 154. Valorisation des infrastructures productives. D'une manière générale il n'y a pas eu d'accompagnement pour la valorisation et l'exploitation optimale des infrastructures productives réalisées (appui conseil, actions de recherche-développement d'accompagnement etc.).
- 155. Au vu de ces différents éléments, les impacts du PNGT2 en matière de productivité agricole sont jugés comme modérément satisfaisants (score de 4).

6. Institutions et services

156. **Impact sur le processus de décentralisation.** L'expérience de développement local menée par le PNGT2 sur le terrain et la participation du projet au niveau national dans différents fora de discussion sur les politiques ont enrichi la législation et sans aucun doute accéléré le processus de décentralisation au Burkina Faso. Au niveau local, le PNGT2 a contribué à la mise en place d'un environnement favorable à l'auto-développement et à la dévolution du pouvoir vers les populations, par la sensibilisation et la formation des populations au travers de la mise en pratique durant quelques années d'une véritable

maîtrise d'ouvrage locale. De plus, les populations ont été préparées dans une certaine mesure à la fiscalité avec le principe du cofinancement des infrastructures communautaires. A travers la maîtrise d'ouvrage locale, le projet a aussi permis l'émergence d'un petit entreprenariat local capable de répondre de façon compétitive et satisfaisante à la demande des structures décentralisées (CVGT actuellement, communes et CVD dans l'avenir proche). Le renforcement des capacités des membres de bureaux de CVGT bénéficiera à la décentralisation à 2 niveaux: 1) au niveau villageois, on peut s'attendre à ce qu'une partie importante des membres du CVGT sera intégrée dans les CVD et 2) au niveau communal on voit déjà que près de 30% des conseillers municipaux sont issus d'un bureau de CVGT. Pourtant, un impact plus important et durable aurait pu être atteint si le projet avait promu un espace de planification et de concertation inter-villageoise au niveau départemental. En matière de bonne gouvernance on était également en droit d'attendre une meilleure représentation de la société civile (et son très grand nombre de groupements et d'associations) pour assurer un meilleur contrôle des décisions et des pratiques des élus et des futurs CVD promus par les partis politiques.

- 157. Impact sur la concertation provinciale. Les appuis financiers et l'assistance technique du projet ont, sous l'égide des Directions régionales de l'économie et du développement, renforcé les capacités de programmation des services techniques et amorcé une culture de concertation entre services techniques et projets. En incitant à des échanges réguliers avec les différents projets cet appui a induit une meilleure communication, supervision mutuelle et harmonisation des programmes entre secteurs. Pourtant, au niveau de l'harmonisation des procédures et des collaborations hors projets peu d'avancées ont été obtenues chacun restant dépendant des consignes de sa tutelle nationale. L'intégration des maires de communes dans les CCTP renforce davantage l'obligation des services techniques et projets à se concerter et de rendre des comptes, aussi avec la sphère politique.
- 158. En somme, prenant en compte les constats mentionnés ci-haut, l'évaluation juge que l'impact du PNGT2 au niveau des institutions et services est satisfaisant (score de 5).

7. Durabilité et appropriation

- 159. Vu l'absence du recul nécessaire, la durabilité ne pourra être appréhendée qu'à travers la détection de certains indices favorables et d'indices défavorables à la pérennisation des approches et des effets des activités de renforcement des capacités et des investissements.
- 160. Plusieurs indices favorables. On mentionnera d'abord une assez bonne acceptation et assimilation par les communautés de la mise en œuvre de microprojets. L'émergence d'organisations communautaires plus ou moins dynamiques (CVGT et COGES) est susceptible de capitaliser les expériences et de pérenniser les effets des investissements. Une assez bonne acceptation par les communautés du principe de paiement des services d'usage des infrastructures communautaires et l'instauration de mécanismes de tarification de ces services sont des facteurs susceptibles de faciliter le recouvrement des frais de fonctionnement et de maintenance. L'intérêt effectif de la plupart des investissements (ouvrages d'eau potable notamment) est un facteur favorable qui inciterait les bénéficiaires à persévérer dans la mobilisation des moyens nécessaires à leur maintenance. La deuxième phase devrait permettre une consolidation des acquis et par conséquent une meilleure durabilité.
- 161. Facteurs défavorables à la durabilité. C'est d'abord la non-viabilité économique, la sousutilisation ou la faible maximisation de la valeur ajoutée de certains investissements (fosses fumières, CPAF, banques de céréales, magasins d'intrants etc.). La gratuité du service d'usage pour certaines infrastructures collectives telles que les CPAF et les puits à grand diamètre soulève le problème d'absence de ressources propres ensuite pour l'entretien. Il y a une certaine inadéquation entre le niveau assez bas de la redevance appliquée et la nécessité de garantir l'équilibre financier des comités de gestion des points d'eau. La redevance généralement appliquée (100 à 150 FCFA/famille) ne permettra d'assurer, au plus, que les entretiens courants et les réparations légères. Le problème des entretiens lourds et du renouvellement des équipements restera pleinement posé si le niveau de redevance n'est pas progressivement ajusté. On notera aussi la fragilité des comités de gestion: faible maîtrise de la gestion technique et financière des ouvrages, manque de transparence, les limites du bénévolat pouvant entraîner un certain relâchement ou des malversations de la part des membres etc. Notons enfin que la disparition

programmée des CVGT devant laisser la place à des CVD émanant d'autres modes de désignation en lien avec la mise en place des communes, laisse planer beaucoup d'inquiétude parmi les membres. Ce changement constitue un facteur de discontinuité dans les responsabilités exercées par les organisations que le PNGT2 a mis en place et accompagné.

- 162. Au niveau provincial, le défi majeur relatif à la durabilité des CCTP est le financement de leurs rencontres. C'est surtout le déplacement et logement des représentants des autorités et services situés à distance du lieu de rencontre qui semble constituer un coût important qui n'est pas actuellement inscrit dans les budgets de l'Administration. Au niveau national, c'est surtout le système de suivi-évaluation, conçu de portée nationale pour englober le développement rural dans son ensemble, qui soulève la question de sa gestion durable une fois le projet achevé. Son transfert auprès d'une institution pérenne (SP/CNCPDRD) est en cours, mais n'a pas fait preuve de fonctionnement à la fin de cette phase.
- 163. **En résumé,** il y a des réelles opportunités favorables à une bonne durabilité des acquis sociaux et des investissements, mais plusieurs facteurs défavorables persistent et peuvent constituer un sérieux risque pour la durabilité de certains acquis importants du projet. <u>On apprécie donc comme modérément satisfaisante la performance du projet dans ce domaine (score de 4).</u>

8. Innovation, reproduction et élargissement d'échelle

- 164. Innovation organisationnelle et institutionnelle. La gestion technique et financière des microprojets déléguée aux communautés villageoises par le projet (maîtrise d'ouvrage locale) est une première; d'où l'originalité de l'approche. Cette innovation organisationnelle et institutionnelle était centrée sur l'apprentissage par les concernés de l'exercice de toutes les responsabilités de la maîtrise d'ouvrage locale. La démarche entreprise a constitué une bonne transition vers la décentralisation et le transfert de la maîtrise d'ouvrage qu'elle implique au profit du niveau local. Elle a fait cependant irruption dans des contextes socio-fonciers et économiques très différents et il aurait ainsi été particulièrement intéressant de suivre les effets induits par l'offre «CVGT» du PNGT2 dans la gouvernance locale, au sein des rapports de forces existants dans les communautés. Ceci aurait sans doute permis de repérer des adaptations et des innovations utiles à la poursuite du processus de décentralisation. La mise en pratique du décret sur les CVRDAE est aussi une nouveauté introduite dans le paysage institutionnel local. De la même manière, l'introduction de cours sur l'environnement dans les écoles primaires a nécessité des négociations institutionnelles importantes et constitue une avancée importante au Burkina.
- 165. Adaptabilité et souplesse de la démarche. Les différentes adaptations faites au cours de l'exécution malgré l'ampleur du dispositif quasi national, expriment une certaine flexibilité et ont permis des rectifications et des innovations (par exemple, dans l'élaboration des PGT; l'augmentation des quotas par village, l'introduction des commissions de contrôle pour «surveiller» les CVGT, etc. En revanche, il n'a pas été possible d'innover en soutenant des activités spécifiques aux groupes vulnérables.
- 166. Faible innovation dans le montage de microprojet et le repérage d'actions locales pertinentes, utiles et appropriables. De ce point de vue le PNGT2 n'a pas pu innover et a manqué de regard critique pour introduire plus de rigueur dans l'analyse des microprojets villageois. Un volet recherche-développement aurait pu favoriser l'identification et la concrétisation des opportunités d'innovations.
- 167. Au vu de ces différents éléments on considère comme satisfaisante la performance du projet en matière d'innovation, reproduction et d'élargissement d'échelle (score de 5).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Appréciation globale

168. Appréciation globale du projet. L'appréciation globale du PNGT2 est modérément satisfaisante (score de 4). Le tableau 7 reprend les scores attribués précédemment aux différents critères d'évaluation.

Tableau 7. Scores attribués au PNGT2 et ses partenaires par l'évaluation intermédiaire

Critères de l'évaluation	attribues au 111012 et ses partenaires par 1 evaluati	Score
Performance du projet	Performance du projet ²⁴	4.7
	Pertinence	5
	Efficacité	5
	Efficience	4
Performance des	Gouvernement	5
	IDA	3
	FIDA	3
partenaires	Bureaux d'études	4
	Entrepreneurs locaux	5
Impacts Capita	Impact global sur la réduction de la pauvreté des	4
	populations ciblées par le FIDA	
	Capital social & renforcement du pouvoir	4
	Capital physique	5
	Environnement & ressources communautaires	2
	Capital humain	5
	Productivité agricole	4
	Institutions et services	5
	Durabilité et appropriation	4
	Innovation, reproductibilité et diffusion	5
Appréciation globale ²⁵		4

Source: Evaluation intermédiaire du PNGT2.

169. Les premiers impacts du projet sont bien visibles sur le plan infrastructurel, humain, social et institutionnel, grâce à des approches au niveau macro (approche programme et concertation) et micro (maîtrise d'ouvrage locale) innovantes et efficaces, et des interventions au niveau local, régional et national globalement pertinentes, répondant bien aux besoins de la majorité des ruraux pauvres tout en cadrant dans les politiques et stratégies du pays.

170. Pourtant, la participation des groupes vulnérables dans la prise de décisions et les activités et bénéficies du projet est resté en-deçà des attentes du FIDA. Le projet manquait une stratégie de ciblage claire et efficace, et par conséquence l'approche de planification participative à la base n'a pas permis une inclusion satisfaisante des populations les plus vulnérables ou marginalisées (femmes, semi-nomades etc.).

171. Le grand nombre de villages couverts par le projet a fait que la quantité a souvent pris le devant sur la qualité. Le projet a privilégié une approche de planification et de gestion hautement standardisée, plutôt que des mécanismes plus flexibles et adaptables aux contextes locaux très divers. Par conséquence, les initiatives et opportunités locales n'ont pas été valorisées de façon satisfaisante. Peu d'attention a pu être donnée aux questions plus complexes de la GRN et les mécanismes d'opération et de maintenance des investissements du projet mis en place restent fragiles.

Le score pour la performance du projet est la moyenne des scores donnés à la pertinence, l'efficacité et

l'efficience du projet. Le score donné à l'appréciation globale du projet est décidé par l'équipe d'évaluation en prenant en compte la

performance du projet, ses impacts, leur durabilité et le caractère innovant du projet. Ce n'est pas une simple moyenne des scores attribués à ces différents critères d'évaluation.

- 172. Les principes du cofinancement (partage des coûts) pour les investissements communautaires, ainsi que de la contribution des usagers à l'opération et la maintenance des infrastructures et services, devaient renforcer l'appropriation et garantir une meilleure gestion des investissements par les bénéficiaires. Le partage des coûts a pourtant parfois induit des pratiques irrégulières telles que la récupération d'une partie de la somme contribuée auprès de l'entrepreneur. Il a aussi mené à des mécanismes locaux de différentiation de l'accès aux biens publics par les populations rurales en faveur des mieux munis.
- 173. Les impacts du projet dans le domaine environnemental restent faibles, alors que la gestion communautaire des ressources naturelles était un objectif important dans les versions Burkinabè et FIDA de la conception du projet. Les activités de GRN communautaires avaient tendance à recevoir une moindre priorité dans les PGT et PAI villageois pour deux raisons principales: 1). Les microprojets étaient confinés à l'échelle d'un village et à une durée d'un an, ce qui était souvent inapproprié pour mener des actions de concertation intercommunautaires ayant rapport à la GRN; et 2) Les communautés rurales préféraient les investissements infrastructurels qui demandaient relativement moins de temps et d'efforts de leur part. L'idée de financer des microprojets plus importants à travers un guichet provincial était pertinente, mais la planification et les procédures de ce guichet se sont avérées inappropriées. La composante Opération pilote de sécurisation foncière a atteint quelques résultats encourageants, mais est restée loin en-deçà des attentes par rapport à cette question fondamentale pour l'avenir des zones rurales du Burkina.
- 174. La performance du Gouvernement a été satisfaisante, et en particulière celle de l'équipe de projet à qui peut être attribué en grande partie la bonne efficacité globale du projet. En revanche, la performance du FIDA et de l'IDA était modérément insatisfaisante. Le FIDA a eu du mal à faire valoir ses préoccupations en matière de lutte contre la vulnérabilité et d'inclusion des plus pauvres, comme recommandées dans les revues internes de la conception du projet et anticipé dans le RRP présenté auprès du Conseil d'administration du FIDA. Ceci était principalement dû à la faible implication du FIDA dans la conception, la supervision et l'appui technique au projet. L'IDA n'a que très partiellement respecté ses obligations auprès du FIDA en tant qu'Institution coopérante: mauvaise circulation de l'information, retards fréquents dans les avis de non-objection, faible qualité des rapports de supervision, oubli prolongé des décaissements sur les fonds du FIDA durant les premières années du projet etc. Faute d'efforts de la part des bailleurs, y compris l'IDA, le partenariat et la coordination entre bailleurs sont restés en deçà des attentes et n'ont pas conduit à la synergie espérée.

B. Recommandations

- 175. L'évaluation fait cinq recommandations. La première recommandation concerne l'implication du FIDA dans les phases suivantes du PNGT2. Les quatre recommandations suivantes traitent de questions stratégiques qui devraient être pris en compte par le Gouvernement dans les phases suivantes du projet. Ces questions pourraient faire l'objet de l'implication future du FIDA dans le PNGT2.
- 176. **Recommandation 1: Implication du FIDA dans les prochaines phases du PNGT2.** Le FIDA devrait s'impliquer dans les prochaines phases du projet à travers une intervention complémentaire en partenariat étroit et entièrement alignée au PNGT2 et le PNDRD. A cette fin, il est recommandé au FIDA de:
 - a) Baser sa future participation sur une analyse approfondie de la conception et des premiers enseignements de la seconde phase du PNGT2. Pour optimiser la valeur ajoutée de sa participation, le FIDA devrait déterminer une niche spécifique d'appui, thématique ou géographique, en ligne avec ses objectifs et ses différentes stratégies (COSOP Burkina Faso, Stratégie régionale, Cadre stratégique global 2007-2011, stratégies en matière de ciblage, genre et innovation etc.) et en synergie avec les autres éléments de son programme de pays (projets, dons d'assistance technique et dialogue politique).

- b) S'impliquer le plus possible dans la supervision de son intervention et dans l'appui technique au PNGT2, afin de réduire le temps de réaction par rapport à d'éventuels blocages procéduriers, d'améliorer la prise en compte des objectifs et préoccupations du FIDA et d'apporter ses expériences dans certains domaines clés du projet (ciblage des populations vulnérables, développement communautaire, appui aux petits entrepreneurs ruraux, gestion des ressources naturelles, sécurisation foncière, développement pastoral etc.). Ainsi, le FIDA devrait pleinement utiliser ce projet de grande envergure pour le «scaling-up» de ses expériences innovantes dans d'autres projets FIDA en cours et prévus.
- c) Valoriser son implication future dans le PNGT2 pour tirer pleinement des enseignements sur les approches du projet et sur les nombreuses thématiques liées à la réduction de la pauvreté et des inégalités, afin d'intégrer ces leçons au sein des projets FIDA en cours et futurs au Burkina Faso et dans la région.
- 177. **Recommandation 2: Inclusion des groupes les plus vulnérables.** Les prochaines phases du projet devraient assurer que les plus pauvres, les plus marginalisés et les plus vulnérables parmi la population rurale active puissent participer pleinement dans les interventions et bénéfices du projet. En particulier, il serait utile de:
 - a) Assurer une meilleure compréhension par le projet des mécanismes d'exclusionmarginalisation sociaux et économiques que subissent les catégories les plus vulnérables lors de la conception et de la mise en œuvre des interventions.
 - b) Élaborer des démarches de planification et de suivi-évaluation locales participatives qui assurent une participation effective des groupes vulnérables ou marginalisés dans la concertation et accordent une place incontournable à la réduction de la vulnérabilité des groupes sensibles. Les plans de développement villageois et communaux devraient intégrer systématiquement un axe de solidarité sociale avec une stratégie et des actions de soutien spécifiques pour les groupes vulnérables et/ou marginalisés actifs (par exemple microcrédits pour activités génératrices de revenus, formations spécifiques, moyens de transports pour faciliter les déplacements et l'accès au marché...). Le suivi-évaluation doit permettre d'apprécier la qualité des processus de concertation et d'intégration/exclusion ainsi que les impacts au profit des groupes vulnérables.
 - c) Prévoir des codes de financement accordant une place spécifique aux microprojets axés sur la réduction de la vulnérabilité et de l'exclusion ainsi qu'un système de motivation pour promouvoir ces projets (concours pour le meilleur microprojet, quota minimum pour les microprojets en faveur des femmes etc.).
- 178. Recommandation 3: Renforcement du pouvoir des communautés rurales dans le contexte récent de la décentralisation. Il est important que les prochaines phases du projet assurent que les capacités développées au niveau des communautés villageoises soient mises en valeur pour assurer la qualité des services publics à livrer par les communes et les services techniques de l'état. Pour cela, il apparaît nécessaire de:
 - a) Développer des méthodes d'animation adaptées à la prise de responsabilité effective des élus et des Conseils villageois de développement (CVD) dans le montage, le financement, la mise en œuvre et le suivi de leurs projets. Les futures phases du projet devraient donc accorder plus d'importance et de moyens financiers au renforcement du pouvoir individuel et collectif (niveaux CVD et Conseils municipaux) en conformité avec le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le Décret sur les CVD et le guide du CVD. Cela devrait inclure des mécanismes de feedback et l'obligation de rendre des comptes (accountability) entre les différents niveaux de planification et de gestion.
 - b) Accompagner la transformation des rôles des services techniques déconcentrés qui devraient recentrer leur mission vers l'appui-conseil aux collectivités territoriales et

l'accompagnement de la gestion de microprojets communaux et locaux. Les prochaines phases du PNGT2 devraient contribuer à la construction d'un système de délivrance de services techniques (publics et privés) maitrisé par les citoyens ruraux et axé sur leurs demandes. Il convient d'appuyer le renforcement des capacités de ces services au travers de formations et par la promotion de protocoles de collaboration (technique et en appui conseil) entre les collectivités et les services techniques dans le cadre de la mise en œuvre des plans communaux de développement.

- c) Assurer que les démarches de planification villageoise et communale mettent plus l'accent sur les potentialités et les initiatives endogènes susceptibles de valoriser les ressources locales (ressources naturelles, ressources humaines et culturelles...). Les démarches d'accompagnement doivent donc intégrer pleinement et systématiquement dans la programmation, les actions et organisations locales endogènes, en évitant de se limiter aux seuls investissements susceptibles d'être financés par les moyens financiers externes.
- 179. **Recommandation 4: Durabilité des investissements locaux.** Pour améliorer la durabilité des investissements locaux, il faudrait que les phases suivantes du PNGT2:
 - a) Mettent en place des mécanismes de contribution des populations qui sont équitables et adaptés aux investissements et à leur entretien. Le PNGT2 devrait évaluer plus en détail comment, dans la réalité, les contributions des populations ont été mobilisées et dans quelle mesure elles ont effectivement favorisé une meilleure gestion durable des infrastructures. Tout en respectant le principe de cofinancement tel que défini dans la Lettre de politique du développement rural décentralisé, il importe de revisiter les modalités de son application du fait même de la décentralisation et des évolutions des sociétés locales. Le principe de cotisation financière par les populations, préalable à l'acquisition de cofinancement doit être largement nuancé et abordé en lien direct avec le système de fiscalité que doivent construire les communes rurales qui ont la maîtrise d'ouvrage d'un grand nombre d'investissements locaux. Par ailleurs, l'insertion d'une clause dans les contrats passés avec les entreprises devrait les obliger à utiliser la main d'œuvre locale non qualifiée et à acheter les matériaux disponibles localement auprès des communautés. Cette approche permettra d'injecter des fonds localement et est plus équitable pour ceux qui mobilisent leurs bras au nom de la collectivité.
 - b) Promeuvent l'accès des populations aux moyens adéquats de valorisation des investissements. Les projets d'investissement locaux doivent assurer que les moyens nécessaires à la mise en valeur de l'ouvrage ou de l'infrastructure soient accessibles aux populations. Ces moyens, pouvant être des capacités techniques, des équipements ou des intrants, doivent être estimés dès la planification des microprojets. En cas d'absence localement, le microprojet doit inclure des mesures pour assurer un accès durable à ces moyens à partir de l'extérieur.
 - c) Apportent un encadrement conséquent pour assurer la gestion et l'entretien des investissements. La durabilité des investissements suppose un encadrement conséquent et adapté aux spécificités de gestion et d'entretien de chaque type d'infrastructure. La performance du système de fiscalité des communes sera déterminante pour la durabilité de la maîtrise d'ouvrage locale. Le PNGT2 doit donc appuyer résolument les communes dans la mise en place d'une fiscalité locale adaptée et équitable, acceptable par les citoyens qui alimenterait un fonds communal d'entretien des infrastructures municipales.
- 180. **Recommandation 5: Gestion des ressources naturelles communautaires**. Les approches de planification et de maitrise d'ouvrage locales devraient être adaptées aux échelles d'espace et de temps pertinentes pour la gestion des ressources naturelles communes, tout en intégrant de manière transversale la sécurisation foncière. Pour cela il serait utile dans les prochaines phases du PNGT2 de:

- a) Développer une démarche d'accompagnement et un outil de financement adaptés pour accompagner les processus de concertation inter-villageois et intercommunaux visant à mobiliser les usagers et centres de décision dans l'adaptation de règles de gestion des ressources naturelles. La concertation entre usagers et propriétaires-gestionnaires des impliquer les élus communaux, les naturelles doit organisations ressources socioprofessionnelles et les services techniques et partir d'une analyse fine des dynamiques des ressources concernées ainsi que des modes d'exploitation et des règles de gestion existants. Elle doit être menée sur un ensemble inter-villageois faisant sens du point de vue de la gestion des ressources considérées (bassin versant, espace sylvopastorale, axe de transhumance, aire de pâturage), pour aboutir à des conventions locales de gestion, d'aménagement et de mise en valeur des ressources naturelles, adaptées à une exploitation durable. L'accompagnement d'un tel processus nécessite un travail sur une échelle de temps qui dépasse le cycle annuel typique des microprojets villageois et requiert un mode de financement particulier.
- b) Intégrer le foncier comme un élément transversal dans les projets de développement rural. Un travail fin d'évaluation des expériences pilotes de la première phase est à mener, pour mesurer tous les effets attendus et non attendus de l'action du PNGT2. Les communes devenant un acteur central au vu du CGCT, l'action du programme doit donc se positionner en appui à la gestion du foncier à cette échelle. L'appui à conduire auprès de la Direction Générale du Foncier Rural et des Organisations Paysannes doit aider à définir les démarches d'accompagnement de la gestion communale du foncier suivant les procédures définies par la nouvelle loi en cours de finalisation.

Burkina Faso

Deuxième programme national de gestion de terroirs (PNGT2)

Evaluation intermédiaire

Document d'orientation

1. En 2007 le Bureau de l'Evaluation conduira une évaluation intermédiaire du Deuxième programme national de gestion de terroirs¹ (PNGT2) au Burkina Faso dont la première phase prendra fin au 30 juin 2007. L'évaluation a comme double objectif, d'une part de répondre à l'obligation du FIDA de rendre des comptes auprès de ses membres et partenaires des résultats des opérations cofinancées et, de l'autre, de contribuer à l'apprentissage par les partenaires des projets, au profit de la mise en œuvre d'autres projets et programmes en cours et de la formulation de futures interventions au Burkina Faso et dans la région. L'évaluation intermédiaire du PNGT2 devra aussi guider la décision du FIDA par rapport aux modalités d'une éventuelle participation à la deuxième phase du PNGT2. Ce document d'orientation décrit sommairement le contexte et le projet, présente les questions principales de l'évaluation et propose une démarche pour y répondre.

I. ARRIÈRE PLAN DE L'ÉVALUATION

A. Aperçu général sur le pays et le programme du FIDA

- 2. **Population et économie**². Le Burkina Faso est un pays enclavé de l'Afrique de l'ouest qui couvre une superficie de 274 mille km² pour une population estimée à 13,4 millions (à la mi-2005). La densité démographique moyenne approche les 49 habitants/km², la croissance démographique est très élevée et environ 81% de la population vit dans les zones rurales. Le Produit National Brut du pays estimé pour 2005 était environ 1 200 USD/habitant (à parité de pouvoir d'achat)³. Depuis 2001, l'économie du Burkina a connu en moyenne une croissance soutenue de 6,3% par an (la plus élevée de l'Afrique de l'ouest) et une inflation annuelle raisonnable de 3%.
- 3. **Le secteur agricole**. Contribuant 30,6% au BNP, l'agriculture et l'élevage occupent environ 84% des actifs (2005). La surface cultivée atteint en peu plus de 16% de la surface du pays, soit à peine 50% de la surface cultivable. Le sorgho et le mil partagent 2/3 de la surface cultivée. Le coton est la principale culture de rente et est cultivé surtout dans le sud-ouest et le centre du pays. La pluviométrie annuelle varie de 1 150 mm dans le sud-ouest à moins de 500 mm dans le nord. Dans une grande partie du Burkina Faso la production agricole et animale sont donc vulnérables aux sècheresses, d'autant plus que moins de 0,5% des terres cultivées sont irriguées.
- 4. **La pauvreté et le développement humain.** Entre 1994 et 2003, l'incidence de la pauvreté au Burkina Faso a augmenté de 44,5% à 46,4%, portant le nombre de personnes vivant avec moins de 0,5 dollar EU à plus de 6 millions⁴. Le classement des pays par l'ONU selon l'Indice de développement

¹ En Anglais: Community-based Rural Development Programme

L'annexe 2 présente le Burkina Faso plus en détail et mentionne les sources des informations présentées ici.

En 2004, le PNB par habitant au taux de change réel était de 360 USD.

⁴ Enquête nationale sur les conditions de vie des ménages réalisée en 2003 citée dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (2004).

humain place le Burkina Faso au 174^{ième} rang parmi les 177 pays listés. L'espérance de vie au Burkina dépasse de peu la moyenne de la région. La mortalité infantile bien qu'en légère baisse depuis les années 1990 reste très élevée. Selon l'UNICEF, pour la période 1996-2005, 38% des enfants de moins de cinq ans souffraient d'insuffisance pondérale modérée ou sévère (*underweight*), et 19% de malnutrition chronique modérée ou sévère (*wasting*). Le taux d'analphabétisme reste très élevé et le taux de scolarisation est particulièrement faible.

- 5. La pauvreté rurale. La pauvreté est plus accentuée dans les zones rurales (52,3% de la population) par rapport aux zones urbaines (19,9%). Près de 3 pauvres sur 4 au Burkina Faso sont des agriculteurs vivriers. Sept sur 8 exploitations agricoles pratiquent l'agriculture de subsistance ou un élevage extensif à faible productivité. Le développement de l'agriculture et de l'élevage sont freinés par la combinaison d'une faible productivité et des fortes fluctuations des prix. La productivité est faible à cause de contraintes climatiques, la forte dégradation des ressources naturelles (RN) et les systèmes techniques de production de moins en moins adaptés. Les petits producteurs manquent d'accès aux services agricoles et au crédit. La fluctuation des prix du simple au double entre la période de récolte et la période de soudure pénalisent surtout les ménages les plus pauvres.
- 6. Les populations défavorisées. Au Burkina Faso, et en particulier en zones rurales, la participation des femmes à la vie économique et la prise de décision est contrainte par des raisons économiques (pauvreté), sociales et culturelles qui engendrent leur retard de scolarisation, leur restriction aux activités domestiques, leur situation sanitaire médiocre et un manque d'opportunités d'emplois et de crédit. Les populations allochtones et/ou semi-nomades ont un plus faible accès aux ressources et aux services socio-économiques et sont moins représentées dans les structures de pouvoir coutumières et de l'Etat.
- 7. **Stratégie de réduction de la pauvreté du Burkina Faso.** Le Gouvernement burkinabè a élaboré en 1995, une <u>Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable</u> (LIPDHD) centré sur le concept de sécurité humaine. En 2000, le Burkina a publié son premier <u>Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté</u> (CSLP), focalisant sur 4 secteurs prioritaires: l'éducation, la santé, l'eau potable et l'agriculture et l'élevage. En 2004, le pays a lancé son <u>2^{ième} CSLP</u>, qui ajoute, entre autres, l'environnement et le cadre de vie, le renforcement des capacités et la lutte contre le VIH/SIDA, aux secteurs prioritaires du développement.
- 8. Stratégie de développement rural et la décentralisation. En 1999, le Gouvernement a adopté sa Stratégie de croissance durable de l'agriculture⁵. Fin 2002, le Burkina a adopté une Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD) pour servir de cadre fédérateur et visant l'harmonisation des programmes et projets de développement rural. Le processus de décentralisation dans les zones rurales du Burkina Faso a pris forme avec l'adoption des «Textes d'orientation de la décentralisation» en 1998, qui distinguent d'une par les circonscriptions administratives (village, département, province, région), et d'autre part les collectivités locales (commune, province, région). A ces dernières sont dévolus 11 domaines de compétences⁶ selon le principe de la subsidiarité. Les élections municipales du 23 avril 2006 ont consacré la «communalisation intégrale» du pays.
- 9. **Stratégie et programme du FIDA au Burkina Faso.** L'Exposé des opportunités stratégiques de pays (COSOP) du FIDA au Burkina date de 1998, donc d'avant le premier CSLP et de la Stratégie de croissance durable de l'agriculture. Le COSOP propose d'accorder la plus haute priorité à la durabilité des actions en prônant un processus participatif de développement. Le COSOP choisit clairement les femmes rurales, en plus des ruraux pauvres et vulnérables, comme groupe cible prioritaire. Un nouveau COSOP est actuellement en cours de préparation, qui devrait être présenté au Conseil d'administration du FIDA en fin 2007. Depuis 1981, le FIDA a financé 10 projets de développement rural au Burkina

⁵ Cette stratégie visait à accroître la production agricole, augmenter les revenus des producteurs, assurer la sécurité alimentaire des populations et renforcer la gestion des ressources naturelles par les communautés.

Il s'agit, entre autres, du domaine foncier, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, du développement économique et de la planification, de la santé et de l'éducation.

Faso pour un coût total de plus de 316 millions de dollar EU, et actuellement, il y a 4 projets cofinancés par le FIDA en cours.

B. Le Deuxième programme national de gestion des terroirs

10. **Envergure et durée du projet**⁷. Le PNGT2 est un projet d'envergure nationale, couvrant toutes les régions rurales du Burkina Faso. Le projet, initié par la Banque mondiale (BM), a été conçu pour une période de 15 ans et comprend 3 phases de 5 ans chacune. Son financement principal provient d'un Crédit de Programme Adaptable de l'Agence Internationale pour le Développement (IDA – membre du groupe de la BM). La première phase du PNGT2 est intervenue directement dans 26 provinces et indirectement, c.-à-d. par le biais d'autres opérateurs, dans 7 autres provinces.

Dates clé dans le cycle du PNGT2		
Etape	Date	
Formulation MAHRH	1998	
Identification IDA	Oct. 1998	
Pré-évaluation IDA	2000	
Approbation FIDA	Mai 2000	
Approbation IDA	Sep. 2000	
Lancement officiel	Fév. 2002	
Lancement technique	Avril 2002	
Fin du projet	Juin 2007	
Clôture du prêt FIDA	Déc. 2007	

- 11. **Historique et encrage institutionnel.** Le PNGT2 prend la suite du Programme national de gestion de terroirs financé par la BM et mis en œuvre de 1991 à 1998 dans 8 provinces⁸ du Burkina. Le PNGT2 a été formulé par le Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRH) et ensuite identifié et pré-évalué par l'IDA. Le projet a été approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en mai 2000, donc après l'élaboration du COSOP FIDA. Le projet se trouve sous la tutelle du MAHRH. L'Institution coopérante assurant la supervision du projet pour la part du FIDA, est l'IDA, qui est aussi le principal bailleur du PNGT2.
- Objectifs et composantes du projet. D'après le RRP⁹ du FIDA, l'objectif de développement du 12. PNGT2 est de «Lutter contre la pauvreté et promouvoir un développement durable dans les régions agricoles, mettant fin au cercle vicieux de la pauvreté rurale et de ses corollaires: dégradation des RN. diminution de la production et baisse de la qualité de vie». Les objectifs spécifiques du projet sont de: (i) améliorer le rendement des investissements publics au niveau local; (ii) améliorer la capacité de gestion des groupes bénéficiaires et de leurs institutions; (iii) améliorer la capacité d'absorption des zones rurales et (iv) améliorer l'accès des paysans pauvres aux infrastructures et aux moyens de production, aux services sociaux et aux mesures de protection de l'environnement. Le PNGT2 est conçu autour de 5 composantes, à savoir: (1) Renforcement des capacités locales; (2) Fonds d'investissement local; (3) Renforcement des capacités institutionnelles (Mesures de soutien et d'accompagnement); (4) Opérations pilotes de sécurisation foncière et (5) Administration, suivi et coordination du projet. Il est à noter que les objectifs du projet présentés par le FIDA à son Conseil d'Administration ne correspondent pas entièrement à ceux du document de pré-évaluation IDA. Le cadre logique du projet selon l'IDA met l'emphase sur le rôle d'accompagnement du projet au processus de décentralisation et de coordination/harmonisation des programmes et projets de développement rural au Burkina, alors que ces éléments sont pratiquement absents dans la «version FIDA» du cadre logique du projet.
- 13. **Populations ciblées.** Le PNGT2 cible les habitants de 2000 villages dans les 45 provinces du pays, choisis sur la base du degré de dégradation des RN, la faiblesse du revenu des populations, l'existence d'organisations villageoises dynamiques, la cohésion sociale, le désire de collaborer avec le projet et l'absence d'autres projets de développement. Au sein de ces villages, les actions du projet (et donc dans une certaine mesure leurs bénéficiaires) sont déterminées par assemblée villageoise, et gérées par des Commissions villageoises de Gestion de terroir. A la fin de 2006, plus de 3 000 villages étaient déjà couverts par le PNGT2.

Voir l'annexe 3 pour une présentation du projet plus détaillée.

La Gnagna, le Kouritenga, le Kénédougou, la Léraba, le Houet, le Tuy, la Bougouriba et le Ioba.

Rapport et recommandation du Président du FIDA auprès du Conseil d'administration.

- 14. **Coûts et financement.** Le coût total de la première phase du PNGT2 était estimée à 114,85 millions \$EU. Sa source de financement principale provient d'un crédit de l'IDA (66,7 millions \$EU). La première phase du PNGT2 est cofinancée *pari passu* par un prêt du FIDA (No. 535-BF) d'un montant de 11,44 millions \$EU, par la contribution de contre-partie du Gouvernement de 14,30 \$EU et par un don du Danemark (4,2 millions \$EU) pour financer le système de suivi-évaluation¹⁰. Plus de 53% des financements du projet sont destinés au FIL, alors que 11,5% des coûts sont prévus pour la gestion du projet.
- 15. **Synergies et partenaires.** Au niveau national, en appui au PNDRD, le projet fait partie du <u>Forum national de coordination</u> entre programmes et projets de développement rural au Burkina Faso. Le projet a un <u>Comité de pilotage interministériel</u> qui est chargé de réviser et approuver les programmes de travail et budgets annuels. Une <u>Unité de coordination du projet</u> (UCP) nationale est responsable de la gestion du projet au niveau national et assure le suivi-évaluation des réalisations et impacts du projet. Au niveau de chaque province, un <u>Comité de coordination technique provincial</u> (CCTP), qui comprend des représentants du Gouvernement provincial, des bailleurs et ONG actifs dans la zone et des bénéficiaires, est chargé de la coordination et supervision des activités financées par le Gouvernement et les bailleurs dans la province. Le PNGT2 collabore étroitement avec nombreux projets d'envergure moins ambitieuse au Burkina Faso, qui lui sont complémentaires, notamment le Programme d'appui danois au développement du secteur agricole du Burkina (PADDAB projet de la coopération danoise démarré en 2000, deuxième phase depuis 2006), le Projet d'appui à la concertation et à la gouvernance locale (PACGL projet PNUD démarré en 2004) et le Sahel Integrated Lowland Ecosystem Management Project (SILEM projet du Fonds pour l'environnement mondial démarré en 2005).
- 16. **Conception de la phase suivante.** La Banque mondiale a déjà procédé à la pré-évaluation de la prochaine phase du PNGT2, mais le FIDA attend les recommandations de cette évaluation intermédiaire avant de décider sur les modalités d'une éventuelle participation dans cette suite du programme. L'objectif de développement de cette nouvelle phase sera de «rendre les communes rurales capables de concevoir et de mettre en œuvre le développement local de manière participative et durable». Elle devrait débuter immédiatement à la fin de la première phase du PNGT2, c.-à-d. en juillet 2007.

II. QUESTIONS ÉVALUATIVES

17. Suivant le cadre général de la Politique d'évaluation du FIDA et le guide méthodologique du Bureau d'évaluation, l'évaluation du PNGT2 sera centrée autour de trois dimensions: (1) la performance du projet, (2) les résultats du projet en termes d'impacts sur la pauvreté rurale, de durabilité, d'innovations, de reproductibilité et d'effet multiplicateur et (3) la performance du FIDA et de ses partenaires. En ligne avec le guide méthodologique pour l'évaluation de projets, et pour permettre la comparaison et l'agrégation de l'appréciation du projet avec d'autres projets FIDA, chaque critère d'évaluation sera noté sur une échelle de 1 (très insatisfaisant) à 6 (très satisfaisant). La performance globale du projet sera également notée moyennant la même échelle. Ci-dessous sont présentés les critères et questions d'évaluation principales.

A. Performance du projet

18. L'évaluation de la performance du PNGT2 sera centrée sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience du projet. Pour ne pas faire abstraction des évolutions, depuis la conception du projet, au niveau des priorités des partenaires et des standards de qualité dans le domaine du développement rural, l'évaluation de la performance du PNGT2 devra prendre garde à bien préciser la référence utilisée par rapport à laquelle sont exprimés les jugements.

Un don de 9 millions \$EU des Pays-Bas était prévu mais ne s'est pas matérialisé.

- 19. **Conception et pertinence.** Il s'agit d'apprécier l'adéquation des objectifs¹¹, composantes et approches du projet par rapport à: (1) le contexte socio-économique et institutionnel du Burkina Faso, considéré sur toute la durée du projet (de sa conception en 1999-2000 jusqu'à sa clôture en 2007), (2) la politique et stratégie de réduction de la pauvreté et de développement rural du Burkina Faso, (3) les besoins prioritaires des populations ciblées par le projet et de celles ciblées par le mandat du FIDA (c.-à-d.). les plus pauvres et vulnérables) et (4) la stratégie du FIDA au Burkina Faso. Il sera important aussi d'étudier en quelle mesure la conception du projet a été adaptée aux changements stratégiques au niveau du FIDA¹². Les aspects spécifiques à évaluer concernant la conception et la pertinence du projet sont listés dans l'annexe 1 de ce document.
- 20. **Efficacité.** Les questions qui se posent sur le plan de l'efficacité du projet sont dans quelle mesure (quantitative et qualitative), comment et dans quelles conditions le projet a pu mettre en œuvre les activités prévues et atteindre les résultats attendus de ses composantes. Il s'agit donc de:
 - Comparer activités prévues et réalisées (en termes de quantité et qualité), selon les échéanciers prévus.
 - Comparer prévisions avec réalisations budgétaires, selon les échéanciers prévus;
 - Comparer résultats attendus du projet avec résultats atteints (en termes de quantité et qualité);
 - Expliquer le niveau d'efficacité atteint par le projet sur les points précédents.
- 21. L'évaluation s'intéressera en particulier à l'efficacité de la stratégie d'intervention à travers une maîtrise d'ouvrage locale et l'approche faire-faire. Elle s'intéressera aussi aux résultats atteints sur le plan du renforcement des capacités au sens large¹³ (voir l'annexe 1 pour des questions indicatives plus détaillées). Enfin, l'évaluation appréciera l'efficacité du <u>dispositif de gestion et d'appui du projet</u> et l'efficacité du système de suivi-évaluation en tant qu'outil d'aide à la décision.
- 22. **Efficience.** Il s'agit de déterminer si les ressources financières et humaines mobilisées pour le projet ont été utilisées de façon optimale, et d'expliquer comment et pourquoi. Pour estimer l'efficience des travaux de réhabilitation ou de construction, l'on comparera les coûts effectifs par unité avec les coûts estimés à la formulation du projet et les coûts standards en vigueur au Burkina Faso. Dans la mesure du possible, le TRI des infrastructures et aménagements sera estimé. Une question très importante pour l'évaluation est celle de l'efficience des investissements financés par fonds publics au niveau local, en comparant l'approche directive et centralisée classique avec l'approche de planification et gestion participative par les communautés villageoises.
- 23. En vue d'apprécier l'efficience des campagnes de sensibilisation ou de la formation, l'efficacité d'une unité de coût ou de temps de sensibilisation/formation octroyé dans le cadre du projet peut être comparée à celle d'une unité de coût ou de temps de sensibilisation/formation organisée par d'autres projets ou les services de l'éducation de l'état.

B. Performance des partenaires

24. Le but de cette partie de l'évaluation est de permettre aux partenaires à la mise en œuvre du projet de tirer des leçons sur comment leurs propres choix et actions ont contribué à la performance et les résultats du projet. Les «partenaires» du PNGT2 sont très nombreux et comprennent notamment le

Comme noté au paragraphe 12, le cadre logique du projet présenté dans le Rapport de pré-évaluation de la Banque mondiale est différent à celui présenté dans le Rapport et recommandation du Président du FIDA auprès du Conseil d'administration.

¹² Il s'agit notamment de la Stratégie régionale pour l'Afrique de l'ouest et du centre (octobre 2002), du Plan d'action 2003-2006 pour l'Intégration des questions de parité hommes-femmes dans l'opération du FIDA et du Système de gestion par les résultats et impacts – RIMS – introduit fin 2003.

Le renforcement des capacités au sens large est définit par le processus continu et participatif de développement des ressources humaines, des organisations et des réseaux, et des institutions et règlementations qui permettent le développement de ces ressources humaines, organisations et réseaux.

Gouvernement du Burkina Faso à l'échelle nationale, provinciale et communale, le dispositif de gestion du projet, les bailleurs étrangers (l'IDA, le FIDA, le Gouvernement du Danemark, le Gouvernement des Pays-Bas), les services techniques publics, les ONG et les entreprises privées sous-traitantes etc.

- 25. **Performance individuelle.** En premier lieu, il sera important de bien définir le rôle de chacun des partenaires, d'apprécier comment ces rôles ont été définis et évolué, et si cette définition était pertinente et claire pour tous les intervenants¹⁴. En suite, il conviendra de vérifier en quelle mesure chacun des partenaires a respecté ses rôles et responsabilités vis-à-vis du projet et a ainsi pu contribuer à son succès. Il faudra aussi apprécier comment les partenaires ont réagit aux changements et évolutions internes et externes du projet. Puis, on s'intéressera aux effets que la participation au PNGT2 a eus sur les capacités des partenaires. Considérant le montage financier et opérationnel particulier du projet et le rôle assez réduit du FIDA dans le projet, il sera important d'apprécier quelle a été la valeur ajoutée de la participation du FIDA dans le PNGT2 et, inversement, quel a été l'intérêt pour le FIDA de prendre part dans le projet. Des questions spécifiques liées à la performance des partenaires du projet sont proposées dans l'annexe 1 de ce document de travail. Suivant le guide méthodologique pour l'évaluation de projets du Bureau d'évaluation, la performance de chaque partenaire sera notée moyennant une échelle de 1 (très insatisfaisante) à 6 (très satisfaisante).
- 26. La performance du partenariat dans son ensemble, formé par la communication, la consultation et la coordination entre les différents partenaires du projet, pour promouvoir les synergies et complémentarités et éviter les duplications et mal entendus. Nous nous intéressons à savoir comment le partenariat à fonctionner, comment il a été géré et comment il a pu contribuer (ou non) à la performance du projet. Le rôle de l'Unité de coordination du projet dans la gestion des partenariats souvent contractuel recevra une attention particulière.

C. Impacts du projet

- 27. L'évaluation devra, en se basant sur des définitions explicites de la pauvreté et de la vulnérabilité, apprécier la portée et la distribution des premiers impacts du projet auprès des groupes ciblés par le projet.
- 28. **Précautions**. Le système de S-E des impacts du PNGT2 étant conçu pour couvrir l'entièreté du pays et appréhender les impacts de l'ensemble des programmes et projets en cours au Burkina, la difficulté se posera donc d'attribution des changements mesurés spécifiquement au projet. Il a produit, entre autres, une situation de référence sur les conditions de vie, les revenus et la pauvreté rurale, ainsi qu'une étude de base sur la capacité des institutions locales. Celles-ci devraient permettre d'apprécier certains premiers changements qui se sont produits depuis le début du projet, en particulier dans les villages où le projet est intervenu assez tôt (2002-2003). Il va de soit que le moment dans le cycle du projet où intervient l'évaluation (un mois avant la fin du projet qui constitue la première phase de 5 ans d'un programme sur 15 ans) ne permettra pas encore de mesurer des changements économiques, sociaux et institutionnels auxquels le projet devrait contribuer à plus long terme. Pourtant, l'évaluation cherchera dans la mesure du possible à identifier les facteurs, créés par le projet ou non, qui contribueront fort probablement aux impacts espérés au moyen ou long terme.
- 29. Ciblage et populations atteintes par le projet. L'évaluation décrira, analysera et appréciera la stratégie de ciblage du projet, afin de voir si la stratégie a été appliquée comme prévu et si celle-ci était efficace pour atteindre toutes les catégories de la population rurale, y compris les plus marginalisées et les plus démunies, et en particulier les femmes et les jeunes comme il est mis en avant dans le RRP du FIDA. L'évaluation portera une attention particulière aux risques inhérents à la démarche de planification communautaire (promotion d'interventions en faveur de la majorité mais qui ne sont pas adaptées aux plus pauvres et vulnérables, captation des bénéfices par l'élite émancipée etc.) et verra comment et en quelle mesure ceux-ci ont été palliés.

Les Accords de prêts, conventions et contrats entre partenaires devraient apporter les informations nécessaires, mais il sera intéressant aussi d'apprécier le niveau de connaissance et l'opinion des différents acteurs sur ces écrits.

- 30. **Domaines d'impact.** Le cadre méthodologique utilisé par le Bureau d'évaluation distingue 9 domaines d'impact sur la réduction de la pauvreté. L'évaluation du PNGT2 se focalisera sur l'impact du projet dans les 6 domaines centraux suivants: institutions et services, capital social¹⁵ et renforcement du pouvoir, capital physique, environnement et ressources communautaires, capital humain, et productivité et rentabilité agricole. Les impacts du projet seront notés pour chaque domaine moyennant une note de 1 (très insatisfaisant) à 6 (très satisfaisant). L'impact global du projet sera également noté. Des questions détaillées pour l'évaluation des impacts du PNGT2 sont proposées dans l'annexe 1 de ce document d'orientation. Trois domaines d'impact du cadre méthodologique de Bureau d'évaluation ne figurent pas parmi les objectifs du PNGT2, et seront donc analysés (sans être notés) comme impacts indirects du projet: la sécurité alimentaire, l'accès des populations aux services financiers et la commercialisation des produits.
- 31. **Impacts transversaux**. Il est important que l'évaluation porte une attention spécifique aux objectifs de développement transversaux des projets financés par le FIDA: la <u>participation</u> des ruraux pauvres (aux décisions liées au projet, mais aussi en termes matériels aux réalisations du projet) et les questions liées au genre et les populations défavorisées (migrants, pasteurs etc.).
- 32. **Durabilité et appropriation.** Il s'agit d'évaluer si les changements et évolutions engendrés par le projet se sont poursuivis ou vont se poursuivre, dans le moyen et long terme après son achèvement. L'évaluation devra montrer si les stratégies de retrait prévues à la conception du projet ont porté fruit. L'évaluation appréciera la durabilité du projet en mettant les facteurs principaux qui conditionnent cette durabilité sous la loupe, notamment: (1) la pérennité des systèmes de production, liée à leur viabilité économique, mais aussi à l'évolution des facteurs de production fragiles (sols, eau, pâturages) et des débouchés et des prix; (2) la gestion et l'entretien concertée des aménagements productifs, infrastructures sociales et RN, et le niveau de dépendance des communautés par rapport aux appuis extérieurs (entretien des ouvrages, gestion des RN); (3) la solidité des organisations locales créées et renforcées, et leur devenir après la mise en place des communes rurales.
- 33. Innovation, reproductibilité et élargissement d'échelle. Il est nécessaire d'apprécier comment le projet a pu innover¹⁶ en matière de résolution des difficultés et mise à profit des opportunités des acteurs du développement rural. Il nous intéresse de savoir comment les opportunités d'innovation ont été identifiées au moment de la conception et au cours de la mise en œuvre du projet et quels ont été les approches pour tester, évaluer la reproductibilité et élargir l'échelle des innovations retenues (au sein et au-delà du projet, du Burkina Faso, des institutions partenaires en particulier le FIDA). Ensuite, il convient d'apprécier en quelle mesure l'élargissement d'échelle a véritablement eu lieu.
- 34. <u>Pour le PNGT2</u>, il sera d'un intérêt particulier d'analyser les aspects innovants suivants: (i) la gestion technique et financière de microprojets par les communautés villageoises elles-mêmes (maîtrise d'ouvrage locale) (ii) l'harmonisation des activités de développement rural dans l'ensemble du pays grâce à un projet national à ambitions fédératrices, et (iii) tests d'accords fonciers dans le cadre des opérations pilotes de sécurisation foncière. L'évaluation devra donc aussi apprécier les efforts de dialogue politique mené par le projet et ses principaux partenaires, en tant que moyen pour promouvoir l'intégration des expériences innovantes du PNGT2 dans les politiques nationales. <u>Pour le FIDA</u>, une question d'intérêt majeur sera la mesure dans laquelle les expériences du PNGT2 contribueront à la mise à jour de la stratégie de pays (COSOP) prévue pour 2007.

concernés, au niveau des zones d'intervention ou du pays.

Nous définissons le capital social comme l'ensembles des règles, normes et relations d'échange, de confiance et de solidarité entre les ruraux pauvres au sein des organisations et réseaux (formels ou informels) auxquels ils appartiennent, qui permettent la planification collective, la coopération et la gestion concertée en vue de promouvoir l'accès durable aux ressources, services et marchés, et aux décisions.

promouvoir l'accès durable aux ressources, services et marchés, et aux décisions.

C'est-à-dire: outils, approches, processus, services etc. «nouveaux» pour les acteurs et les partenaires

III. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

- 35. **Etapes de l'évaluation.** L'évaluation du PNGT2 sera réalisée en 4 grandes étapes, à savoir: (i) la préparation (revue documentaire et l'auto-évaluation), (ii) la mission d'évaluation principale (entretiens d'intervenants et bénéficiaires et observation de terrain), (iii) l'analyse des informations recueillies et le rapportage et (iv) la préparation d'un Accord conclusif.
- 36. **Sources d'information.** Les 4 sources d'information principales qui seront combinées afin d'assurer la validité des données sont:
- Revue documentaire. Pendant la phase préparatoire de l'évaluation, les documents (documents de conception, guides de procédures, rapports de supervision, de S-E et d'étude) du projet seront étudiés, afin d'en extraire un maximum d'informations nécessaires à répondre aux questions évaluatives listées plus haut. Les documents déjà disponibles au FIDA sont repris dans la bibliographie (annexe 5). Pourtant, nombreux documents devront, dans la mesure du possible, être collectés lors de la mission préparatoire (rapports d'activité des unités de terrain, documents de formation, rapports de diagnostics, manuels méthodologiques etc.).
- b) <u>Auto-évaluation</u>. Le dispositif de suivi-évaluation du projet a produit et prévoit de produire prochainement un nombre d'études qui constitueront une base d'auto-évaluation solide. Pendant la mission préparatoire un nombre de suggestion ont été faites au Service de S-E du projet, afin de compléter certains éléments d'auto-évaluation, notamment:
 - (i) Reconstruction par l'équipe du projet du cadre logique.
 - (ii) Complément à l'enquête sur les résultats intermédiaires du PNGT2 pour la période 2002-2005 actuellement en cours permettant d'établir une typologie des CVGT faisant apparaître la diversité des situations des CVGT en termes de fonctionnement et de capacité de développement.
 - (iii) Recueil d'information sur la composition des Conseils Municipaux afin de voir en quelle mesure les membres des CGTV ont été intégrés dans ceux-ci.
 - (iv) Auto-évaluation des premiers effets en termes de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale et de gestion des investissements publics au niveau des CVGT, au niveau provincial (commission de passation de marchés) et au niveau des Services techniques pour le contrôle des travaux.
 - (v) Auto-évaluation des effets institutionnels des appuis du PNGT2 dans 3 domaines spécifiques: décentralisation, sécurisation du foncier, gestion durable des ressources naturelles.
 - (vi) Eléments sur l'efficience du projet: une analyse de l'évolution des coûts des différentes prestations et investissements avec une analyse des facteurs qui ont contribués à ces évolutions.
- c) Entretiens. L'équipe d'évaluation s'entretiendra avec les intervenants et partenaires du projet à tous niveaux (des membres de l'UCP jusqu'aux bénéficières). Les intervenants locaux (niveau province et village) à rencontrer appartiendront à 6 provinces choisies sur la base d'un échantillonnage raisonné en fonction des zones agro-écologiques du pays et l'ancienneté de l'intervention du PNGT (depuis le PNGT1 ou depuis le PNGT2). On veillera à ce que l'échantillon comprenne 2 provinces faisant objet d'une opération pilote de sécurisation foncière et 1 province d'intervention du SILEM. Dans chacune de ces provinces, l'équipe visitera 4 à 5 villages choisis aléatoirement à l'intérieur des grands types identifiés par la typologie issue de l'auto-évaluation. Les évaluateurs rencontreront les équipes provinciales de 2 provinces d'intervention concertée. Les grilles d'entretien seront préparées par les consultants avant la mission principale.

d) Observations directes. Pour confronter les informations recueillies dans les documents et à travers les enquêtes et entretiens, les évaluateurs vont observer directement un nombre de réalisations du projet (aménagements, infrastructures etc.) et vérifier les impacts visibles sur le terrain (état des aménagements, évolution des pratiques agricoles et pastorales, diversification des cultures etc.). L'observation directe se fera dans le même échantillon de provinces et de villages que pour les entretiens.

IV. PARTENARIAT CLÉ DE L'ÉVALUATION

- 37. La politique d'évaluation du FIDA, tout en soulignant le besoin d'une évaluation indépendante, reconnaît l'importance du dialogue avec les partenaires, tout au long du processus de l'évaluation. Ce dialogue permet aux évaluateurs de mieux comprendre le contexte de la formulation et l'exécution du projet, mais aussi d'engager les partenaires dans la formulation des recommandations finales pour assurer leur appropriation. Le partenariat clé aura ainsi comme rôle principal d'informer les évaluateurs, par ses connaissances du contexte, des démarches et du projet. D'autre part, les membres du partenariat clé sont aussi ces acteurs que l'on souhaite voir apprendre grâce à l'évaluation et vers lesquels la majorité des recommandations seront dirigées, afin d'améliorer la performance de leurs appuis au développement rural au Burkina Faso.
- 38. Nous proposons les membres suivants: (1) Le Gouvernement du Burkina Faso (Ministère des finances et du budget et Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques); (2) la coordination du projet; (3) les bailleurs (le FIDA: Division Afrique de l'Ouest et Central du FIDA, représenté par le Chargé de portefeuille pour le Burkina Faso; l'IDA: le Bureau de pays de la BM au Burkina Faso; l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA); le PNUD: la Directrice de pays au Burkina Faso; (4) la Division de conseil technique du FIDA et (5) le Bureau de l'évaluation du FIDA¹⁷.

V. EXPERTISE NÉCESSAIRE

39. L'équipe d'évaluation sera composée a priori d'un chef de mission et de 2 experts, dont au moins 1 expert local et si possible au moins 1 femme. Pour bien cerner les divers enjeux de cette évaluation, les domaines d'expertise suivants seront présents parmi les membres de l'équipe d'évaluation: (1) Gestion de grands projets de développement rural avec spécialisation en GRN participative en zone sahélienne et en matière de gestion et sécurisation foncière; (2) Développement institutionnel et du capital social avec expertise en décentralisation; (3) Développement des capacités locales avec une bonne connaissance des questions liées au genre et aux populations défavorisées et (4) Infrastructures rurales (en termes techniques et de gestion communautaire).

VI. COMMUNICATION

40. En conformité avec la politique de l'évaluation du FIDA, l'équipe d'évaluation préparera un seul rapport d'évaluation (ainsi que des documents de travail). À la fin du processus d'évaluation, un Accord conclusif entre le Gouvernement du Burkina Faso et le FIDA sera préparé, donnant les axes de travail pour donner suite aux recommandations de l'évaluation. A cette fin, un atelier national sera organisé. L'Accord conclusif sera inséré dans le rapport principal pour publication le rapport final sera diffusé auprès d'un large public comprenant les membres du partenariat clé, les Ministères concernés par les thématiques clés du projet, les coordonnateurs d'autres projets du FIDA au Burkina Faso, les partenaires locaux du projet non-inclus dans le partenariat clé, les principaux bailleurs multilatéraux et bilatéraux et les ONG internationales opérant au Burkina Faso.

En outre on communiquera les résultats de l'évaluation aux Ministères concernés par les domaines clés du projet, aux autres projets FIDA en cours, aux projets associés au PNGT2, aux principaux prestataires de service du PNGT2 et aux principaux partenaires au développement du Burkina Faso.

¹⁸ Le rapport sera rédigé en français. Le sommaire exécutif et le texte de l'accord conclusif seront traduits en anglais.

- 41. Le Bureau de l'évaluation du FIDA rédigera aussi un document de deux pages, le *profil d'évaluation*, destiné à une audience plus large. Ce profil, ainsi que le rapport d'évaluation, seront disponibles sur le site Internet du Bureau de l'évaluation du FIDA (www.ifad.org/evaluation/list_eval.asp).
- 42. Des voies alternatives à la diffusion des leçons les plus intéressantes de l'évaluation pourront être cherchées par l'équipe, comme la publication d'un article scientifique et des présentations lors de séminaires ou ateliers touchant les problématiques du PNGT2, en fonction du budget.

VII. CALENDRIER PROVISOIRE

43. Les étapes et dates importantes du processus d'évaluation sont présentées dans le tableau cidessous. Elles ont été discutées avec les membres du partenariat clé, en particulier les étapes et périodes où la participation du partenariat clé est considérée essentielle pour le succès de l'évaluation.

I. Phase préparatoire	
Recrutement Chef de mission	9 Février
Remise du document d'orientation (draft) au superviseur	9 Février
Interaction sur doc d'orientation avec PA	16 Février
Distribution du document d'orientation (draft) aux partenaires	23 Février
Mission préparatoire	10 – 17 Mars
Document d'orientation finalisé	23 Mars
Recrutement de l'équipe	31 Mars
II. Revue de la documentation et travaux préparatoires de l'évaluation	
Etude préliminaire de la documentation (doc disponible au FIDA)	28 Février
Etude préliminaire de la documentation (doc disponible sur place)	Avril – Mai
Auto-évaluation Auto-évaluation	Avril – Mai
Outils mission principale	01 Juin
III. Mission	
Mission d'évaluation	10 Juin – 03 Juillet
Remise de l'Aide Mémoire	02 Juillet
Réunion de discussion de l'Aide Mémoire (Ouagadougou)	03 Juillet
IV. Préparation du rapport principal	-
Documents de travail envoyés au chef de mission et OE	11 Juillet
Commentaires chef de mission et OE sur les documents de travail	15 Juillet
Documents de travail finalisés	18 Juillet
Draft du rapport principal envoyé à OE par Chef de mission	25 Juillet
Commentaires OE sur rapport principal	27 Juillet
Draft revu par Chef de mission	1 Août
Draft rapport remis au superviseur	10 Août
Draft rapport remis à PA	17 Août
Draft rapport envoyé aux autres membres du Partenariat clé (CLP)	07 Septembre
Remise des commentaires (par écrit) par le CLP	28 Septembre
Rapport définitif	19 Octobre
Draft Accord conclusif envoyé à OE par Chef de mission	12 Octobre
Draft ACP envoyé au CLP	19 Octobre
Atelier final (à confirmer)	31 Octobre
Finalisation accord conclusif (échanges par écrit FIDA – Gouvernement)	30 Novembre
Profile de l'évaluation (draft)	30 Novembre
Rapport final et Profil de l'évaluation envoyés à l'imprimerie	21 Décembre

APPENDICE 2

Cadre logique reconstruit du PNGT2*

Objectif de	Lutter contre la pauvreté et promouvoir un développement durable dans les régions agricoles, mettant fin au cercle vicieux de la
développement	pauvreté rurale et de ses corollaires: dégradation des RN, diminution de la production et baisse de la qualité de vie

Composante 1 – Développement des capacités locales

Obj. C1	Améliorer les capacités organisationnelles, techniques et de gestion des populations rurales et de leurs institutions pour la gestion participative de leur développement et l'exécution de microprojets villageois et inter-villageois							
	RA11							
	1(/11/1	A111						
	A112 Mise en place des CVGT							
	A113 Animation d'AG inter-villageoises et mise en place des CIVGT							
		A114	Formations sur l'organisation et fonctionnement des CVGT					
	A115 Formations sur les techniques d'animation, planification des activités, élaboration de fiches de projets et des contrats, et techniques d'animation, planification des activités, élaboration de fiches de projets et des contrats, et techniques de la contrat de la c							
	A116 Initiation à la maîtrise des outils de gestion financière et comptable							
	A117 Formations et recyclages à l'utilisation des outils de suivi participatifs							
	A117 Formations et recyclages à l'utilisation des outris de survi participatits A118 Voyages d'études de membres de CVGT pour échanger avec d'autres communautés							
	A119 Appui-conseil par les animateurs							
	RA12							
		A121 Appui aux villages pour le diagnostic et l'élaboration des PGT						
		A122	Appui aux villages pour la planification annuelle et la préparation des PAI					
	A123 Appui aux villages pour le bilan annuel							
	RA13	Les populations rurales ont bénéficié de formations en techniques de production et de GRN.						
		A131						
		A132	Préparation de modules de cours en éducation environnementale					
		A133 Utilisation de ces modules dans les écoles primaires (cours théoriques et pratiques)						
	RA14	Une par	rtie importante des populations rurales ont bénéficié de cours d'alphabétisation.					
		A141	Alphabétisation initiale					
		A142	Alphabétisation complémentaire					
	RA15							
		A151	Mise en place de CDVL/CVLS					
		A152	Sensibilisation sur la prévention du VIH/SIDA					
		A153	Sensibilisation sur la prévention du SIDA et nutrition					
	RA16	Les mo	dalités de gestion et d'entretien des investissements communautaires (réalisés dans le cadre du FIL) ont été mises en place.					
		A161	Mise en place de comités de gestion					
		A162 Formation des comités de gestion						
		A163	Formation de main d'œuvre locale pour l'entretien des infrastructures					

^{*}Ce cadre logique a été reconstruit par les évaluateurs en collaboration avec l'équipe du projet sur la base des documents de conception du projet (RRP FIDA et Rapport de pré-évaluation de l'IDA), l'Accord de prêt entre le FIDA et le Burkina Faso et les rapports annuels et de suivi-évaluation du projet.

Composante 2 – Fonds d'investissement local

			Composante 2 – Fonds d'investissement local						
Obj. C2	Financer des microprojets villageois et inter-villageois exécutés moyennant une approche de maîtrise d'ouvrage locale, afin d'améliorer l'accès des								
	populations rurales aux infrastructures et services sociaux et économiques								
	RA21 Une démarche de co-financement des investissements impliquant la maîtrise d'ouvrage locale est mise au point et fonctionne								
	A211 Elaboration-finalisation du manuel de procédures de financement des microprojets								
	A212 Formation des équipes provinciales à la mise en œuvre de ces procédures FIL								
		A213	A213 Elaboration d'un référentiel des entreprises et prestataires						
		A214 Appui au montage de microprojets définis dans le cadre des PAI							
		A215 Mobilisation des financements nécessaires à la mise en œuvre des microprojets							
		A216	Introduction des adaptations nécessaires au vu de l'expérience						
			•••						
	RA22	Des infrastructures socio-économiques sont réhabilitées ou construites suivant la planification villageoise et provinciale.							
		A221	Construction/réhabilitation classe et logements enseignants						
		A222	Construction et équipement de CPAF						
		A223	Construction/réhabilitation établissements de santé et de logements d'infirmiers						
		A224	Construction/réhabilitation de points d'eau potable (forages équipés de PMH et puits modernes)						
		A225	Construction/réhabilitation de pistes rurales et d'ouvrages de franchissement						
		•••							
	RA23	Des an	nénagements agro-sylvo-pastoraux et de gestion des ressources naturelles sont réalisées suivant la planification villageoise et provinciale.						
		A231	Travaux de CES/DRS						
		A232	Travaux de reboisement et de gestion forestière						
		•••							

Composante 3 – Développement des capacités institutionnelles

	Composante 3 – Développement des capacités institutionnelles							
Obj. C3	Dévelo	Développer un environnement institutionnel favorable aux niveaux provincial et national pour le développement rural décentralisé						
	RA31	RA31 Des Comités de concertation technique provinciaux sont établis ou revitalisés.						
		A311 Appui à la création et au fonctionnement des CCTP						
		A312 Appui à l'organisation de sessions de formation diverses au profit des membres des CCTP						
		A313 La mise en place et le fonctionnement du Cadre National de Concertation des Partenaires du Développement Rural						
		(CNCPDR) est appuyée.						
		A314 Appui financier au fonctionnement du Secrétariat Permanent du CNCPDR						
		A315 Financement de l'étude de bilan sur la mise en œuvre de la LDPRD						
	A316 Appui technique et financier à l'organisation de la 1 ^{ière} Assemblée Générale du CNCPDR							
	RA32 La capacité des prestataires de services est renforcée.							
	Formation des opérateurs ONG et bureaux d'études							
		A322	Contractualisation avec les opérateurs (ONG et bureaux d'études) pour la mise en place des plans de développement local					
	RA33	Des ou	tils d'aide à la décision au niveau communal et régional sont développés.					
		A331 A332	Contribution à la production d'un guide méthodologique pour l'élaboration des plans communaux de développement					
		Test du guide dans 4 communes rurales						
		A333	Traduction guide méthodologique d'élaboration des plans communaux de développement en français facile au profit des élus locaux					
		A334	Contribution à la production d'un guide méthodologique pour l'élaboration des plans régionaux de développement					
	RA34	Le processus de décentralisation en zone rurale est appuyé.						
		A341	Participation au comité technique de relecture des TOD					
		A342	Participation au comité technique à l'amendement de l'avant projet des textes portant Code Général des Collectivités Territoriales					
		A343	Participation à l'élaboration du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation					
		A344	Réalisation d'études diverses (définition territoriale des communes rurales; régimes financiers des collectivités, etc.)					
		A345	Contribution financière à l'organisation d'ateliers de réflexion sur les orientations de la communalisation intégrale					
		A346	Appui à l'élaboration de modules de formation portant sur les aspects de la décentralisation					
		A347	Participation à l'amendement du Décret portant organisation et fonctionnement des CVD					
	RA35		uctures chargées de la décentralisation sont appuyées.					
		A351	Appui financier à la Commission nationale pour la décentralisation					
	A352 Mise à disposition du MATD de moyens logistiques (véhicules, ordinateurs, carburant) et humains (2 experts).							

Composante 4 – Opérations pilotes de sécurisation foncière

			Composante 4 – Operations pilotes de securisation fonciere				
Obj. C4	Promouvoir des améliorations durables et équitables du système foncier rural pour contribuer à la paix et à l'équité sociale, et à la préservation et la						
	restauration des ressources naturelles						
	RA41	41 Un guide méthodologique pratique est développé en matière de sécurisation foncière.					
	A411 Elaboration d'un guide d'orientation méthodologique d'OPSF						
		A412	Validation du guide au niveau national				
	RA42	Un forum national est fonctionnel pour développer les connaissances et échanger des expériences en matière d'approches de sécurisation					
		foncière.					
		A421	Appui au fonctionnement du Comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural (CNSFMR)				
		A422	Appui sous forme d'un budget programme au fonctionnement de la Direction générale du Foncier Rural et des Organisations Paysannes (DGFROP) qui abrite le CNSFMR				
	RA43						
		A431	Appui à l'élaboration d'un document de Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) sous la responsabilité du CNSFMR par le financement d'ateliers régionaux de validation de l'avant projet de la PNSFMR				
	RA44	Une démarche et des outils sont développés pour la sécurisation foncière des investissements communautaires.					
		A441	Développement d'une esquisse de procédures pour la sécurisation foncière des sites d'investissements communautaires au moyen de procès verbal de palabre				
		A442	Production d'un dossier de vulgarisation de la procédure de sécurisation des sites d'implantation des investissements communautaires				
			et de modules d'animation sur la sécurisation foncière des sites d'investissement.				
	1	A443	Sécurisation de sites avec des PV de palabre				
	RA45						
		A451	Information et sensibilisation des services techniques, l'administration et les populations sur l'Arrêté conjoint portant sur les CVRCAE				
	T	A452	Concertation au niveau provincial pour prévenir et gérer les conflits fonciers				
		A453	Elaboration d'une esquisse de procédures pour le règlement à l'amiable des conflits entre agriculteurs et éleveurs: le PV de règlement				
			de différends, le registre pour l'enregistrement de conflits et leur règlement à l'amiable				
		A454	Mise en place effective et formation des CVRCAE légitimes				
		A455	Production de modules d'animation sur le règlement à l'amiable des différends entre agriculteurs et éleveurs				
		A456	Règlement effectif de conflits entre agriculteurs et éleveurs				

Composante 5 – Administration, gestion et suivi-évaluation

Obj. C5	Assure	Assurer la bonne coordination et gestion administrative du programme						
	RA51	La gestion du personnel et la coordination du programme est assurée efficacement						
		A511 Recrutement du personnel						
		A512 Formation gestion du personnel						
	Coordination, reporting, comité de pilotage							
	RA52	La gest	tion des finances permet une bonne progression du programme et de répondre aux besoins des composantes					
	A521 Mise au point et ajustement du dispositif de comptabilité							
	A522 Mise à disposition des moyens de fonctionnement							
		A523	Mobilisation des fonds pour le Guichet villageois et le guichet provincial					
	RA53 Un système de suivi-évaluation est mis en place et fonctionnel et permet de renseigner les différents acteurs du programme A531 Conception et mise au point du système		tème de suivi-évaluation est mis en place et fonctionnel et permet de renseigner les différents acteurs du programme					
			Conception et mise au point du système					
	A532 Mise en œuvre du système de suivi des performances							
	A531 Mise en œuvre du système de suivi des impacts							

Bibliographie

Documents de conception du projet et Accords de prêt

- Annexes of the project formulation report, Community-based Rural Development Project, The World Bank, January 1999.
- Burkina Faso: Programme National de Gestion des Terroirs, Aide-mémoire de la Mission de Préévaluation (IDA, FIDA, Pays-Bas), juillet 1999.
- TRC no.40/PA: Burkina Faso Community-based Development Project, Lead Advisor and Officer in Charge, Eva Crowley, December 1999.
- OSC Minutes, Burkina Faso: Community-based Rural Development Project, IFAD, January 2000.
- Burkina Faso: Mission d'évaluation du Programme national de gestion des terroirs (PNGT2). Participation à la mission conjointe Banque Mondiale/ FIDA., Patrick Berthod, Consultant, PA, FIDA, février 2000.
- Rapport et recommandation du Président au Conseil d'administration concernant une proposition de prêt au Burkina Faso pour le Projet national de gestion des terroirs (Phase II), mai 2000.
- Projet d'accord négocié, Accord de crédit de développement, Deuxième programme national de gestion des terroirs en appui à la première phase du Programme national de développement rural décentralisé entre Le Burkina Faso et l'Association internationale de développement, août 2000.
- Project Appraisal Document on a proposed credit in the amount of SDR 50.5 million to Burkina Faso for the Community-based Rural Development Project in support of the first phase of the National Programme for Decentralized Rural Development, Report No. 20722-BUR, The World Bank, October 2000.
- Memorandum of Understanding, Minutes of the Meetings with IFAD Staff, Visit of Ms Jane C. Hopkins, World Bank Staff, 15-16 March 2001.
- Project Loan Agreement (Community-based Rural Development Project) between Burkina Faso and the International Fund for Agricultural Development, November 2001.

Rapports de supervision, pilotage et d'achèvement

- Project Status Report, Burkina Faso: Community-based Rural Development Project, World Bank, June 2001.
- Project Status Report, Burkina Faso: Community-based Rural Development Project, World Bank, December 2001.
- Project Status Report, Burkina Faso: Community-based Rural Development Project, World Bank, May 2002.
- Aide mémoire de la Mission de Supervision du PNGT2 du 5 au 13 juin 2002, Banque Mondiale, aout 2002.

65

- Aide mémoire de la première mission d'appui à l'exécution du PNGT2 (04 au 13 juin 2002), Banque Mondiale, octobre 2002.
- Project Status Report, Burkina Faso: Community-based Rural Development Project, World Bank, December 2002.
- Aide mémoire de la mission de supervision légère du PNGT2 du 25 novembre au 13 décembre 2002, Banque Mondiale, févier 2003.
- Project Status Report, Burkina Faso: Community-based Rural Development Project, World Bank, May 2003.
- Aide mémoire de la troisième mission de supervision du PNGT2 du 31 mars au 12 avril 2003, Banque Mondiale, mai 2003.
- Compte rendu de la 3^{ième} session du Comité de pilotage du Deuxième programme national de gestion des terroirs (PNGT2), Ouagadougou le 29 décembre 2003, Coordination nationale du PNGT2, janvier 2004.
- Aide mémoire de la Mission de supervision du PNGT2 du 17 mai au 05 juin 2004, Banque Mondiale, juin 2004 (2 versions).
- Consultant BTO Report de la quatrième mission de supervision, Deuxième programme national de gestion de terroirs (PNGT2), Yaovi S. Fiagan, Consultant FIDA, juin 2004.
- Rapport de Synthèse de la Mission de L'Assemblée Nationale sur L'Etat d'exécution du Deuxième programme national de gestion des terroirs (PNGT2), Coordination Nationale, août 2004.
- Aide mémoire de la Mission de supervision, PNGT2, octobre 2004.
- Project Status Report, Burkina Faso: Community-based Rural Development Project, IFAD, October 2004.
- Revue à mi-parcours du PNGT2: Notes techniques, Coordination nationale, PNGT2, novembre 2004.
- Rapport de la Mission de revue à mi-parcours du PNGT II, décembre 2004.
- Project Status Report, Burkina Faso: Community-based Rural Development Project, IFAD, June 2005.
- Aide mémoire de la Mission de supervision du PNGT2 et du SILEM, Banque Mondiale, décembre 2005.
- Notes Techniques de la Mission de supervision du 21 novembre au 4 décembre 2005: Etat de mise en œuvre des recommandations de la mission de revue a mi-parcours, PNGT2, Coordination nationale, décembre 2005.
- Project Status Report, Burkina Faso: Community-based Rural Development Project, IFAD, April 2006.
- Aide mémoire de la Mission de supervision et de préparation de la prochaine phase du PNGT2, juin 2006.
- Rapport de fin d'exécution, Deuxième programme national de gestion des terroirs en appui au Programme national de développement rural décentralise, Département géographique 15, Bureau régional Afrique, Banque Mondiale, novembre 2006.

Rapports d'activité et d'avancement

Evolution du PNGT2 du 16 juillet au 30 octobre 2001, PNGT2, octobre 2001.

Rapport d'activités du PNGT2 année 2003, Coordination nationale, PNGT2, février 2004.

Rapport d'avancement de la sous-composante « Appui au suivi-évaluation du PNGT2 », PNGT2, novembre 2002.

Etat d'exécution du PNGT2 2002-2004, Coordination nationale, PNGT2, sans date.

Rapport d'activités annuel 2004 du PNGT2, Coordination nationale, PNGT2, février 2005.

Récapitulatif des subventions du PNGT2 mises à la disposition des CVGT 2002-2005, Burkina Faso, PNGT2, octobre 2005.

Rapport annuel d'activités du PNGT2 au 31 décembre 2005, Coordination nationale, PNGT2, mars 2006

Rapport annuel d'activités du PNGT2 au 31 décembre 2006, Coordination nationale, PNGT2, février 2007.

Etat d'exécution du PNGT2 de 2002 au 2006, Coordination nationale, PNGT2, février 2007.

Rapports de suivi-évaluation

Etude de base sur les capacités des institutions locales - Rapport final, BBEA, Coordination nationale du PNGT2, avril 2005.

Perception de l'impact du PNGT2 par les populations, Unité d'Enseignement et de Recherche en Démographie, Coordination nationale du PNGT2, mars 2005.

Capitalisation des expériences de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso: Expériences en matière d'aménagement du territoire, Rapport final, PNGT2, mars 2005.

Evaluation des conventions de cofinancement année 2003, Coordination nationale, PNGT2, mai 2005.

Base de données de l'habitat de la faune (BDHF): rapport final, Services de S-E, PNGT2, décembre 2005.

Suivi des performances du PNGT2: Bilan de 2002 à 2005, PNGT2, février 2006.

Les conditions de vie, les revenus et la pauvreté des ménages ruraux au Burkina Faso en 2004: résultats de l'enquête de base du PNGT2, Coordination nationale, mars 2006.

Note technique sur la fonctionnalité du dispositif de suivi-évaluation du PNGT2 2002–2006, Mission de supervision du PNGT2 et du SILEM du 5 au 23 mai 2006: Coordination nationale, PNGT2, juin 2006.

Suivi des effets intermédiaires du PNGT2, rapport No.1 / 2002-2004, Coordination nationale du PNGT2, septembre 2006.

Ateliers régionaux sur la perception des acteurs et des bénéficières des interventions du PNGT2: rapport de synthèse des concertations avec les représentants des CVGT et des CCTP, Coordination nationale, PNGT2, décembre 2006.

Auto-évaluation de la mise en œuvre de la première phase du PNGT2, PNGT2, mai 2007.

Deuxième rapport de suivi des résultats intermédiaires du PNGT2, PNGT2, juin 2007.

Guides et manuels

- Manuel d'opération du Fonds d'investissement local, PNGT2, version révisée et approuvée le 22 octobre 2003.
- Dispositif de suivi des résultats intermédiaires du PNGT2: Cadre conceptuel et démarche, Coordination nationale, mars 2005.
- Suivi et évaluation des impacts socio économiques des interventions de développement rural au Burkina Faso: concepts et méthodologie, PNGT2, décembre 2005.
- Guide méthodologique de planification locale: Comment élaborer un plan régional de développement (PRD), Burkina Faso, Direction générale de l'aménagement du territoire, du développement local et régional (GDAT/DLR), PNGT2/PACGL, Ministère de l'économie et du développement (MEDEV), mars 2006.
- Guide méthodologique de planification locale: Comment élaborer un plan communal de développement (PCD), Burkina Faso, Direction générale de l'aménagement du territoire, du développement local et régional (GDAT/DLR), PNGT2/PACGL, Ministère de l'économie et du développement (MEDEV), mars 2006.

Correspondences

- Fax from Mr. Y. Bouarfa, Director Africa I Division of IFAD to the Permanent Representation of the Netherlands to IFAD in Rome, concerning the Burkina Faso: Community-based Rural Development Project (EB 2000 60/R.17), 08 May 2000.
- Email de Ms Jane Hopkins, à M. Sana Jatta, Chargé de portefeuille FIDA, en réponse au fax du 16 février 2001, 01 mars 2001.
- Fax du Chargé de portefeuille FIDA pour le Burkina Faso, M. Sana Jatta, à Mme Jane Hopkins, Task Manager de la BM, 14 mars 2001.
- Fax de M. M. Béavogui, Directeur Division Afrique I, FIDA, au Ministre de l'économie et des finances du Burkina Faso, prononçant l'entrée en vigueur de l'Accord de prêt 535-Burkina Faso au 17 mai 2002, 18 juin 2002.
- Letter from the Assistant President, PMD, IFAD, to the International Development Association, appointing the International Development Association to act as the Cooperating Institution for Loan No.535-BF, Community-based Rural Development Project, 19 June 2002.
- Lettre du Coordonnateur national du PNGT2 à Mme Jane Hopkins de la Banque Mondiale concernant la mission tripartite BM-FIDA-PNGT2, juillet 2002.
- Courrier du Ministre des finances et du budget du Burkina Faso au Directeur des opérations pour el Burkina Faso, Région Afrique, Banque Mondiale, concernant l'amendement de l'Accord de Crédit No. 3436-BUR –PNGT2, 7 Mars 2003.
- Fax from the World Bank to the Minister of Finance and Budget on Re: CBRDP Amendments to the Development Credit Agreement, 20 March 2003.

- Courrier du Ministre des finances et du budget du Burkina Faso au Président du FIDA concernant une requête d'amendement de l'Accord de prêt FIDA No. 535-BUR du 19/11/2001, 16 Octobre 2003.
- Courrier du Ministre des finances et du budget du Burkina Faso au Président du FIDA concernant une requête d'amendement de l'Accord de prêt FIDA No. 535-BUR du 19/11/2001, 28 Octobre 2004.
- Mémo de M. M. Béavogui, Directeur, Division Afrique de L'Ouest et du centre, FIDA, à M. L. Bage, Président du FIDA, concernant l'augmentation du compte spécial du PNGT2 au Burkina Faso, 21 juillet 2005.
- Courrier du Ministre des finances et du budget du Burkina Faso au Directeur de la Division de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, FIDA, comprenant la Lettre d'amendement de l'Accord de prêt FIDA 535-Burkina Faso contresignée, 01 août 2005.
- Email from Mr. Perin SaintAnge to Mr. Messer Norman on Burkina Faso: Increase of the Special Account for Loan 535-BF, PNGT II, 11 November 2005.
- Email from E. Enikiema to Mr Messer, on SMO: Burkina Community-based Rural Development Project (PNGT2) and Sahel Integrated Lowland Ecosystem Management Project (SILEM), The World Bank, 15 November 2005.
- Courrier du Ministre des finances et du budget du Burkina Faso au Président du FIDA concernant l'amendement de l'annexe 2 de l'Accord de prêt 535 BF, 21 avril 2006.
- Fax de M. M. Béavogui, Directeur, Division Afrique de L'Ouest et du centre, FIDA, au Ministre de l'Agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques du Burkina Faso, concernant la requête de cofinancement pour la prochaine phase du PNGT2, 24 mai 2006.
- Fax de M. M. Béavogui, Directeur, Division Afrique de L'Ouest et du centre, FIDA, au Ministre des finances et du budget du Burkina Faso, concernant la réallocation des fonds du prêt pour le Programme National de Gestion Des Terroirs (PNGT II), 22 juin 2006.

Conception prochaine phase

- Aide- mémoire de la mission d'identification de la prochaine phase du PNGT2 du 10 au 14 avril 2006, Banque Mondiale, avril 2006.
- Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 49.7 million (US\$74 million equivalent0 to the Government of Burkina Faso for the Second Community-based Rural Development Project in support of the National Program for Decentralized Rural Development, The World Bank, March 2007.

Stratégie de pays

Burkina Faso: Exposé des opportunités stratégiques de pays (COSOP), Division Afrique 1, FIDA, mai 1998.

Arrière plan

Burkina Faso: Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, Ministère de l'économie et du développement, juin 2000.

Burkina Faso: Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, Ministère de l'économie et du développement, janvier 2004.

At a glance: Burkina Faso – Statistics, UNICEF, January 2007.

Country Data Sheet for Burkina Faso, Human Development Report 2006.

Burkina Faso: Country Brief, The World Bank, January 2007.

Burkina Faso: Monographie de pays, Rapport sur l'eau 2005, FAO, 2005.

Burkina Faso: profil fourrager, Hamadé Kagone, FAO, 2001.

Burkina Faso: Country Profile 2006, The Economist Intelligence Unit, 2006.

Burkina Faso: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No. 05/358, September 2005.

Institutions locales et éradication de la pauvreté: décentralisation rurale au Burkina Faso, Unité environnement et développement social, Région Afrique, décembre 2000.

Décentralisation: le PNUD et le FENU partagent avec les parlementaires leur expérience sur le fonds de développement local, PNUD-KIBAI Bulletin Hebdomadaire du PNUD Burkina Faso, Numéro 051, février 2007.

Décret No. 2007-032/PRES/PM/MATD portant sur l'organisation, la composition et le fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD), MATD, 2007.

Loi No. 042/98/AN portant organisation et fonctionnement des collectivistes locales, Assemblée Nationale du Burkina Faso, aout 1998.

Décret No. 2004-519/PRES/PM/MEDEV portant création, attributions, composition et organisation du Cadre national de concertation des partenaires du développement rural décentralisé (CNCPDR), MEDEV, novembre 2004.

Loi No 055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, décembre 2004.

Réussir la décentralisation pour une gestion durable des ressources naturelles au Sahel: Bilan des acquis d'un programme de recherche-action, d'influence des politiques et de renforcement des capacités, Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), 2006.

Les facteurs déterminants pour la généralisation du développement décentralisé et participatif (DDP) au Burkina Faso, version provisoire, Gérard Baltisen, Institut royal des tropiques (KIT), Banque Mondiale, octobre 2003.

La position de la femme dans la problématique foncière au Burkina Faso: communication à l'atleir du Pan-African Programme on Land and Resource Rights (PPLRR), Asséta Diallo, mars 2002.

République Islamique de Mauritanie: Projet de développement des oasis: Evaluation intermédiaire, Bureau de l'évaluation, FIDA, juillet 2003.

Burkina Faso: Programme spécial de conservation des eaux et des sols – agroforesterie: Rapport d'évaluation intermédiaire, Bureau de l'évaluation, FIDA, juillet 2004.

- République de Guinée: Programme de réhabilitation et de développement local au Fouta Djallon (PRAADEL): Rapport d'évaluation intermédiaire, Bureau de l'évaluation, FIDA, décembre 2005.
- Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté: Evaluation du Département d'évaluation des opérations, Banque mondiale, 2005.
- Approche CDD (Community Driven Development) du FIDA dans les pays d'Afrique de l'ouest et du centre: leçons issues de l'expertise, version provisoire, Romano Pantanali, Consultant, sans.



Oeuvrer pour que les populations rurales pauvres se libèrent de la pauvreté

Via Paolo di Dono 44 - 00142 Rome, Italie Téléphone: +39 06 54592048 - Facsimile: +39 06 54593048 Courrier électronique: evaluation@ifad.org Site web: www.ifad.org/evaluation