



Sur le chemin du développement local

Les acquis du PNGT2 au Burkina Faso

Le Deuxième Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2) au Burkina Faso est un programme de développement rural à base communautaire qui s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Le Programme y contribue à travers le transfert accéléré des ressources publiques au milieu rural pour la réalisation d'infrastructures socio-économiques et productives ainsi que la capacitation des communautés à la base et des collectivités territoriales pour la maîtrise d'ouvrage de ces investissements.

Ce livre présente une description et une analyse des approches employées ainsi que les résultats obtenus et leurs effets sur le bien-être des communautés et l'économie locale. Aussi, des thématiques transversales sont traitées, à savoir le foncier, la sauvegarde environnementale et sociale, et le genre.

À travers ce livre, l'équipe du PNGT2 souhaite non seulement présenter les acquis du Programme à un vaste public mais aussi, et surtout, elle espère que les enseignements exposés sauront inspirer et guider les praticiens qui travaillent à la mise en oeuvre des politiques de développement local.

SUR LE CHEMIN DU DÉVELOPPEMENT LOCAL | LES ACQUIS DU PNGT2 AU BURKINA FASO

Sur le chemin du développement local

Les acquis du PNGT2 au Burkina Faso



Sur le chemin du développement local

Les acquis du PNGT2 au Burkina Faso

Colophon

Citation correcte : Gouvernement du Burkina Faso, 2019. *Sur le chemin du développement local. Les acquis du PNGT2 au Burkina Faso*. PNGT2, Banque Mondiale, GEF, KIT, Ouagadougou.

Contributeurs : Dominique Zongo, Suleyman Nassa, Jean-Paul Sawadogo, Emmanuel Nikiéma, Olivier Sawadogo, Léné Sebgo, Bagnoumana Ouattara, Noufou Dahani, Oumarou Traoré, Delphine Gampéni-Sawadogo, Blandine Traoré-Dambré, Samuel Nikiéma, Francine Kané, Sié Salif Stéphan Kambou, Mahamoudou Bokoum, Ousmane Boly, Élisée Yaro, Kassoum Savadogo, Adama Touré, Issifou Ganou, Moussa Ouédraogo (senior), Gaoussou Ouédraogo, Moussa Ouédraogo (junior), Marcel Tondé, Gerard Baltissen et Bertus Wennink.

Maquette : Anita Simons, symsign / Graphic Design

Edition : Maryck Nicolas – Holloway

Photos : Samuel Nikiéma et Élisée Yaro

Impression : VdR druk & print, Nijkerk

Nous vous invitons à nous faire part de vos commentaires. Les lecteurs sont encouragés à reproduire, partager et citer des extraits de cette publication, à condition que les auteurs et les éditeurs en soient dûment remerciés.

Contact : nassasuley@hotmail.com, zongo.dominique@gmail.com

Table des matières

Préface	5
Remerciements	7
1 Introduction	9
2 Toile de fond	11
3 Politique générale de mise en œuvre	17
4 La planification et la maîtrise d'ouvrage locales pour le développement communautaire à la base	23
5 Le renforcement des capacités des acteurs pour l'animation du développement local	37
6 L'amélioration de l'accès aux services sociaux de base	49
7 La gestion des ressources naturelles et la production agro-sylvo-pastorale	73
8 Le développement économique local : le défi des investissements productifs et rentables	87
9 L'appui à la mise en œuvre de la réforme de la politique foncière	97
10 La mise en oeuvre des sauvegardes environnementales et sociales	115
11 L'amélioration des conditions de vie de la femme rurale	131
12 Les principaux effets et les leçons tirées des interventions du PNGT2	145



Préface

La responsabilisation des acteurs à la base s'est imposée comme gage d'appropriation et de durabilité des acquis des politiques de développement entreprises dans notre pays, notamment en ce qui concerne le milieu rural.

La mise en œuvre du PNGT2 depuis le début des années 2000 a permis le financement d'investissements socio-économiques de base d'envergure, grâce à une démarche qui a rendu capables les acteurs locaux, notamment les communautés à la base, de décider eux-mêmes des priorités d'investissement et de mettre en œuvre des plans de développement locaux qu'ils ont eux-mêmes élaborés.

Le programme a impacté positivement les conditions de vie des populations des 302 communes rurales et des 13 collectivités régionales du Burkina Faso en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, aux infrastructures de santé, d'éducation, de production agro-sylvo-pastorales, et de gestion des ressources naturelles.

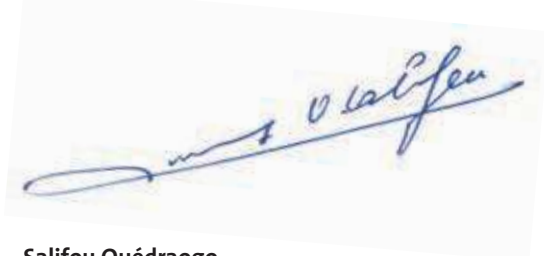
Aussi, l'excellent travail de renforcement des capacités des acteurs, leur initiation aux mécanismes de planification et de mise en œuvre du développement local sont des acquis importants qui ont transformé qualitativement les mentalités, les perceptions et surtout la confiance en soi des acteurs, pour la prise en main de leur propre développement.

En somme, le PNGT2 aura servi de laboratoire qui a produit des méthodes, des outils et des savoirs qui serviront de points d'appui pour impulser plus efficacement un développement réel à la base en vue de réduire la pauvreté au Burkina Faso et ailleurs.

Nous sommes reconnaissants à la Banque mondiale et au Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM) pour le financement conséquent et soutenu ainsi qu'à tous les partenaires techniques et financiers qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réussite de la mise en œuvre du Programme.

Ce livre se donne pour ambition de contribuer à la capitalisation et au partage des nombreux et divers acquis, de bonnes pratiques et les expériences de ce vaste programme qui s'est achevé le 31 décembre 2018. Il en présente la déterminante contribution à l'ancrage du processus de décentralisation et au développement local au Burkina Faso à travers l'expérimentation et à la mise à l'échelle de la planification locale et de la maîtrise d'ouvrage locale, le renforcement des capacités des acteurs et le financement des investissements de développement local.

J'espère que ce livre plein d'intérêt qui présente un modèle éprouvé de développement rural décentralisé servira de source d'inspiration aux décideurs et aux acteurs, actuels et à venir, pour aller de l'avant dans la promotion du développement à la base.



Salifou Ouédraogo

Ministre de l'Agriculture et des Aménagements

Hydro-agricoles – Burkina Faso

Acte de reconnaissance des élèves du CEG de Mouni, Commune de Niou, Province du Kourwéogo



Remerciements de la Banque mondiale

Depuis le 30 novembre 2000, date de l'approbation de la première phase du deuxième Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2) par le Conseil d'Administration de la Banque mondiale, nous nous sommes engagés aux côtés de l'Etat burkinabè pour l'accompagnement du processus de développement rural décentralisé qui responsabilise les acteurs locaux.

A travers le PNGT2, pendant plus d'une quinzaine d'années, la Banque mondiale a mis à la disposition de l'Etat burkinabè un financement d'un montant de 217,3 millions de dollars soit environ 116 milliards de francs CFA. De ce montant, 152 millions de dollars, soit environ 81 milliards de FCFA ont été transférés directement aux communes rurales et aux collectivités régionales pour la réalisation de diverses infrastructures socio-économiques au bénéfice des communautés locales.

Ainsi, la mise en œuvre de cet important programme a permis entre autres le financement de 26.912 micro-projets d'investissement, impactant positivement les conditions de vie de plus 8 millions de personnes, notamment en matière d'accès à l'eau potable, aux infrastructures de santé, d'éducation, d'assainissement, d'amélioration du capital de production agro-sylvo-pastorale, en somme de lutte contre la pauvreté.

Bon nombre de projets et programmes engrangent des résultats significatifs, mais se clôturent sans laisser d'héritage en matière d'outils, de leçons apprises, de bonnes pratiques et d'expériences de leur mise en œuvre. Le devoir de mémoire pour les acteurs actuels et futurs du développement et la nécessité d'éviter, à chaque fois, de réinventer la roue, nous ont tous incité à l'édition du présent livre de capitalisation des acquis du PNGT2, livre qui s'appuie sur les actes du colloque qui été organisé à cet effet sous le Haut Patronage du Président du Burkina Faso en janvier 2019.

Nous remercions les autorités du Burkina Faso pour avoir conduit avec succès le projet qui est à l'origine de ce livre et dont le contenu sera une précieuse source d'inspiration pour les acteurs de la mise en œuvre de la décentralisation et du développement rural décentralisé au Burkina Faso et ailleurs.

Les orientations avisées de Monsieur Elisée Ouédraogo, Economiste Agricole Principal et chargé du Programme à la Banque mondiale, ainsi que la détermination et le professionnalisme de l'équipe du PNGT2 sous la coordination de Monsieur Suleyman Nassa, ont permis l'effectivité de cet ouvrage dont l'initiative en elle-même est pionnière dans la sous-région.

Nous voulons remercier également les différentes équipes de la Banque mondiale qui ont travaillé sur ce programme, et plus particulièrement, Monsieur Emmanuel Y. Nikiéma qui a été chargé du PNGT2 pendant plus d'une décennie, Jane Hopkins, Léandre Yaméogo, Mohamed El Hafedh Hendah, Suzane Kaboré, Gertrude Coulibaly, Lionel Yaro, Nicolas Ahouissoussi, Gwladys Kinda, Séraphine Sawadogo, pour leur contribution remarquable et les sacrifices consentis pour la réussite de la mise en œuvre du programme.

Toutes nos félicitations au groupe de rédacteurs, composé de cadres du PNGT2 qui ont entrepris avec abnégation la production des différents chapitres qui composent le livre. Ce groupe est composé de Dominique Zongo, Oumarou Traoré, Samuel Nikiéma, Ousmane Boly, Stephan Kambou, Kassoum Savadogo, Elisée Yaro, Francine Kané, Bagnoumana Ouattara, Noufou Dahani, Delphine Gampéni, Blandine Traoré, et Marcel Tondé.

Nous sommes également reconnaissants aux membres de l'équipe technique de réflexion, particulièrement à Jean Paul Sawadogo, Emmanuel Nikiéma, Léné Sebgo, Olivier Sawadogo, Mahamoudou Bokoum, Adama Touré, Issifou Ganou, Moussa Ouédraogo Sr., AïzoTindano, Moussa Ouédraogo Jr., et Gaoussou Ouédraogo.

La finalisation et la revue-qualité du livre ont été réalisées par l'Institut Royal des Tropiques (KIT) aux Pays-Bas, avec en premier plan Bertus Wennink et Gérard Baltissen.

Cet ouvrage est l'aboutissement d'un long processus qui a nécessité l'engagement de divers acteurs qui ont joué pleinement leur partition significative et déterminante. Qu'ils en soient tous remerciés.

Puissent les expériences de l'exécution du PNGT2 capitalisées dans ce document, contribuer à l'approfondissement, à l'enracinement et à l'accélération du processus de développement local pour le bénéfice des communautés au Burkina Faso et ailleurs.

Marianne Grosclaude

*Directrice Sectorielle pour l'Afrique de l'Ouest,
Pôle Mondial d'expertise Agriculture
Banque mondiale Washington*

Cheick Fantamady Kante

*Représentant Résident
de la Banque mondiale
Burkina Faso*

1

Introduction

Unité de transformation de produits locaux mise en place par un groupe de femmes de la Commune de Douna, Province de la Léraba



Depuis les années 1980, le Burkina Faso s'efforce de promouvoir l'implication des communautés à la base dans la planification et la réalisation des activités de développement. Il s'y est d'abord essayé grâce à l'approche intitulée « gestion des terroirs » que divers projets ont prônée et mise au point, notamment en matière de gestion des ressources naturelles, sous l'égide du premier Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT1, 1992-1997).

L'État et ses partenaires ont tiré deux leçons de ces expériences : responsabiliser davantage les communautés dans l'identification de leurs besoins et la réalisation des investissements, condition clé pour leur durabilité, d'une part ; mais aussi, aller au-delà de la gestion des ressources naturelles selon une démarche globale pour assurer la cohérence de différentes politiques sectorielles au niveau local. Les expé-

riences concluantes de l'approche et les enseignements qu'il en a tirés ont motivé le gouvernement du Burkina à adopter la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) en 2002. Dans le même temps, un programme a été conçu pour accompagner la mise en œuvre de cette politique. Ainsi est né le Deuxième Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2).

Ce programme de développement rural à base communautaire s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la pauvreté à travers le transfert accéléré des ressources publiques au milieu rural pour la réalisation d'infrastructures socio-économiques et productives ainsi que la capacitation des communautés à la base et des collectivités territoriales pour la planification et la maîtrise d'ouvrage de ces investissements. Le PNGT2 se distingue des autres programmes par le fait qu'il a couvert chacune des 302 communes rurales du pays mais aussi parce qu'il a duré pendant plus de 15 ans (2002-2018).

Les expériences et les résultats d'un programme d'une telle ampleur et longévité constituent indubitablement une base solide pour une capitalisation dans laquelle l'équipe du PNGT2 s'est engagée à travers un processus collectif. Au cours d'une série de réunions de travail et d'ateliers d'écriture, modérés par des experts de l'Institut Royal de Tropiques (KIT), l'équipe a analysé les expériences et les effets du Programme et l'évolution de sa stratégie d'intervention. Elle en a tiré des leçons et a documenté le tout. Le présent ouvrage synthétise les fruits de ces travaux.

Le livre commence par des chapitres introductifs sur le contexte, la stratégie et le dispositif d'intervention du PNGT2. Les chapitres suivants décrivent et analysent les interventions en matière de planification et de maîtrise d'ouvrage locales puis la capacitation des acteurs locaux pour l'animation du développement local. Viennent ensuite des chapitres qui présentent les investissements dans la réalisation des infrastructures socio-économiques et l'aménagement des ressources naturelles, ainsi que leurs effets sur le bien-être des communautés et l'économie locale. Des thématiques transversales mais essentielles pour un développement local durable et harmonieux, à savoir le foncier, la sauvegarde environnementale et sociale, et le genre sont finalement traitées. Pour conclure, le livre fait la synthèse des principaux effets et enseignements tirés de la mise en œuvre du Programme. Toutes les données relatives aux résultats et effets du Programme présentées dans ce livre proviennent des documents élaborés sous la responsabilité du PNGT2.

À travers ce livre, l'équipe du PNGT2 souhaite non seulement présenter les acquis du Programme à un vaste public mais aussi, et surtout, elle espère que les enseignements du Programme exposés ici sauront inspirer et guider les praticiens qui travaillent à la mise en œuvre des politiques de développement local.

2

Toile de fond

Séance de construction de foyers améliorés trois pierres dans la Commune de Niou, Province du Kourwéogo



Auteurs : Dominique Zongo, Jean-Paul Sawadogo, Suleyman Nassa, Emmanuel Nikiéma, Olivier Sawadogo et Léné Sebgo

Historique des approches de développement

Depuis l'accession du Burkina Faso (ancienne Haute-Volta) à l'indépendance en 1960, les gouvernants ont constamment marqué leur volonté de promouvoir le développement rural comme gage de progrès économique et social du peuple, au regard de la forte prédominance de la population rurale. Cette volonté, restée constante jusqu'à nos jours, a été opérationnalisée selon diverses approches qui se sont succédé, les unes se nourrissant des leçons apprises de la mise en œuvre des autres.

De fait, pendant la dizaine d'années qui a suivi son indépendance, le pays a mis en œuvre une approche dirigiste dite « *top-down* » qui consistait, outre la définition de sa vision, à identifier depuis le niveau central les besoins des populations à la base et à réaliser des actions concourant à assouvir ces besoins. Ces interventions visaient notamment l'augmentation quantitative de certaines productions agricoles spécifiques. Plusieurs sociétés étrangères d'intervention, telles que la Société d'Assistance Technique (SATEC), le Bureau pour le Développement des Productions Agricoles (BDPA), la Compagnie Française pour le Développement des Fibres Textiles (CFDT) et, par la suite, les Organismes Régionaux de Développement (ORD) ont été chargés de la mise en œuvre de cette politique. Les résultats de cette approche sont restés inférieurs aux attentes car les actions dans un seul secteur n'ont pu engendrer le développement escompté.

Au cours des années 70, on a constaté la juxtaposition de plusieurs volets d'activités au sein des projets sectoriels sans véritable intégration et sans concordance efficace axée sur les résultats. L'approche de développement rural intégré a ensuite pris le relais et visait à engendrer un processus de réforme du système économique et social, avec une vision pluridisciplinaire. Ce processus a été mis en œuvre à travers la génération des Projets de Développement Rural Intégré (PDRI). Toutefois, le faible niveau d'appropriation des acquis de ces projets par les populations à la base restait un problème.

À la fin des années 1970, les approches participatives se sont quasiment imposées aux gouvernants, comme découlant des leçons tirées de l'approche de développement rural intégré. La nécessité d'une implication accrue des populations à la base dans le choix des actions prioritaires et dans leur mise en œuvre, notamment en matière de gestion des ressources naturelles, a d'abord été impulsée par les organisations non gouvernementales et le mouvement associatif selon des démarches diversifiées.

À partir du milieu des années 1980, à travers des projets bilatéraux et multilatéraux, l'État et ses partenaires ont expérimenté des approches qui visaient une implication accrue des communautés de la base dans la gestion des ressources naturelles de leur terroir au moyen de leur participation au choix, à la planification et la réalisation des investissements. Ainsi, de 1986 à 1990, c'est l'approche intitulée « gestion des terroirs » qui a été expérimentée et mise au point. À l'époque, plusieurs projets et structures de développement ont mené cette expérience, sous l'égide d'une cellule de coordination du Programme National de Gestion des Terroirs Villageois, logée d'abord à la Présidence du Faso, puis rattachée au ministère du Plan et de la Coopération à partir de 1988.

Sur la base des résultats de la phase expérimentale, à partir de 1991, le gouvernement et ses partenaires ont décidé de généraliser l'approche en mettant en place le Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT₁). Ce premier Programme, financé par la Banque mondiale, la Coopération allemande, la Coopération française et le gouvernement, a été exécuté de 1992 à 1997 et a concerné initialement cinq

provinces. À la suite de la réorganisation administrative du territoire national qui a fait passer le nombre de provinces de 30 à 45, l'intervention du PNGT1 couvrait huit provinces à savoir le Houet, le Tuy, le KénéDougou, la Léraba, la Bougouriba, le Ioba, le Kouritenga et la Gnagna. Le Programme soutenait une dynamique de concertation à travers l'organisation de rencontres périodiques entre les praticiens de tous les projets adoptant une approche de gestion des terroirs et une démarche de capitalisation et de diffusion des bonnes pratiques à travers l'édition du journal « Nouvelles des Terroirs ». Tout ceci a sensiblement contribué à l'enrichissement de la démarche de chaque projet tout en favorisant le processus de convergence et d'harmonisation des concepts et pratiques promus par l'approche de gestion des terroirs.

Ainsi, l'approche s'est consolidée en se nourrissant de deux principales leçons apprises. En premier lieu, la nécessité d'accorder une responsabilité et un rôle accru aux communautés à la base dans la détermination de leurs besoins et la réalisation des investissements, gage majeur de durabilité des acquis. Ensuite, le besoin d'élargir la gamme des domaines d'intervention au-delà de la gestion des ressources naturelles dans le cadre d'une démarche holistique qui sert de ciment à l'opérationnalisation des différentes politiques et stratégies au niveau local, gage de cohérence et d'une gestion axée sur les résultats. Dès 1995, le PNGT1 a pris en compte l'élargissement de son champ d'intervention et l'a appliqué jusqu'à sa clôture en 1997.

Dans la perspective de la généralisation de l'approche à l'ensemble du territoire national, à partir de 1997, les communautés ont dirigé des exercices pilotes, désignés sous l'appellation « Test d'Exécution Directe » (TED). Ces exercices ont consisté à identifier des investissements, relativement peu complexes du point de vue de leur processus de réalisation, et à en confier la maîtrise d'ouvrage aux bénéficiaires organisés au sein des structures faïtières qu'étaient les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT), avec un accompagnement des unités régionales de gestion du Programme. Ces tests connurent un succès retentissant qui a démontré, par la pratique, que mieux qu'une simple participation, les communautés organisées pouvaient jouer un rôle actif majeur dans la réalisation des investissements dont elles étaient bénéficiaires.

Justification du PNGT2

La décentralisation comme option de développement a été consacrée dès 1991 par la Constitution du Burkina Faso qui a défini le cadrage politique, institutionnel et juridique du pays. En 1995, le gouvernement a élaboré la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (LIPDHD, 1995-2005) qui a marqué un nouveau tournant décisif dans l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre une stratégie qui visait la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

En 1998, le Plan National de Bonne Gouvernance (PNBG, 1998-2003) a été adopté pour garantir une réelle participation des populations et assurer une plus grande transparence dans la gestion des ressources publiques. Cette même année, le dispositif législatif s'est enrichi avec la promulgation des lois sur la décentralisation¹. Il convient de noter que la loi de programmation de la mise en œuvre de la décentralisation prévoyait que, dans les cinq ans suivant son adoption, des élections devaient avoir lieu dans les communes rurales. S'ensuivit alors l'élaboration du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP, 2000-2002), en tant qu'instrument de référence pour l'État et ses partenaires techniques et financiers.

C'est dans ce contexte que le gouvernement a adopté la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) en 2002², avec pour objets : de présenter les orientations nationales en matière de développement rural et les stratégies qui en découlent ; de servir de cadre de référence pour la conception, la mise en œuvre, la coordination et le suivi-évaluation des projets et programmes de développement rural que le gouvernement et ses partenaires envisageaient d'entreprendre ; de promouvoir l'harmonisation des démarches de ces différents programmes et projets ; et de décrire les mécanismes que le gouvernement entendait mettre en place avec ses partenaires pour assurer la coordination, le suivi et l'évaluation des actions (Encadré 2.1).

ENCADRÉ 2.1 **Les principes du développement décentralisé**

Valorisant les leçons apprises des expériences de l'approche de « gestion des terroirs », la LPDRD cristallise les principes majeurs qui doivent sous-tendre une démarche propice à un « développement rural décentralisé » en six points, à savoir :

- La responsabilisation totale des communautés de base ;
- L'élargissement du champ des investissements financés par les projets et programmes pour répondre, dans la mesure du possible, aux priorités d'investissements identifiées par les bénéficiaires ;
- Le recentrage du rôle de l'État et une implication des opérateurs privés et de la société civile dans l'appui aux communautés rurales pour la planification et la mise en œuvre de leurs projets ;
- Le cofinancement des investissements ;
- La concertation à différents niveaux ;
- La flexibilité qui suppose l'adaptation des outils aux spécificités locales.

¹ Il s'agissait de la Loi N° 040/98/AN portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso, la Loi N° 041/98/AN portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso, la Loi N° 042/98/AN portant organisation et fonctionnement des collectivités locales et la Loi N° 043/98/AN portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

² La préparation de la LPDRD était pratiquement achevée en 2000 mais cette Lettre n'a été adoptée qu'en 2002.

La LPDRD prévoit les niveaux de responsabilités ainsi que la répartition des rôles entre l'État et les autres acteurs du développement, en phase transitoire pour préparer la mise en place de la décentralisation, puis en phase finale pour sa mise en œuvre. En 2000, la décentralisation concernait exclusivement les communes urbaines. Outre la pauvreté, dont l'incidence en zone rurale était plus marquée, les défis connexes à relever en milieu rural concernaient, entre autres : l'extension de la décentralisation au milieu rural, l'amélioration de la sécurité foncière des producteurs ruraux et la gestion durable des ressources naturelles.

Au niveau des villages, les CVGT, qui étaient à l'origine des organes de mise en œuvre de la loi portant Réorganisation Agricole et Foncière (RAF), ont vu leur mission élargie pour leur permettre d'assumer le rôle d'animation du développement local. Ces CVGT avaient été mises en place dans un nombre réduit de villages, sous la houlette de quelques projets, notamment pour la gestion des ressources naturelles. Toutefois, il convient de souligner l'existence d'un nombre impressionnant d'organisations socio-professionnelles et d'associations qui constituaient un véritable vivier pour l'animation des actions de développement. Au niveau départemental, quelques projets, tels que le Projet de Développement Rural Intégré Houet-Kossi-Mouhoun (PDRI-HKM), expérimentaient le « Forum départemental », instance supra-villageoise de sélection des microprojets portés par les villages, dont la légitimité était restée peu explicite.

C'est dans ce contexte que le Deuxième Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2) a été conçu en 2000, en tant qu'instrument de mise en œuvre du Programme National de Développement Rural Décentralisé (PNDRD, 2001-2015) qui visait l'opérationnalisation de la LPDRD.

3

Politique générale de mise en œuvre



Protection des berges de la mare du Houet

Auteurs : Dominique Zongo, Suleymane Nassa, Jean-Paul Sawadogo, Emmanuel Nikiéma, Olivier Sawadogo et Léné Segbo

Objectifs et hypothèses de base

Le Deuxième Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2) avait pour objectif global de réduire la pauvreté en accélérant le transfert de ressources publiques au milieu rural pour la réalisation d'infrastructures socioéconomiques et productives. De plus, il devait impacter le développement durable en renforçant les capacités locales à prioriser, planifier, mettre en œuvre et gérer les efforts de développement et les capacités institutionnelles aux niveaux local, provincial et national afin d'opérationnaliser le processus de décentralisation.

Les hypothèses de base pour la réalisation des résultats attendus du Programme étaient les suivantes :

- Si les capacités des acteurs chargés d'implémenter le développement rural décentralisé sont renforcées, à travers la formation, l'appui à la planification, la concertation et la communication entre les acteurs pour rendre les communes rurales, les structures décentralisées et les parties prenantes aptes à élaborer, mettre en œuvre et suivre des plans locaux de développement appropriés ;
- Si les acteurs ruraux jouissent d'une sécurisation foncière accrue grâce à des structures locales de gestion foncière formées et équipées, capables d'assumer leurs attributions conformément à la loi portant régime foncier rural au Burkina Faso, puis de réaliser des opérations cadastrales et de sécurisation foncière, pour, *in fine*, favoriser la gestion durable des ressources naturelles, notamment des terres et des forêts en vue d'accroître la production agro-sylvo-pastorale ;
- Si des investissements adéquats sont réalisés pour l'accroissement de l'offre en infrastructures sociales et économiques, qui améliorent l'accès aux services sociaux de base, aux terres plus propices à la production et à un environnement adéquat d'échanges commerciaux en valorisant les infrastructures marchandes mises en place à travers le financement du développement local et l'appui-accompagnement aux collectivités territoriales ;
- Si les terres et les forêts sont gérées durablement à travers la réalisation d'aménagements, l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'aménagement et de conventions locales de valorisation pérenne du capital naturel ;
- Si les ressources du projet sont gérées de manière efficace et efficiente, grâce à une coordination et un pilotage adéquats qui s'appuient sur un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats ;

Alors, les communautés locales et les structures décentralisées seront capables de mettre en œuvre des plans locaux de développement qui permettront la gestion durable des terres et des ressources naturelles ainsi que la réalisation d'investissements rentables au niveau des communes rurales.

Phases d'intervention et principaux axes du programme

La mise en œuvre du Programme s'est déroulée en trois phases quinquennales et selon les grands axes détaillés ci-dessous (Tableau 3.1).

Ciblage et stratégie d'intervention ajustés au contexte institutionnel

Le PNGT2 a été conçu pour s'adresser à des cibles adaptées au contexte institutionnel des périodes de mise en œuvre de ses phases, en cohérence avec le niveau d'avancement du processus de décentralisation en milieu rural.

TABLEAU 3.1 **Récapitulatif de la structure du PNGT2 et de ses phases d'intervention**

Finalité du Programme			
Réduire la pauvreté en milieu rural			
Objectif global du Programme	Accélérer le transfert de ressources publiques en milieu rural pour la réalisation d'infrastructures socioéconomiques et productives		
Phases	Phase I (2002-2007)	Phase II (2007-2013)	Phase III (2013-2018)
Objectifs de développement	Développer les capacités locales à planifier et mettre en œuvre le développement rural, accélérer le rythme des transferts publics pour le développement rural décentralisé et appuyer la mise en œuvre du cadre de décentralisation du pays	Accompagner les communes rurales dans la planification et la mise en œuvre des activités de développement local de manière participative et durable, conformément aux recommandations du PNDRD	Renforcer les capacités des communautés rurales et des structures décentralisées pour mettre en œuvre des plans locaux de développement qui favorisent la gestion durable des terres et des ressources naturelles et les investissements rentables au niveau des communes
Axes d'intervention			
Renforcement des capacités	Développement des capacités locales Renforcement des capacités institutionnelles	Renforcement des capacités en faveur du développement rural décentralisé	Renforcement des capacités en faveur du développement rural décentralisé
Sécurisation foncière des acteurs en milieu rural	Opérations pilotes de sécurisation foncière	Réforme du régime foncier rural	Application du régime foncier rural
Financement du développement local	Fonds d'Investissement Local (FIL)	Financement du Développement Local (FDL)	Financement des Investissements de Développement Local (FIDL)
Gestion des ressources naturelles	Projet de gestion intégrée des écosystèmes des bas-fonds du Sahel (SILEM) ³ , arrimé au PNGT2		Gestion durable des terres et des forêts
Coordination, suivi-évaluation	Administration, gestion et suivi-évaluation	Coordination et suivi-évaluation	Coordination et suivi-évaluation
Financement			
Montant prévu	68,2 milliards francs CFA, 104,0 millions euros	45,4 milliards francs CFA, 69,2 millions euros	49,5 milliards francs CFA, 75,4 millions euro
Taux de consommation réalisé	76 %	98 %	99 %

Avant la communalisation intégrale

Ainsi, avant la communalisation intégrale opérationnalisée à partir de 2006, le Programme a eu pour cibles les villages représentés par leurs Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) et, en second lieu, les groupes de villages représentés par leurs Commissions Inter-Villageoises de Gestion des Terroirs (CIVGT).

³ Le Projet de gestion intégrée des écosystèmes des bas-fonds du Sahel, ou *Sahelian Integrated Lowland Ecosystem Management* (SILEM), a été conçu et mis en œuvre pour compléter le PNGT2 et devait exclusivement relever le défi relatif à la dégradation accélérée des écosystèmes des bas-fonds. Financé par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), le SILEM devait accompagner les différentes phases du PNGT2 mais les études préparatoires ont pris beaucoup plus de temps que prévu, ce qui explique qu'il n'a réellement démarré qu'en 2005 ; il a pris fin en décembre 2010, au moment où la deuxième phase du PNGT2 (2007-2013) était en cours d'exécution.

Après avoir accompagné la mise en place des CVGT, le PNGT2 a mis au point des procédures et outils de passation de marchés et de gestion, simplifiés mais fiables, qui ont été décidés entre le gouvernement et ses partenaires. Les commissions ont bénéficié de formations en maîtrise d’ouvrage villageoise, planification, passation de marchés et suivi-évaluation participatif. Le Programme a aidé environ 3.000 villages à élaborer leur plan de gestion de terroir.

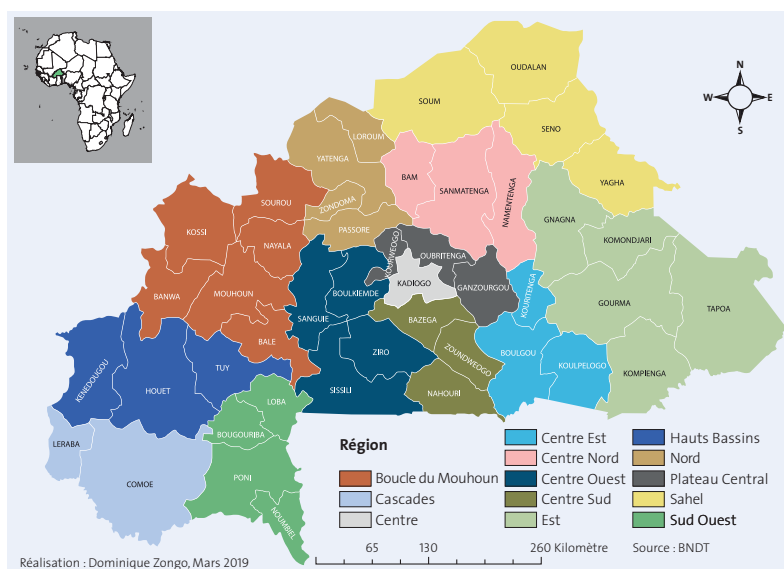
Sur la base de ces plans, les CVGT ont sélectionné des actions d’investissements et les ont soumises au Programme pour financement. Les investissements retenus d’un commun accord faisaient l’objet d’une convention de cofinancement entre le Programme et la commission de chaque village, puis le PNGT2 transférait les ressources financières nécessaires sur le compte ouvert par la commission auprès des institutions de microfinances de proximité. Après diverses formations dispensées par le Programme, les CVGT ont été chargées de sélectionner les prestataires, de mobiliser les bénéficiaires pour participer à l’exécution, de suivre la réalisation des investissements, les réceptionner, procéder à leur paiement et organiser leur valorisation.

Après la mise en place des organes délibérants des collectivités territoriales

À partir de 2006, le PNGT2 a ajusté sa démarche en ciblant l’ensemble des 302 communes rurales que compte le pays, et plus tard les 13 collectivités régions (Carte 3.1). Les changements majeurs pris en compte dans la stratégie concernaient principalement le changement d’échelle territoriale qui passait du village à la commune rurale et à la région, et les cibles du renforcement des capacités qui étaient les porteurs de la maîtrise d’ouvrage locale, à savoir les CVGT jusqu’en 2007 (fin de la phase I) et les conseils municipaux à partir de 2007 (début de la phase II).

CARTE 3.1

Régions et Provinces au Burkina Faso



Dispositif d'intervention

Dès le début, le PNGT2 a mis en place une organisation opérationnelle flexible et modulable en fonction des défis de chaque phase d'intervention. Cette organisation prenait en compte les ressources humaines et logistiques de l'unité de gestion du Programme et un réseau de partenaires étatiques et non étatiques.

Dans cette logique, le PNGT2 a mis au point deux modes d'intervention. Le mode d'intervention directe consistait à mettre en place 18 équipes légères pluridisciplinaires de trois à quatre cadres pour couvrir 26 provinces. Ces équipes, sous la coordination d'une unité nationale, assuraient la formation et l'appui technique des CVGT dans les villages puis établissaient des partenariats avec les services techniques de l'État, les organisations non gouvernementales, les associations ainsi que les prestataires pour l'accompagnement. Cinq centres de comptabilité, animés chacun par un seul agent, assuraient le relais entre l'unité nationale de coordination du Programme et les CVGT. Le mode d'intervention concertée consistait quant à lui à établir des conventions entre le PNGT2 et d'autres projets ou programmes intervenant dans les 19 autres provinces, aux termes desquelles le Programme finançait des investissements favorables au développement local par le biais de ces partenaires. Avec ces deux modes d'intervention, le PNGT2 a pu couvrir l'ensemble du territoire national.

Après l'avènement de la communalisation intégrale, l'intervention du Programme ciblait les communes rurales et les collectivités régions. Le PNGT2 a donc ajusté son dispositif de mise en œuvre en l'allégeant davantage afin de gagner en efficacité et en efficacité. Les unités de terrain ont été distribuées dans chacune des 13 régions du pays, sous la coordination de l'unité nationale. Ces unités régionales pluridisciplinaires de trois à cinq cadres assuraient la formation, l'appui technique et le suivi-évaluation au niveau des conseils municipaux et régionaux ainsi que l'animation du partenariat avec les cadres de concertation régionaux et provinciaux. Cinq agents appelés « contrôleurs administratifs et financiers » ont été placés au sein de cinq unités régionales avec compétences sur deux à trois régions, de manière à couvrir l'ensemble des 13 régions. Ces agents avaient pour rôles d'assurer l'appui-conseil des comptables recrutés par les communes, de collecter les fiches de suivi financier puis de saisir les informations financières relatives aux investissements des collectivités.

Le ministère de l'Agriculture assurait la tutelle technique du Programme tandis que le ministère des Finances était responsable de la tutelle financière. L'équipe du PNGT2 recevait ses directives et orientations opérationnelles de son comité de pilotage, conformément aux textes régissant les projets et programmes du Burkina Faso.

Financement

Dès la conception, l'option d'une approche programmatique en trois phases quinquennales a été adoptée. Son financement a connu la participation de plusieurs partenaires techniques et financiers du gouvernement, à savoir :

- La Banque mondiale – qui est constamment restée le pourvoyeur majoritaire de fonds – s'est engagée sur la période de quinze ans, aux côtés du gouvernement et des communautés rurales ;
- Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), qui a financé le projet de gestion intégrée des écosystèmes des bas-fonds du Sahel (SILEM, 2004-2010), puis la phase III pour soutenir la gestion durable des terres et des forêts ;
- Le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA) qui a participé au financement des investissements villageois de 2002 à 2007, selon une modalité de financement en pari passu avec la Banque mondiale ;
- Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) qui a financé le Projet d'Appui à la Concertation et à la Gouvernance Locale (PACGL), lequel était arrimé à la phase I du PNGT2 ;
- La Coopération danoise (DANIDA) qui a soutenu la composante suivi-évaluation du Programme pendant sa première phase ;
- Les communautés rurales représentées par les villages, les communes rurales et les conseils régionaux.

Le montant total des financements du Programme pendant les trois phases s'élève à 163,1 milliards francs CFA (environ 248,6 millions euros). Le PNGT2 a utilisé la plus grande part de ses ressources financières pour la réalisation des infrastructures communautaires (62,6 %) et la formation des acteurs chargés de mettre en œuvre le développement local (17,4 %).

TABLEAU 3.2 **Budget et consommation financière par axe du programme (en milliards de FCFA)**

Axes d'intervention	Phase I (2002-2007)		Phase II (2007-2013)		Phase III (2013-2018)		Total	
	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation
Renforcement des capacités	22,65	14,39	4,89	5,41	7,10	4,69	34,64	24,49
Sécurisation foncière	1,76	0,72	1,10	1,09	3,12	1,18	5,98	2,99
Financement des investissements	35,55	30,36	28,44	27,76	28,35	29,84	92,34	87,96
Gestion des ressources naturelles	-	-	2,15	2,15	1,43	0,28	3,58	2,43
Coordination, gestion & S-E	8,26	6,69	8,81	8,01	9,47	8,05	26,54	22,75
Total	68,22	52,16	45,39	44,42	49,47	44,04	163,08	140,62

4

La planification et la maîtrise d'ouvrage locales pour le développement communautaire à la base



Présentation de la carte du terroir

Auteurs : Bagnoumana Ouattara et Noufou Dahani

Introduction

Comme on l'a vu, le PNGT₂ a donc été conçu comme instrument de mise en œuvre de la politique de développement rural décentralisé du Burkina Faso, telle que définie dans le Programme National de Développement Rural Décentralisé (PNDRD, 2001-2015) qui, à son tour, visait l'opérationnalisation de la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD). Celle-ci reposait sur deux principes de base, à savoir « la responsabilisation totale des communautés de base » et « l'élargissement du champ des investissements financés par les projets et programmes pour répondre, dans la mesure du possible, aux priorités d'investissements telles

qu'identifiées par les bénéficiaires ». Les communautés rurales devaient donc non seulement avoir les capacités requises pour identifier et planifier leurs besoins en développement mais aussi disposer des compétences et outils nécessaires à la réalisation des investissements à travers la maîtrise d'ouvrage locale.

Contexte

Le niveau d'intervention du PNGT2 a évolué en fonction du contexte institutionnel. Ainsi, avant la communalisation intégrale (2002-2007), le Programme avait pour cible les villages ou groupes de villages et sa mission était de renforcer les capacités techniques et organisationnelles des populations afin de leur permettre d'assurer la planification et la maîtrise d'ouvrage du développement local. Il s'agissait notamment d'épauler les communautés rurales dans la mise en place des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) et de renforcer leur capacité technique afin de les rendre aptes à assumer leur mission, à savoir l'élaboration du Plan de Gestion des Terroirs (PGT), l'extraction des Plans Annuels d'Investissement (PAI) de ces PGT ainsi que le cofinancement et la mise en œuvre des projets qui étaient retenus dans les PAI.

En matière de maîtrise d'ouvrage, le PNGT2 devait consolider les procédures de transfert des ressources financières, d'exécution et de suivi des investissements au niveau des villages, qui avaient été expérimentées et mises au point lors du premier PNGT (PNGT1, 1992-1997).

Une fois la communalisation intégrale effective, la mission du Programme a consisté à épauler les collectivités territoriales, tant les communes rurales que les régions, en vue du renforcement des capacités des parties prenantes en matière de planification et de maîtrise d'ouvrage locale. Il devait les aider à élaborer leurs plans locaux (communaux/régionaux) de développement de manière participative grâce au guide méthodologique de planification locale conçu à cet effet et à extraire des plans d'investissement des plans locaux de développement en vue de leur cofinancement.

Stratégie d'intervention

Avant la communalisation intégrale

Le premier PNGT avait dirigé un Test d'Exécution Directe (TED) de microprojets par les populations elles-mêmes afin d'expérimenter l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les communautés. Ce test s'était attaché à responsabiliser les populations à travers leurs organisations légalement reconnues pour la planification, la sélection des prestataires, le suivi de l'exécution, le paiement des prestataires et l'évaluation de l'activité.

L'expérimentation concluante de ce test a donné lieu à des leçons intéressantes, notamment les acquis en matière de planification, de recherche de prestataires, de suivi de l'exécution et d'appropriation de l'activité par les communautés à la base. Le PNGT2 a alors généralisé ce mode d'exécution pour les microprojets dont la réalisation pouvait être conduite par les populations à la base à travers leur structure représentative, à savoir la CVGT. Cette commission regroupait l'ensemble des forces vives du village et assurait la planification (au travers du PGT) et la maîtrise d'ouvrage locale, y compris la gestion du foncier rural⁴.

Le PGT est un instrument de planification simplifié qui définit les contraintes du milieu, les besoins et moyens locaux et les principales actions prioritaires d'aménagement et de développement social et économique au niveau des terroirs en fonction des potentialités. Le plan permet de connaître dans le détail le milieu humain et physique, les contraintes et potentialités de développement du village et d'orienter les interventions. Il intègre intimement des actions d'investissements dans la reconstitution du potentiel des ressources naturelles, dans l'amélioration des systèmes de production agro-sylvo-pastorales et dans la réalisation des infrastructures socio-économiques.

Conformément au principe du « faire faire », le Programme a recruté un prestataire de services (bureau d'études) suivant les règles nationales de passation de marchés publics pour accompagner la commission villageoise tout au long du processus d'élaboration du plan. Dans le même temps, l'équipe provinciale du PNGT2 a chargé les services techniques déconcentrés de l'État et les autres acteurs du développement d'épauler le bureau d'études mandaté dans l'accomplissement de sa mission. Cet accompagnement consistait à mettre à disposition les documents clés, notamment les plans d'action sectoriels dans les domaines de la santé et de l'éducation et autres secteurs du développement rural.

L'élaboration des PGT se voulait résolument participative et a comporté deux grandes étapes. Premièrement, l'élaboration du diagnostic conjoint, réalisé grâce à des méthodes accélérées de recherches participatives (carte des ressources, profil historique, diagramme de Venn, diagramme de flux, matrice des critères et arbre à problèmes et à solutions). Ces différents outils permettent de mieux connaître les potentialités de chaque village et de son terroir. Les contraintes de développement local sont recensées, analysées quant à leurs causes et conséquences puis elles sont hiérarchisées et des solutions endogènes sont proposées. Le rapport de diagnostic est ensuite restitué par le bureau d'études et validé par les populations. Les résultats des diagnostics conjoints et techniques permettent ainsi d'élaborer le PGT.

La deuxième étape portait sur la planification pluriannuelle qui renfermait les propositions et formulations des actions et idées de projets, l'établissement d'un programme d'actions prioritaires, l'élaboration du rapport de PGT après prise en compte

⁴ La mise en place de cette structure était encadrée par l'arrêté interministériel N° 10/2000/AGRI/MEE/MEF/MATS/MRA du 3 février 2000 portant constitution, attributions, organisation et fonctionnement des CVGT.

des amendements par les parties prenantes et la restitution du plan au village pour validation. La mise en œuvre du PGT validé passait nécessairement par une programmation annuelle afin, d'une part, de pouvoir faciliter la mobilisation des contributions des partenaires techniques et financiers en appui au village et, d'autre part, d'assurer un suivi rapproché de l'exécution des activités.

Annuellement, tous les villages éligibles au financement du PNGT2 devaient extraire un Plan Annuel d'Investissement Villageois (PAIV) de leur PGT pour la mise en œuvre des activités financées à travers le « guichet villageois » du Programme. Le montant de cette subvention était calculé sur la base de 3.000 francs CFA par habitant et par an et ne pouvait excéder la somme de 18 millions de francs CFA, sinon il basculait dans le « guichet provincial » dont la maîtrise d'ouvrage était assurée par le Cadre de Concertation Technique Provincial (CCTP).

L'équipe du PNGT2 a conçu une stratégie et des outils au profit des communautés pour qu'elles puissent exercer un plein exercice de la maîtrise d'ouvrage villageoise par le biais de la CVGT. En ce qui concerne la stratégie, la commission villageoise devait cofinancer les investissements, signer une convention de cofinancement avec le Programme, ouvrir un compte dans une institution financière et y verser sa contrepartie, accepter d'être formée à l'utilisation des outils de gestion et tenir une comptabilité simplifiée. Compte tenu de la nouveauté de la démarche et des acteurs de mise en œuvre, l'équipe du Programme a développé des outils pour encadrer leur intervention. Ces outils concernaient la planification, la procédure à suivre pour la mise en place de la CVGT, la passation de marchés, les documents guides pour la contractualisation des prestataires et la gestion financière (Encadré 4.1).

ENCADRÉ 4.1 Outils développés et mis à la disposition des CVGT par le PNGT2

- Termes de référence pour l'élaboration des PGT ;
- Stratégie de mise en place des CVGT dans les villages ;
- Conventions types et protocoles types ;
- Manuel d'exécution du FIL ;
- Référentiel technique ;
- Outils de passation de marchés (lettre d'invitation à soumissionner, grille d'évaluation des offres, contrat type de marché, lettre de commande de fournitures, contrat d'études, contrat de contrôle de travaux, nomenclature des activités).

Les projets, qui intéressaient plusieurs villages à la fois ou toute la province et dont le montant global était compris entre 18 et 90 millions de francs CFA, étaient quant à eux destinés au guichet provincial. Ce guichet était la ligne du Fonds d'Investissement Local (FIL) du PNGT2 qui finançait les actions d'intérêt inter-villageois ou provincial. Le guichet était créé pour expérimenter la maîtrise d'ouvrage par la collectivité

« province ou région ». Les investissements éligibles qui relevaient de la catégorie de ces projets dits structurants devaient répondre à différents critères, notamment intéresser plusieurs villages à la fois (infrastructures routières, barrages, retenues d'eau, traitement de bassins versants, aménagement de massifs forestiers) et être issus d'un PGT ou proposés par le CCTP sur la base de la planification des investissements au niveau provincial. L'arbitrage desdits projets était réalisé au niveau du CCTP, auquel participaient des représentants de la société civile et les populations. Cette maîtrise d'ouvrage était déléguée à la coordination provinciale du PNGT2. Le montant mis à la disposition d'une province était de 350 millions de francs CFA maximum pour toute la période quinquennale (2002-2007).

Compte tenu de la porte d'entrée de la décentralisation que représente l'entité administrative « département ou région » et en l'absence d'un référentiel de planification approprié à ce niveau d'intervention, il a fallu anticiper l'élaboration d'un guide de planification locale. Pour ce faire, le PNGT2, en étroite collaboration avec la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et du Développement Local et Régional (DGAT/DLR) du ministère de l'Économie et du Développement (MEDEV), a entamé l'élaboration d'un guide méthodologique de planification locale à l'échelle départementale depuis juin 2004. On a testé le guide en situation réelle dans quinze départements de neuf provinces. Les leçons tirées de cette expérimentation ont permis de le finaliser et de le valider lors d'un atelier national avant sa mise à disposition aux acteurs du développement.

Après la communalisation intégrale

À la suite des élections de 2006, des conseillers municipaux ont été désignés et les organes de gestion mis en place assurent désormais la maîtrise d'ouvrage du développement local. Il s'agit du conseil municipal, du conseil régional et du Conseil Villageois de Développement (CVD). Ce dernier est en fait le successeur institutionnel de la CVGT. On ne parle plus de planification villageoise, mais d'une planification des actions de développement à l'échelle de la collectivité territoriale (commune ou région).

Dans ce cadre institutionnel, deux types de plans de gestion sont élaborés : les Plans Communaux de Développement (PCD) et les Plans Régionaux de Développement (PRD). Ce sont des documents de planification stratégique des actions prioritaires à mettre en œuvre sur cinq ans. Ces actions doivent permettre d'améliorer de manière significative les conditions de vie des populations au niveau local et de lutter ainsi efficacement contre la pauvreté.

Parce qu'il couvrait l'ensemble du territoire national, le PNGT2 a permis d'utiliser à plus grande échelle le guide méthodologique de planification locale, grâce au principe du faire faire. Ce principe a consisté à utiliser des bureaux d'études recrutés conformément aux procédures nationales de passation de marchés publics pour accompagner les communes rurales dans l'élaboration des plans.

Le suivi du processus d'élaboration des plans de développement est assuré par le personnel du Programme au niveau national comme régional. La supervision de tout le processus est confiée aux DGAT/DLR de s'assurer de sa rigueur et surtout de sa cohérence avec les politiques sectorielles en vigueur.

L'analyse de la première génération de PCD (2007-2013) préparés par les communes a révélé quelques insuffisances dans leur élaboration. Elles concernaient d'abord la prise en compte insuffisante, voire totalement absente, des thèmes émergents dans le processus de planification du développement, notamment le genre, le VIH/SIDA, l'économie locale, le développement durable, l'eau potable et l'assainissement, l'emploi et le foncier. On déplorait aussi l'ambition démesurée dans la programmation des actions qui ne tenait pas compte des capacités réelles de financement des communes ; enfin, on regrettait l'absence d'une stratégie de mobilisation des ressources, qu'elles soient financières, matérielles ou humaines pour la mise en œuvre du plan.

Ces insuffisances ont amené le gouvernement et ses partenaires à décider de réviser le guide méthodologique de planification locale afin de prendre en compte ces thèmes émergents, de mieux évaluer les capacités de mobilisation financière des

Formation sur l'élaboration du budget participatif



communes et les nouvelles politiques publiques et de clarifier et simplifier certaines dispositions pour mieux orienter l'action des collectivités territoriales en matière de développement local. L'édition de 2007 du guide méthodologique de planification locale a donc été révisée et validée en juin 2013 pour corriger les insuffisances constatées dans la première génération des PCD.

Depuis 2007, le PNGT2 accompagne donc les communes rurales dans l'élaboration de leur PCD. Cet accompagnement s'est fait sur la base d'un protocole de partenariat avec la commune rurale qui s'engage ainsi à travailler avec le Programme. Il s'est matérialisé aussi par l'appui à la mise en place de commissions ad hoc et par le renforcement des capacités de ses membres concernant le processus d'élaboration du plan. Une commission ad hoc est créée par arrêté du maire après délibération du conseil municipal. Elle est chargée de suivre le processus d'élaboration du plan, de jouer le rôle d'interface entre le bureau d'études et les services techniques déconcentrés de l'État (surtout lors du diagnostic technique) et de rendre compte au conseil municipal des avancées du processus pour prise de décision. Le PNGT2 a également signé un protocole d'exécution avec les DGAT/DLR pour la supervision et surtout pour une vérification de la cohérence des différents plans avec les politiques sectorielles en vigueur.

Après validation technique, le PCD est d'abord soumis au conseil municipal pour adoption lors d'une session extraordinaire. Une fois l'autorisation de mise en œuvre obtenue de la tutelle administrative (Haut-Commissaire territorialement compétent), le plan peut être exécuté. La mise en œuvre des actions du PCD passe par la mise en place d'une cellule communale de suivi-évaluation par la commune et le renforcement des capacités de celle-ci en planification, suivi-évaluation participatif et sauvegarde environnementale et sociale par le PNGT2. Cette cellule est chargée d'extraire du plan un PAI global pour le soumettre à l'appréciation du conseil communal. C'est un document qui fait la synthèse des actions prioritaires de développement. Il donne le détail de toutes les sources de financement qui permettront de réaliser les activités proposées. Les activités extraites de ce plan sont transmises à l'équipe régionale du Programme pour cofinancement en tenant compte de la subvention annuelle accordée à chaque collectivité territoriale (communes rurales et régions).

Certaines activités inscrites dans le PAI sont soumises au screening environnemental et social (suivant les grilles correspondantes). On procède alors à la planification d'éventuelles mesures de mitigation pour permettre la prise en compte de leurs coûts de réalisation soit dans le budget initial soit dans le budget supplémentaire. Par ailleurs, un mémorandum d'accord de cession de site d'investissement est élaboré, s'il y a lieu, pour la sécurisation foncière des investissements.

Après leur inscription dans le budget de la collectivité et leur adoption par les instances d'approbation, en l'occurrence la Commission Technique Régionale (CTR) et la Commission Technique Interministérielle (CTI), et après validation du plan de passation de marchés, les activités du PAI convenues d'un commun accord peuvent être

exécutées. Un critère essentiel pour accéder au fonds de financement des investissements de développement local (FDL/FIDL) du PNGT2 était l'engagement de la commune à élaborer son PCD. Enfin, une convention de cofinancement était signée entre le Programme et la commune pour permettre l'exécution du plan.

Pour la planification au niveau communal, des outils simples, faciles à renseigner par les membres des cellules communales de suivi-évaluation, ont été mis à la disposition des communes rurales (Encadré 4.2). Au niveau régional, la même démarche et les mêmes outils sont utilisés pour la planification.

ENCADRÉ 4.2 Outils de planification mis à la disposition des Conseils municipaux

Outils	Utilité
• Carte communale	• Permet d'avoir une idée de la localisation des infrastructures socio-économiques.
• Outils de sauvegarde environnementale et sociale (fiche de sélection de microprojets, procès-verbal/mémoire d'accord de cession de site d'investissement, prescription environnementale et sociale)	• Permettent de savoir notamment si l'activité ne va pas engendrer des impacts négatifs à atténuer sur les hommes et l'environnement ou des impacts positifs à bonifier. • Permettent de mettre en œuvre des mesures de mitigation/bonification.
• Tableau de planification	• Indique les activités, les quantités réalisées, les périodes de réalisation, les objectifs poursuivis et les résultats.
• Tableau de budget	• Fait ressortir les coûts totaux des activités et la répartition des coûts entre la commune et les partenaires.
• Fiche de programmation	• Permet la programmation des activités à réaliser sur une période donnée (trimestre) ; elle indique les types d'activités, leur localisation et les quantités à réaliser.

Source : Guide de mise en œuvre d'un dispositif de suivi-évaluation participatif dans les communes rurales (version de mai 2009).

La commune procède alors au recrutement des prestataires conformément aux procédures et réglementations nationales en matière de passation de marchés publics, gère les ressources mises à sa disposition selon les procédures de dépenses publiques, assure le suivi des activités et fournit les informations demandées par le système de suivi-évaluation du PNGT2. Elle tient une comptabilité qu'elle met à la disposition du Programme ou de ses mandataires pour les éventuels audits. Des outils de mise en œuvre ont également été conçus et mis à la disposition des collectivités territoriales (communes rurales et conseils régionaux ; Encadré 4.3).

- Les fiches de projets ;
- Les conventions, protocoles et contrats types ;
- Les outils de passation de marchés ;
- La fiche « bilan financier trimestriel ».

Résultats

Maîtrise d'ouvrage villageoise et provinciale

Sous la maîtrise d'ouvrage villageoise, 9,543 conventions de financements ont été signées entre le PNGT2 et les CVGT. Au total, 18.250 projets ont été réalisés sur les 18.707 retenus dans les PAI pour un montant global de 26,5 milliards de francs CFA (Tableau 4.1).

TABLEAU 4.1 Résultats atteints sous maîtrise d'ouvrage villageoise (guichet villageois)

Désignation	Quantité
Villages couverts	3.013
PGT élaborés	2.986
CVGT mises en place	2.961
Conventions du guichet villageois signées	9.543
Microprojets retenus dans les PAI	18.707
Microprojets réalisés	18.250
Montant des conventions effectivement viré sur les comptes des CVGT	26,5 milliards francs CFA

Sous la maîtrise d'ouvrage provinciale, 79 conventions de financement ont été signées entre le Programme et les provinces. Au total, 288 projets structurants ont été réalisés sur 470 identifiés entre 2002 et 2007 pour un montant global de 3,5 milliards de francs CFA.

En 2007, le bilan financier du PNGT2 faisait ressortir un montant global décaissé de 30 milliards de francs CFA consacrés au financement des investissements locaux, ce qui représentait 56 % des financements gérés par le Programme.

Sur le montant total géré sous maîtrise d'ouvrage locale (villageoise et provinciale), 88,2 % ont été gérés par les CVGT et 11,8 % par la province (CCTP). Par ailleurs, sur les 18.707 microprojets retenus dans les PAI des CVGT, 18.250, soit 97,6 %, sont entièrement exécutés. En revanche, sur les 470 microprojets retenus au niveau provincial, 288 étaient exécutés à la fin du projet, soit 61,3 %. Le taux d'exécution des projets sous le guichet villageois est meilleur que celui du guichet provincial, parce qu'ils sont exécutés avec une stratégie et des outils allégés et adaptés au niveau de compréhension des communautés à la base.

Sur l'ensemble des 18.538 projets réalisés, seulement 30 % environ ont concerné la gestion des ressources naturelles (aménagement de forêts, aménagement de berges de cours d'eau, conservation des eaux et défense et restauration des sols, ouverture de pistes de transhumance) et 70 % ont porté sur l'accès des communautés aux services sociaux de base (infrastructures hydrauliques, scolaires et de santé). La faible proportion des microprojets de gestion des ressources naturelles s'explique par une faible planification de ce type d'activités dans les PGT, qui s'expliquerait par une forte demande en infrastructures sociales de base et la priorité accordée à ce poste.

Maîtrise d'ouvrage communale et régionale

Sous la maîtrise d'ouvrage communale et régionale, 8.374 microprojets ont été réalisés entre 2007 et 2018 pour un montant total de 57,6 milliards de francs CFA environ (Tableau 4.2).

TABLEAU 4.2 **Résultats atteints sous maîtrise d'ouvrage communale et régionale**

Désignation	Quantité
Communes rurales couvertes	302
Conseils régionaux couverts	13
PCD élaborés (2008)	201
PCD actualisés (2013)	198
PCD actualisés (2014-2015)	104
PAI communaux	772
Conventions signées	772
Microprojets financés (2008-2013)	5.873
Microprojets financés (2014-2018)	2.501
Montant total des microprojets exécutés (2008-2013)	27,8 milliards francs CFA
Montant total des microprojets exécutés (2014-2018)	29,8 milliards francs CFA

Effets

Une maîtrise de la planification de développement à la base par les acteurs locaux

La mise à disposition des outils et la formation à leur application ont contribué à la participation des populations aux processus de prise de décisions et de suivi ainsi qu'à l'appropriation de la vision de développement local et à son opérationnalisation. Ces outils ont également permis une meilleure identification des investissements qui répondent aux besoins réels exprimés par les communautés à la base, renforçant ainsi le sentiment d'appartenance et la cohésion sociale.

L'aptitude des communes en matière de planification locale s'est consolidée au fil du temps par l'apprentissage au cours de l'action, notamment l'élaboration des PCD et des PAI, pour lesquels des formations et un appui-accompagnement ont été délivrés aux commissions ad hoc des communes rurales concernées.

Au niveau des collectivités, le financement effectif des investissements locaux sur demande a instauré un réflexe propice à l'élaboration des PAI pour les soumettre au PNGT2 et autres partenaires au développement à des fins de financement. En effet, les conseils municipaux ont régulièrement extrait et mis à jour les PAI à partir des plans locaux de développement et ils les ont exécutés.

Les capacités des bureaux d'études expérimentés maîtrisant le processus d'élaboration des PCD se sont renforcées grâce au principe du faire faire adopté par le Programme. De fait, des ressources humaines expérimentées, y compris le personnel du PNGT2 et des étudiants des écoles, instituts et universités que le Programme a encadrés, sont désormais disponibles pour l'accompagnement de la décentralisation et du développement local ainsi que, de façon spécifique, la planification locale.

Une maîtrise des procédures de maîtrise d'ouvrage locale par les collectivités territoriales

À la lecture des rapports d'exécution et des bilans, il s'avère que les fonds mis à la disposition des CVGT, et par la suite à la disposition des collectivités (communes, régions), ont été gérés selon les procédures convenues entre le PNGT2 et ces structures. En effet, durant la mise en œuvre du PNGT2 (2002-2018), aucune unité de coordination régionale du Programme n'a été confrontée à un cas de détournement ni de soustraction des fonds destinés à la réalisation des projets.

La gestion de la maîtrise d'ouvrage par le conseil municipal a permis un suivi renforcé de l'exécution des projets, ce qui a eu pour effet une meilleure appropriation des actions de développement par les populations, une hausse du niveau de participation des acteurs locaux aux activités de développement communal, et l'amélioration du niveau de maîtrise de l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales.

À titre d'illustration, le taux d'exécution des microprojets financés par le FDL en 2009 – première année de sa mise en œuvre – a été faible (environ 50 %), du fait notamment d'un manque d'appropriation de l'exercice de maîtrise d'ouvrage. La mise en œuvre du dispositif de renforcement des capacités a permis d'amorcer des progrès substantiels dans l'exécution physique des projets, dont le taux est passé à plus de 80 % à partir de 2012.

Une qualité appréciable des infrastructures réalisées

En 2006, un audit technique des infrastructures a été commandité pour juger du niveau d'exécution des microprojets et de la qualité des ouvrages réalisés par les CVGT. Il a révélé que seuls 4 % des 18.707 microprojets planifiés avaient connu un taux d'exécution inférieur à 50 %. Pour garantir la qualité technique des ouvrages,

le suivi-contrôle a toujours été assuré soit par des prestataires privés soit par des services techniques déconcentrés de l'État. Indépendamment de ce niveau de suivi, les commissions villageoises elles-mêmes effectuaient des suivis dans la plupart des situations. À partir de 2008, le suivi-contrôle a surtout été fait par des prestataires privés dans plus de 98 % des cas. Ces contrôles ont démontré que la quasi-totalité des investissements réalisés sous leur responsabilité répondait aux normes techniques.

Une contribution à la mise en œuvre de la politique de développement local

Un des effets importants est l'opérationnalisation du PNDRD par le respect des principes et des mécanismes opérationnels de mise en œuvre contenus dans la LPDRD (Encadré 4.4).

ENCADRÉ 4.4 Propos de M. Jean-Paul Sawadogo, ancien coordonnateur national du PNGT2 (2002-2011)

« L'un des éléments importants qui ont conduit aux résultats appréciables observés sur le terrain, c'est la responsabilisation des communautés à la base, car ce sont ces populations qui ont eu la responsabilité de définir leurs priorités, de s'organiser pour mener, suivre et contrôler les activités. En un mot, ce sont les populations qui ont pris en main leur destin et, bien sûr, cela s'est accompagné de formations et d'un renforcement des capacités pour leur donner les moyens d'agir. Le PNGT, c'est une longue histoire qui a débuté dans les années 1982. Plusieurs expérimentations ont été menées et, au fur et à mesure, des améliorations ont été apportées dans sa mise en œuvre. L'expérience a commencé par l'implication progressive des acteurs, jusqu'à la responsabilisation totale des populations à la base. Aujourd'hui, le PNGT2 transfère les ressources nécessaires aux communes rurales chargées de les gérer sur la base des priorités définies par les conseils municipaux qui rendent ensuite compte aux communautés à la base et au PNGT2. »

Ainsi, le principe de cofinancement a été intériorisé à travers la contribution en nature et/ou en espèces des populations, ce qui a permis de garantir une meilleure appropriation des réalisations (Encadré 4.5).

ENCADRÉ 4.5 Déclaration d'un leader du village de Loto dans la province de la Bougouriba (mai 2007)

« On ne gagne pas l'argent du PNGT comme ça. Pour gagner leur argent, il faut vous organiser et avancer quelque chose d'abord ».

Source : Rapport sur l'état d'exécution du PNGT2 de 2002 à 2007, p. 21.

L'apparition d'une culture de l'autonomie

Une culture de l'autonomie s'est instaurée à travers la formulation, la mise en œuvre, le suivi, le contrôle et l'évaluation des actions de développement par les populations elles-mêmes (Encadré 4.6).

ENCADRÉ 4.6 La CVGT de Bouboulou, exemple de responsabilisation des communautés villageoises

L'histoire de la CVGT de Bouboulou est toujours d'actualité dans ce village. Elle tient une place de choix dans la mémoire collective des villageois. Elle est un exemple d'une maîtrise d'ouvrage exercée pleinement par les communautés à la base. Il s'agit d'un cas qui illustre parfaitement une CVGT comme actrice principale au cœur du développement local du village. Au nombre des réalisations portées par la CVGT, on peut citer la construction du Centre de Santé et de Promotion Sociale (CSPS). Tout le processus de la maîtrise d'ouvrage a été assuré : requête de financement, recrutement du prestataire, suivi du chantier, réception des travaux, paiement du prestataire. Le bon exemple de gestion financière du projet a permis de réaliser des économies qui rendront possible l'achat d'une moto de service pour l'infirmier-chef de poste et cela constitue de ce fait un cas d'école.

Outre le CSPS, la CVGT a conduit avec succès d'autres réalisations au profit du village : des forages, l'école primaire, l'aménagement de cordons pierreux anti-érosifs sur le terroir villageois et le développement d'une coopération dans le cadre du jumelage entre la commune de Yako et la Communauté de Communes du Pays du Vouglaisien (Vouillé) dans la région Nouvelle-Aquitaine en France. Cette réalité permet encore aux anciens responsables des CVGT d'occuper aujourd'hui des postes à responsabilités au sein du CVD et du Conseil municipal auprès de la commune urbaine de Yako (Province de Passoré) dont le village relève. Des cadres bien connus de ce village s'accordent pour dire que les responsables de l'ancienne CVGT ont leur soutien, car ils se sont révélés être de véritables leaders du développement local de Bouboulou. Or Bouboulou n'est plus bénéficiaire de l'appui financier du PNGT2. Cette situation est mal vécue dans le village, l'appui de la commune au village étant très limité.

Source : Labo-Citoyennetés, 2018. Capitalisation des actions et expériences du Deuxième Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2), 2002 à 2017, p. 28.

Enseignements tirés

La pérennisation institutionnelle de la planification locale

L'implication des services techniques, des organisations non gouvernementales et associations, de même que des prestataires privés, a contribué au renforcement des capacités de ces structures sur la planification locale. Conjuguée à l'appui à l'élaboration des documents de planification par les collectivités territoriales elles-mêmes, avec l'implication des services techniques déconcentrés de l'État et la tutelle administrative, une telle approche est un gage de pérennité de la planification locale de développement.

La mobilisation des ressources financières

Si les collectivités territoriales conservent la maîtrise d'ouvrage locale, elles restent toutefois très tributaires de l'extérieur pour financer la mise en œuvre des activités de leurs plans de développement ou leur relecture car leurs recettes propres sont encore très faibles. L'absence d'une stratégie de financement de la planification locale, voire du développement local, tant par l'État que par les collectivités territoriales elles-mêmes peut constituer un frein au développement local. Il y a lieu de prendre des mesures énergiques au niveau de l'État pour garantir un meilleur accompagnement financier des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans locaux de développement et la mobilisation des ressources financières (fiscalité locale).

L'inclusion sociale

L'inclusion sociale – un des principes de la LPDRD – vise à assurer la participation non exclusive de l'ensemble de la population (hommes, femmes, jeunes, etc.). Grâce à des outils adaptés (outils MARP) d'identification, d'analyse et de planification des actions de développement, les besoins spécifiques des femmes et des jeunes ont été pris en compte dans l'établissement des priorités des plans d'investissement villageois et communaux. Cependant, compte tenu de la faiblesse des budgets d'investissement mobilisés par les collectivités territoriales, peu d'activités en lien avec les femmes ou les jeunes ont été réalisées, d'où la nécessité pour les collectivités territoriales d'élaborer de solides stratégies de mobilisation des ressources financières.

5

Le renforcement des capacités des acteurs pour l'animation du développement local



Formation des femmes élues à la prise de décision

Auteur : Oumarou Traoré

Introduction

La responsabilisation des communautés rurales pour la gestion du développement local est au cœur de la stratégie d'intervention du PNGT2. Cette stratégie se fonde sur une évaluation participative des besoins, qui vise à inclure tous les groupes de la société, et sur une maîtrise d'ouvrage locale des investissements à réaliser. Une telle approche était novatrice pour les acteurs locaux, notamment les membres de la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs (CVGT), du Conseil Villageois de Développement (CVD), du conseil municipal et du conseil régional, dont le niveau d'instruction et d'alphabétisation était faible, surtout au début du processus.

Le renforcement des capacités de ces institutions s'imposait donc pour assurer une bonne conduite des activités de développement et la bonne gouvernance locale. À cette fin, le Programme a développé une stratégie qui a consisté à faire un diagnostic des besoins de formation et à définir les thèmes de manière consensuelle. Sur cette base, des modules ont été élaborés et des formations ont été dispensées en cascade au profit des différents acteurs locaux. La gouvernance locale fait référence à la façon dont la société s'organise au niveau local ou communal pour assurer un certain nombre de fonctions. Cela se reflète dans la qualité de l'interaction entre les principaux acteurs de la société. C'est pourquoi, en plus du renforcement des capacités, le PNGT2 a accompagné la concertation à tous les niveaux (régional, provincial et local) et a mis un accent sur l'exercice de la redevabilité au sein des collectivités territoriales.

Contexte

Selon la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD, 2002), les communautés sont responsabilisées pour conduire le développement local. C'est un processus dynamique dans lequel les acteurs organisés et mobilisés amorcent et mettent en œuvre des actions sur un espace donné (« terroir ») en vue de l'amélioration de leurs conditions de vie. Cela nécessite la pleine responsabilisation des populations au niveau local et la participation des communautés aux actions de développement. De ce fait, toutes les institutions locales concernées devaient avoir des compétences pour répondre aux fortes attentes des populations, notamment en matière de gouvernance locale.

Au démarrage des activités du PNGT2 en 2002, le public cible, constitué des CVGT, était analphabète à 80 %. Les conseils municipaux, élus en 2006, avaient aussi un niveau d'alphabétisation et d'instruction assez faible. De fait, sur les 13.492 conseillers municipaux élus dans les 302 communes rurales, près de 60 % étaient analphabètes. Pour la seconde mandature (2012-2016), sur un effectif de 13.874 conseillers, 53 % étaient analphabètes. Quant à la présente mandature (2016-2020), les conseillers analphabètes représentent encore 46 %.

La stratégie de renforcement des capacités du Programme visait à renforcer les capacités des CVGT et des conseillers de collectivités afin de leur permettre d'assurer efficacement le développement local à travers l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Les services techniques déconcentrés de l'État (agriculture, élevage, environnement, santé publique, éducation), qui accompagnent et forment les collectivités, avaient également besoin de moyens financiers pour leur fonctionnement. Outre l'appui et l'accompagnement par ces services, les Cadres de Concertation (Technique) Provinciaux et Régionaux (CCTP, CCP et CCR), créés par la LPDRD pour harmoniser les interventions et les approches des partenaires par la concertation, faisaient également face à des difficultés de fonctionnement et d'appui au développement local du fait des ressources insuffisantes.

Stratégie d'intervention

Adaptation et évolution de la stratégie

Tout au long de l'exécution du PNGT2, la mise en œuvre du renforcement des capacités s'est faite en tenant compte de l'évolution de l'environnement institutionnel avant et après la communalisation intégrale en 2006. Avant celle-ci, la stratégie était bâtie autour des CVGT. Elle a ensuite été redéfinie pour prendre en compte les nouveaux acteurs chargés de l'animation du développement local que sont les CVD, successeurs institutionnels des CVGT, les conseils municipaux et les conseils régionaux. Le processus de développement local était inédit pour tous ces acteurs qui venaient d'être élus. De nouveaux thèmes, tels que la participation citoyenne aux actions de développement, la mobilisation des ressources et les techniques de négociation, ont fait leur apparition après la communalisation intégrale tandis que l'alphabétisation était progressivement abandonnée.

Animation et pérennisation des cadres de concertation

La nécessité d'accompagner l'animation des cadres de concertation et l'appui aux services techniques demeurait une préoccupation au regard de l'insuffisance des moyens financiers pour assurer leur fonctionnement. Le Programme a suscité une prise de conscience des autres acteurs du développement qui, depuis 2010, inscrivent progressivement dans leurs budgets une ligne pour soutenir la concertation en vue de sa pérennisation. Par ailleurs, les présidents des cadres mènent des sensibilisations au cours des différentes sessions afin que chaque structure membre puisse prévoir annuellement un budget pour la concertation. Le ministère chargé du développement économique organise également des plaidoyers auprès de l'État pour pérenniser ces cadres.

Formation des acteurs locaux

Le renforcement des capacités commence par une identification suivie d'une analyse des besoins de formation avec les partenaires du PNGT2 que sont les communes rurales, l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF), les conseils régionaux, l'Association des Régions du Burkina Faso (ARBF) et les services techniques déconcentrés de l'État. Le principal critère pour retenir un thème est sa pertinence pour le développement local. Après analyse des besoins de formation exprimés par les acteurs, les thèmes retenus ont porté, entre autres, sur le rôle des différents organes d'élus dans le développement local, la décentralisation et la gouvernance locale, ainsi que sur la participation citoyenne. Un plan de formation a été élaboré à partir des thèmes retenus.

En matière de formation, le « faire faire » et la « formation en cascade » sont les principes de base du Programme. Le principe du « faire faire » consiste à sélectionner des prestataires sur la base de leurs expériences dans le domaine de développement pour appuyer l'équipe du PNGT2 et les partenaires impliqués dans l'élaboration des modules de formation. En général, les prestataires sont composés d'associations, organisations non gouvernementales, bureaux d'études et consultants indépendants. La « formation en cascade » comprend la formation des formateurs qui, à leur

tour, forment les groupes cibles au niveau local. Par exemple, l'unité de coordination nationale du PNGT2 forme les unités de coordination régionale, celles-ci forment ensuite les représentants des associations ou des organisations non gouvernementales qui, à leur tour, forment les acteurs locaux.

L'ensemble des modules sur les différents thèmes et la conception des outils de communication de proximité sont élaborés ou adaptés par les experts du Programme avec l'appui de personnes-ressources. Les modules sont conçus en fonction de l'utilisation, du public, sous forme de dossiers de vulgarisation assortis de boîtes à images, de livrets et de cassettes audio.

Des protocoles de partenariat sont signés avec les prestataires retenus pour la mise en œuvre des formations. Les modalités d'exécution des activités de formation sont précisées dans ces protocoles. Les unités régionales de coordination du PNGT2 et les représentants de l'AMBF se chargent du suivi de la qualité des formations sur le terrain et l'unité nationale de coordination en assure la supervision.

Résultats et effets avant la communalisation intégrale

Les formations réalisées

Pendant la période 2002-2007, les formations ont touché 3.013 CVGT les enseignants d'écoles primaires (éducateurs) et les agents de services de vulgarisation agricole, les animateurs et les producteurs (Tableau 5.1).

Au cours de cette période, 4.673 membres des communautés villageoises ont également participé à des voyages d'études et d'échanges d'expériences. Par ailleurs, les CCTP ont tenu 481 sessions dans les 45 provinces du pays pour l'harmonisation des programmes des différents intervenants sur le terrain et la formation de leurs membres sur un certain nombre de thèmes, dont la planification locale, afin d'accompagner les collectivités.

La création d'un vivier d'animateurs et formateurs au niveau local

Le principe du faire faire prôné par le PNGT2 a permis d'avoir recours aux organisations non gouvernementales et associations pour l'exécution de certaines activités. Ces prestataires ont à leur tour formé et employé 1.337 animateurs dans les domaines de la décentralisation et de la gouvernance locale et la gestion des ressources naturelles, mettant ainsi sur le terrain un vivier d'animateurs et de formateurs locaux capables d'accompagner les communes et les communautés à la base. Ces animateurs présents dans les villages ont accompagné plusieurs projets sur le terrain et ils continuent de le faire. Certains sont également devenus membres des CVD, puis conseillers municipaux. Ils animent ces structures au niveau local avec l'expérience qu'ils ont acquise grâce aux formations reçues auprès du PNGT2.

TABLEAU 5.1 Formations réalisées de 2002 à 2007

Thèmes	Public cible	Nombre d'auditeurs
Gestion des ressources naturelles		
Éducation environnementale (hygiène et assainissement, reboisement)	Éducateurs	4.563
Élaboration de microprojets environnementaux (réalisation de jardins maraîchers, de poste d'eau potable, de fosses fumières)	Éducateurs et CVGT	4.117
Gestion intégrée des ressources naturelles (GRN) et Défense et restauration des sols/Conservation des eaux et sols (DRS/CES)	CVGT, animateurs villageois et producteurs	5.495
Production de la fumure organique	Agents de services de vulgarisation agricole	300
Planification		
Planification des activités, élaboration de fiches de projet, élaboration des contrats d'achats et techniques de négociation	CVGT	92.656
Utilisation des outils de suivi participatif	CVGT	17.635
Fonctionnement des CVGT		
Organisation et fonctionnement des CVGT	CVGT	75.901
Maîtrise des outils de gestion financière et comptable	CVGT	66.391
Techniques d'animation	CVGT	92.656
Alphabétisation initiale	CVGT	58.205
Alphabétisation complémentaire	CVGT	35.801

L'existence d'une expertise locale pour la gestion du développement local

Le principal effet produit a été la création d'une expertise pour l'animation du développement au niveau des villages. De fait, les CVGT ont démontré leurs capacités à assurer le développement local dans les 3.013 villages couverts par le PNGT2. Ainsi, elles ont assuré la maîtrise d'ouvrage de 18.250 microprojets d'un montant total de 26,5 milliards de francs CFA. Pendant l'exécution des activités par les CVGT, près de 96 % des microprojets ont connu des taux de réalisation de 100 %.

Par ailleurs, les CVGT ont été un cadre d'émergence pour beaucoup d'acteurs du développement. Par exemple dans le village de Nerkedogou, commune de Ouou, dans la région des Cascades, un membre de la CVGT est devenu conseiller municipal puis 2e adjoint à la première mandature en 2006. Aux élections de 2012, il était encore conseiller et 2e adjoint au maire. Il a été élu 1er adjoint au maire aux élections de 2016 (mandature en cours).

Résultats et effets après la communalisation intégrale

Les formations réalisées

Le nombre de thèmes abordés avec l'appui du PNGT2 pendant la période 2007-2013 traduit l'importance des efforts fournis pour outiller les conseils municipaux, les CVD, les associations et les organisations non gouvernementales ainsi que les cadres de concertation pour assumer la conduite du développement local (Tableau 5.2).

TABLEAU 5.2 Formations réalisées de 2007 à 2013

Thèmes	Public cible	Nombre de participants
Développement local/Gouvernance locale		
Technique d'élaboration des plans de communication	Conseillers municipaux	1.688
Comment conduire un espace de dialogue communal	Conseillers municipaux	1.510
Formation et sensibilisation à la décentralisation et la gouvernance locale	Conseillers municipaux et membres des CVD	603.200
Participation citoyenne	Membres des associations et des ONG	180
Participation citoyenne	Citoyens et membres des CVD	195.104
Passation de marchés	Commissions Communales d'Attribution de Marchés (CCAM), percepteurs et contrôleurs financiers	3.780
Gestion des infrastructures socio-économiques	Conseillers communaux	900
Technique de négociation et de recherche de financement	Conseillers communaux	897
Rôle de l'élu local dans l'animation de la collectivité	Conseillers municipaux et membres des CVD	208.970
Planification et alphabétisation		
Planification et prise en compte des thèmes transversaux (genre, VIH/SIDA, GRN) dans les PCD	Commissions ad hoc des communes rurales	7.970
Planification locale	Cadre de concertation provincial et régional	450
Alphabétisation	Responsables CVD et associations féminines	26.729

Par ailleurs pour soutenir l'animation de la concertation, le Programme a également financé la tenue de 455 sessions de cadres de concertation, dont 367 sessions provinciales et 60 sessions régionales.

Lors de la période 2013-2018, le nombre de thèmes dispensés a régressé car il existait désormais une certaine expertise au niveau des collectivités territoriales (Tableau 5.3).

TABLEAU 5.3 **Formations réalisées de 2013 à 2018**

Thèmes	Public cible	Nombre d'auditeurs
Procédures nationales de passation de marchés publics	Agents administratifs des collectivités territoriales	3.624
Techniques d'archivage	Agents des administrations communales (Secrétaire Général, Comptable, Responsable de la documentation)	1.266
Suivi-évaluation et outils de sauvegarde environnementale et sociale	Cellules de suivi-évaluation environnemental	758
Rôle des CVD et des conseils municipaux dans le développement local	CVD et conseils municipaux	1.206

Une fois de plus, l'appui du Programme à l'animation de la concertation a permis la tenue de 258 sessions de cadres de concertation, dont 198 sessions provinciales et 60 sessions régionales. Ces sessions ont servi de forums d'échanges et de résolutions des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre du développement local (lenteur des procédures nationales de passation de marchés, de liquidation des dépenses publiques, procédures pour l'exécution des activités de gestion des ressources naturelles, lesquelles devaient auparavant faire l'objet d'une passation de marché public).

En plus de la concertation, 50 communes rurales ont animé des espaces de dialogue avec l'appui technique et financier du PNGT2 ; 23.871 personnes, dont 34,4 % de femmes, y ont participé.

Des collectivités territoriales capables d'exercer une maîtrise d'ouvrage locale de qualité

Le taux d'exécution du fonds pour le Financement du Développement Local (FDL) en 2009 – première année de sa mise en œuvre par le PNGT2 – a été faible, 50 % environ, du fait notamment de la faible appropriation de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les conseils municipaux. À l'issue des formations, les conseils municipaux, pourtant confrontés au caractère novateur de la démarche, ont enregistré dès 2012 des progrès substantiels dans l'exécution des projets financés par le fonds. Le taux d'exécution physique (nombre de microprojets réalisés par rapport au nombre de microprojets prévus) est passé à plus de 80 %. Dès lors, les collectivités ont assumé de manière satisfaisante la maîtrise d'ouvrage.

En effet, toutes les 302 communes rurales ont assumé leur fonction de planification du développement local et cela s'est traduit par l'élaboration et l'actualisation de leurs Plans Communaux de Développement (PCD) ainsi que l'élaboration régulière de leurs Plans Annuels d'Investissement (PAI) communaux, selon une démarche consensuelle chez tous les conseillers municipaux. Les collectivités assurent la budgétisation, la passation des marchés publics, le suivi-évaluation et la liquidation des marchés (Encadré 5.1).

ENCADRÉ 5.1 **Quelques témoignages des personnes interrogées sur la maîtrise d'ouvrage locale**

« Maintenant, je maîtrise les procédures de passation des marchés, ce qui nous a permis d'accroître le taux d'exécution du plan de passation des marchés de la commune. »

« J'arrive à minimiser les lacunes dans les dossiers d'appels d'offres et à assurer un suivi effectif de l'avancement des activités sur le terrain. »

« Je suis désormais outillé sur l'importance et le rôle de la cellule communale de suivi-évaluation. »

« C'est grâce à ces formations que je sais élaborer un budget communal. »

« Les effets de ces formations sont très positifs, car c'était pratique et ça nous a permis d'avoir des acquis énormes ; désormais, nous sommes plus efficaces dans l'élaboration des dossiers d'appel d'offres. »

« Je maîtrise maintenant la procédure d'élaboration du PCD. »

« Je comprends mieux le fonctionnement de la délégation spéciale et cela renforce la collaboration entre les acteurs. »

Source : Rapport de suivi des résultats intermédiaires du PNGT2 Phase III 2016, p. 26.

Espace de dialogue dans la Commune de Nasséré, Province du Bam



La dynamisation des cadres de concertation

Les membres des cadres de concertation ont su valoriser les thèmes des échanges et les formations abordés lors des différentes sessions en apportant des appuis aux collectivités. Ces appuis ont concerné le suivi de leurs activités et la résolution des difficultés liées à la mise en œuvre du développement local (Encadré 5.2).

ENCADRÉ 5.2 Témoignages de quelques membres des cadres de concertation

« Les membres du CCP accompagnent mieux le processus de décentralisation. »
« Les élus locaux sont impliqués dans la réalisation des actions de développement. »
« Un climat empreint de confiance existe entre autorités déconcentrées et élus locaux. »
« Le suivi de la mise en œuvre des PAI communal est effectif. »
« Les collectivités participent mieux à l'appui au cadre de concertation. »
« Les membres se sont approprié le processus de décentralisation. »
« Chaque acteur joue pleinement son rôle dans le cadre de la décentralisation. »
« Le cadre de concertation suit mieux les activités des communes. »
« Le renforcement des capacités a permis aux membres du cadre d'éviter des conflits de compétences et d'attributions des différents acteurs. »
« Il y a plus de transparence dans la mise en œuvre des programmes des partenaires. »
« Le renforcement des capacités a permis l'harmonisation des interventions entre services déconcentrés et décentralisés. »

Sources : Rapport d'exécution du PNGT2, Phase II (novembre à mai 2013), p. 47.

Une participation citoyenne accrue et une meilleure gouvernance locale

Les formations sur la participation citoyenne ont permis aux citoyens de mieux comprendre leurs droits et devoirs. Ils prennent part aux votes et s'acquittent de plus en plus de leurs taxes et impôts, augmentant de ce fait les recettes des communes. Cette formation a touché 195.104 personnes réparties dans 7.635 villages des communes rurales (cf. Tableau 5.2). À titre d'exemple, dans la commune rurale de Toécé dans la région du Centre-Sud, les taxes collectées sont passées de 11 millions de francs CFA en 2007 à 18 millions de francs CFA en 2011. Dans la commune rurale de Diabo dans la région de l'Est, elles ont augmenté de 38 millions de francs CFA en 2014 à 51 millions de francs CFA en 2015.

Les instances de dialogue communautaire sont devenues de plus en plus actives et ont concrétisé le respect du principe de la redevabilité dans la gestion des affaires communales. Désormais, les conseils municipaux portent à la connaissance des populations les décisions et les bilans de leur gestion. En retour, les populations expriment leurs attentes et doléances à l'endroit de l'exécutif municipal. Les citoyens s'intéressent de plus en plus à la gestion de la cité et ont acquis la culture d'appartenance à une même commune grâce à la tenue de ces espaces de dialogue. De ce fait, la démocratie a trouvé ses racines au niveau local et la légitimité de l'équipe communale dans son travail s'est renforcée. Enfin, la société civile assure de plus en plus son rôle de veille citoyenne.

Les conflits de leadership nés après la communalisation intégrale entre les conseils villageois (CVD) et les conseils municipaux en lien avec leurs rôles dans le développement local des villages se sont dissipés grâce à la formation ciblée. Par ailleurs, l'utilisation des outils de sauvegardes environnementales et sociales, tels que les mémorandums d'entente élaborés avec la participation des communautés bénéficiaires des projets en vue de sécuriser les sites d'investissements, a permis de réduire considérablement les conflits sociaux.

Enseignements tirés

La mise à l'échelle des activités du Programme par l'approche du faire faire

La zone de couverture du PNGT2 était nationale, avec toutefois un personnel réduit du Programme. Cette situation a engendré des difficultés pour l'atteinte des cibles fixées en matière de formation. Des stratégies adaptées se sont révélées nécessaires pour toucher les acteurs jusqu'à la base. L'adoption du principe de faire faire en matière de renforcement des capacités a permis une implication des organisations non gouvernementales, des associations et des personnes-ressources en tant que noyaux relais des formations.

L'engagement des collectivités territoriales

Les différentes missions d'appui au Programme ont toujours été sanctionnées par une note de satisfaction du bailleur et du gouvernement. C'est tout à l'honneur des collectivités territoriales qui ont su valoriser les formations reçues sur plusieurs thématiques (planification, suivi-évaluation, décentralisation et gouvernance locale, passation de marchés publics, rôle des acteurs, gestion et entretien des infrastructures).

La redevabilité réciproque

L'exercice de la redevabilité dans les collectivités territoriales est un gage de succès de la mise en œuvre des actions de développement car l'exécutif communal est obligé d'être transparent sur sa gestion et doit utiliser une communication plus efficace pour informer les citoyens. Il s'ensuit que les citoyens se sentent de plus en plus concernés et acquièrent une culture d'appartenance à une même commune. À l'inverse, l'exécutif communal peut demander des comptes aux citoyens et aux organisations de la société civile.

Le ciblage des couches vulnérables

Le renforcement des capacités doit couvrir l'ensemble des couches sociales habilitées à prendre part au processus de développement local. Toutefois, on a constaté qu'avec la communalisation intégrale, les élites sont le plus souvent regroupées pour être formées au chef-lieu de commune ou de province. Cette stratégie n'a pas favorisé la prise en compte efficace des couches vulnérables à la base (femmes, jeunes, personnes démunies) qui n'ont pas toujours le temps et les moyens de se rendre aux centres urbains. Pour une meilleure prise en compte des groupes vulnérables

dans les programmes de formation, ces derniers pourraient se constituer en groupes reconnus et répertoriés dans un registre de la mairie. Ceci aurait l'avantage de mieux faire apparaître leurs besoins en formation pour y répondre efficacement. Ensuite, la déconcentration, voire la décentralisation, de la formation s'impose pour pouvoir toucher ces groupes.

Le maintien des compétences en gestion du développement local

Les conseils municipaux ainsi que les conseils régionaux sont en perpétuel changement du fait des élections. Les textes en matière de passation de marchés sont également en constante évolution. Par ailleurs, les secrétaires généraux de mairie, qui sont le plus souvent les présidents des CCAM, sont mobiles (affectations, admission à des concours professionnels) alors que les conseils des collectivités et l'administration communale doivent assurer le développement local.

Le maintien à niveau des compétences de ces acteurs et la mise à disposition des modules de formation élaborés avec l'appui des partenaires du développement fournissent aux conseils des collectivités et à l'administration communale des aptitudes pour mieux assurer le développement local. Le renforcement des capacités nécessite des moyens financiers qui ont été assurés par les partenaires du développement alors que les collectivités doivent compter sur leurs ressources propres.

6

L'amélioration de l'accès aux services sociaux de base



Forage réalisé pour les femmes du village de Sidogo, Commune de Boala, Province du Namentenga

Auteurs : Samuel Nikièma, Francine Kané, Sié Salif Stéphan Kambou, Dominique Zongo, Suleymane Nassa et Mahamoudou Bokou

Introduction

La lutte contre la pauvreté au Burkina Faso passe essentiellement par une réduction de la pauvreté de la population vivant en milieu rural. Celle-ci représentait plus de 92 % des populations pauvres en 2003. Cette réduction doit résulter d'une croissance des revenus du monde rural et de l'amélioration de ses conditions de vie par des actions soutenues pour accroître l'accès aux services sociaux de base notamment l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement.

Dans cette optique, l'État et ses partenaires ont entrepris de contribuer à l'amélioration du niveau d'instruction des populations grâce à la construction et l'équipement d'infrastructures scolaires ; à l'amélioration de l'offre d'infrastructures sanitaires avec la réalisation, la réhabilitation et l'équipement d'établissements de santé ; ainsi qu'à l'accroissement de l'accès à l'eau potable d'une part par la construction des forages et de puits et à l'assainissement d'autre part, par la construction de latrines publiques.

Contexte

Le PNGT2 a apporté sa contribution aux communautés locales à travers le financement d'investissements pour l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. Pour ce faire, il a adopté une stratégie du « faire faire » permettant à l'État et à ses partenaires (ONG et associations, partenaires techniques et financiers, etc.) de se doter d'une clé de répartition fonctionnelle des rôles dans l'exécution des programmes en appui aux secteurs sociaux de base. Il s'agissait de faire jouer à chaque partenaire le rôle qui était le sien là où cela présentait un avantage comparatif certain, selon le principe de « chacun là où il excelle ».

Éducation formelle et informelle

L'éducation est un facteur fondamental du développement humain et de la transformation structurelle de l'économie burkinabé. Son fort potentiel d'accroissement de la productivité en fait un levier essentiel du progrès social des individus et un instrument de sortie de la pauvreté. Le rôle majeur de l'éducation dans le développement économique et le bien-être individuel a amené les autorités burkinabés à en faire une des priorités dans toutes les politiques et stratégies de développement du pays.

Dans le secteur de l'éducation formelle et informelle, le PNGT2 est intervenu dans un contexte où le Burkina Faso était à la recherche de solutions pour relever les nombreux défis auxquels il était confronté. C'est dans ce sens que le pays a adopté à partir de l'année 2000 diverses politiques et stratégies, parmi lesquelles on peut citer :

- La mise en place du Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base (PDDEB, 2000-2009). Ce plan avait pour principaux objectifs d'accroître l'accès en première année de tous les enfants en âge d'être scolarisés au primaire et de leur permettre de poursuivre leurs études jusqu'à l'achèvement du cycle, de réduire les disparités entre filles et garçons et les écarts régionaux et de diminuer les taux de déperdition scolaire ;
- Le renforcement du secteur privé de l'éducation. La mise en œuvre des nouvelles politiques dans le secteur de l'éducation a contribué à attirer de plus en plus d'acteurs autres que l'État dans le domaine scolaire. En effet, l'évolution du secteur privé, entre 1996/97 et 2000/01, selon le milieu de résidence, montre une croissance visible dans les villes, avec la proportion d'élèves qui passe de 17,1 % à 23,4 % et la proportion de salles de classe qui passe de 24,9 % à 30,9 % ;

- La mise en place en 2002 d'un Fonds National pour l'Alphabétisation et l'Éducation Non Formelle (FONAENF). Ce fonds était chargé de la mobilisation, de la gestion efficiente des ressources et de l'octroi de financements aux opérateurs en matière d'éducation selon les dispositions d'un manuel de procédures administratives établi à cet effet ;
- Dans le domaine de l'éducation non formelle, le gouvernement burkinabé a décidé d'impliquer de nouveaux acteurs (organisations de la société civile) dans la gestion des activités d'alphabétisation à travers la mise en place d'une nouvelle stratégie, le « faire faire », adoptée en 1999 au cours du premier forum sur l'alphabétisation. La stratégie est entrée dans sa phase pratique à partir de la campagne 2002-2003.

Toutes ces initiatives prises par les autorités nationales font apparaître clairement leur décision d'inscrire l'éducation et la formation des adultes dans une logique qui les consacre comme supports de développement et instruments d'autopromotion pour relever les défis de la pauvreté. Par ailleurs, ces initiatives témoignent de l'engagement de l'État à se faire accompagner par d'autres acteurs dans la lutte pour la promotion de l'éducation pour tous.

Le Burkina Faso figurait toujours parmi les pays où la situation de l'éducation restait encore préoccupante au début des années 2000. En effet, les données statistiques affichaient en 2001-2002 un taux brut de scolarisation (TBS) de 46,5 %, plus de 53 enfants sur 100 en âge d'être au primaire étaient exclus du système scolaire formel. Ce faible taux était couplé de fortes disparités régionales (avec un TBS dans la région du Centre du Burkina Faso de 90,3 % contre 19,7 % au Sahel) et de genre (moins de quatre filles contre plus de cinq garçons sur dix étaient inscrites au primaire).

La situation de l'alphabétisation à cette époque n'était guère plus reluisante. En effet, le taux d'alphabétisation était de 32,3 % en 2003 au niveau national. Ce taux cachait une inégalité selon le milieu de résidence. Pendant que 56,3 % des populations des zones urbaines accédaient à l'alphabétisation, seulement 12,5 % des populations le pouvaient en zones rurales. Les actions d'alphabétisation, qui avaient connu un essor en 2000-2002, ont commencé à ralentir à partir de 2002, voire à régresser, en raison notamment du retrait de certains partenaires, comme le programme d'accompagnement du Programme Alimentaire Mondial (PAM). On peut donc voir que le Burkina Faso était l'un des pays les plus en retard en matière d'accès et de couverture scolaires au début des années 2000.

Santé

Au moment du démarrage du PNGT2, l'offre en infrastructures sanitaires était faible et le gouvernement du Burkina Faso, dans la recherche de réponses à cette situation préoccupante, s'est doté d'un document de Politique Sanitaire Nationale (PSN) en 2000 spécifiant les grandes orientations nationales en matière de santé. En vue de sa mise en œuvre, un Plan National de Développement Sanitaire (PNDS), couvrant la période 2001-2010, a été adopté en juillet 2001, puis actualisé en 2003 lors de la Table ronde des bailleurs de fonds du secteur de la santé. Ce plan avait pour axes priori-

taires la décentralisation du système de santé selon le modèle du district sanitaire, la lutte contre la maladie, la promotion de la santé de la mère et de l'enfant, le renforcement de la couverture en infrastructures sanitaires, le développement des ressources humaines et la mobilisation des ressources en faveur de la santé.

Selon les données du PNDS, en décembre 1999, le Burkina Faso comptait 2 centres hospitaliers nationaux, 9 centres hospitaliers régionaux, 25 centres médicaux avec antenne chirurgicale, 44 centres médicaux, 759 centres de santé et de promotion sociale (CSPS) ainsi que 130 dispensaires et 21 maternités isolées en attente de normalisation en CSPS. Le rayon moyen d'action des formations sanitaires de base (CSPS, dispensaires et maternités confondus) était de 9,69 km.

L'intervention du PNGT2 s'est donc justifiée par le fait que, depuis les années 2000, la stratégie nationale en matière de santé était basée sur la recherche de la sécurité sanitaire par un accès, à moindre coût, à des soins médicaux préventifs et curatifs. Cette stratégie, préconisée dans les différents documents d'orientation nationale en matière de développement de l'époque (LPDRD et CSLP), était fondée sur l'atteinte d'une véritable décentralisation des formations sanitaires permettant de garantir la participation des communautés à la base, à travers leurs Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT).

Par ailleurs, la contribution du PNGT2 s'est justifiée par l'impérieuse nécessité d'appuyer les communes rurales dans la construction et la gestion des formations sanitaires de base. Cet appui s'est manifesté par la mise en place du Fonds d'Investissement Local (FIL) en 2002.

Eau potable et assainissement

Au démarrage du PNGT2, la question de l'eau figurait parmi les principales préoccupations des Burkinabés. C'est au regard de cette importance que la Loi d'orientation sur la gestion de l'eau de février 2001 a été adoptée pour être en phase avec les enjeux sectoriels. Cette loi reconnaît le droit pour chaque Burkinabé de disposer de l'eau correspondant à ses besoins et aux exigences élémentaires de sa vie et de sa dignité. Elle tire ses fondements de la Politique Nationale de l'Eau (PNE) de juillet 1998, comme principal référentiel du secteur, dont l'objectif général est de contribuer au développement durable en apportant des solutions appropriées aux problèmes rencontrés afin que l'eau ne soit pas un facteur limitant du développement socio-économique.

Par ailleurs, le Burkina Faso a ratifié plusieurs lois, décrets et arrêtés dans le domaine de l'eau⁵. En outre, il convient de noter qu'au titre des dispositions et stratégies, l'élaboration et la mise en œuvre du Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement à l'Horizon 2015 (PN-AEPA 2015), adopté en 2006, dans

⁵ Il s'agit entre autres de la Loi N° 002-2001/AN du 8 février portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, du Décret N° 203-220/PRES/PM/MAHRH du 6 mai 2003 portant approbation du plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau et du Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE).

le cadre de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), donnaient à la pauvreté une dimension humaine et monétaire mais l'associaient aussi à un manque d'eau. Dès lors, les politiques d'accès à l'eau ont toujours été accompagnées par des projets d'hygiène et d'assainissement.

L'attention accordée à ce secteur dénote que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est une question d'intérêt national pour les autorités burkinabés, qui entendent faire de ce service de base un droit fondamental garanti pour tous.

En 2005, on enregistrait près de 48.000 points d'eau, dont 30.000 étaient fonctionnels. Il s'agissait de puits modernes permanents, de forages avec pompe à motricité humaine, de réseaux d'adduction d'eau potable simplifiée et de postes d'eau autonomes. Toutes ces réalisations ont été possibles grâce à la mise en œuvre de la politique de l'hydraulique rurale.

Grâce à ces infrastructures, 60 % de la population rurale disposait effectivement d'un accès à l'eau potable qualifié de « raisonnable » (OMS/UNICEF) et pris en compte par les normes, critères et indicateurs définis dans le PN-AEPA. Ce résultat était significatif, mais occultait des insuffisances, notamment parce que ce taux d'accès présentait de grandes disparités spatiales entre les régions et entre les villages, certains étant suréquipés alors que d'autres étaient cruellement sous-équipés.

Par ailleurs, les consommations spécifiques restaient éloignées de l'objectif de 20 litres/jour/personne en raison des distances à parcourir dans les zones à faible densité de points d'eau modernes et de la concurrence des points d'eau traditionnels qui restaient très fréquents.

La situation de l'accès à l'assainissement en milieu rural était, quant à elle, relativement complexe. En 2005, le taux de couverture était de l'ordre de 1 % si l'on ne tenait compte que des ouvrages de technologie « améliorée » pris en compte pour les OMD. En admettant qu'une partie des latrines « traditionnelles » existantes remplissent les critères de sécurité, d'utilisation effective et de pérennité, cette couverture en 2005 était estimée à 10 %.

Stratégies d'intervention

Formation en alphabétisation

Avant la communalisation intégrale, la stratégie de mise en œuvre de l'alphabétisation a consisté à signer des protocoles d'exécution entre le PNGT2 et les Directions Provinciales de l'Enseignement de Base (DPEBA) pour la réalisation des activités. Ces protocoles permettaient de mettre à la disposition des DPEBA les ressources nécessaires pour le recrutement et la formation de moniteurs pour l'animation des centres ainsi que la supervision régulière et l'évaluation finale des sessions de forma-

tion. Le Programme, quant à lui, assurait une supervision pour s'assurer du respect des termes du protocole.

Après la communalisation intégrale, la mise en œuvre de l'alphabétisation s'est faite à la demande des communes. L'appui du PNGT2 consistait donc, à travers un protocole d'exécution, à mettre à la disposition des communes les ressources financières nécessaires et du matériel didactique acquis auprès des services compétents du ministère chargé de l'Éducation pour la mise en œuvre de l'activité. Des ressources étaient également mises à la disposition des Directions provinciales chargées de l'alphabétisation pour assurer la supervision et veiller aux respects des normes (volumes horaires, contenu des modules, etc.).

Réalisation des infrastructures scolaires

Avant la communalisation intégrale, la démarche a été celle du Fonds d'Investissement Local (FIL), qui avait été mis en place pour financer les activités à travers deux guichets :

- Un guichet villageois pour les microprojets gérables à l'échelle villageoise dont la maîtrise d'ouvrage était confiée aux communautés à travers les CVGT. Celles-ci signaient des conventions de cofinancement avec le PNGT2 en vue d'obtenir le financement nécessaire ;
- Un guichet provincial, dont le cumul des financements annuels ne pouvait excéder 100 millions de francs CFA, destiné à financer des projets de plus grande taille et dont la maîtrise d'ouvrage était confiée à la province. Dans ce cas, l'exécution des projets relevait de la responsabilité du Cadre de Concertation Technique Provincial (CCTP) dans le respect de la procédure classique des marchés publics.

À partir de la communalisation intégrale, la démarche adoptée pour le financement des investissements dans le secteur de l'éducation a épousé les procédures nationales de passation de marchés publics. Ainsi, il revenait à chaque commune de planifier et d'exécuter ses activités dans le respect de la réglementation en vigueur.

Réalisation, réhabilitation et équipement des infrastructures sanitaires

En ce qui concerne le secteur de la santé, la démarche d'intervention du Programme a consisté, avant la communalisation intégrale, à appuyer les communautés rurales à travers les CVGT, et après la communalisation intégrale, les collectivités territoriales, dans la réalisation des actions sanitaires et d'assainissements inscrites dans leurs plans locaux de développement. Dans tous les cas, la démarche du PNGT2 obligeait les communautés à disposer au préalable d'une autorisation délivrée par les autorités sanitaires avant de bénéficier d'un financement pour la réalisation des infrastructures sanitaires.

Dans le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA, la démarche adoptée par le Programme a consisté à former des conseillers municipaux dans chacune des 302 communes rurales pour qu'ils prodiguent des conseils en matière de dépistage et s'approprient



Réhabilitation du CHPS de Lamba dans la Commune de Satiri, Province du Houet

la stratégie nationale de lutte contre le VIH/SIDA et les autres infections sexuellement transmissibles.

Amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Dans le secteur de l'eau, l'intervention du PNGT2 s'insère dans la stratégie nationale en matière d'eau et concourt à l'atteinte des objectifs des différents programmes de l'État. La stratégie d'intervention du Programme est fondée sur le « faire faire », en ce sens que toutes les activités sont contractualisées. Conformément à la maîtrise d'ouvrage conférée aux CVGT et aux conseils de collectivités, la stratégie de financement des infrastructures dans le secteur de l'eau et l'assainissement a consisté à appuyer financièrement la réalisation des infrastructures hydrauliques et d'assainissement inscrites dans les plans de développement bénéficiaires.

Par ailleurs, pour aider les populations dans la gestion des ouvrages, des mesures spécifiques ont été développées pour garantir la durabilité des ouvrages hydrauliques, notamment ceux réalisés par les CVGT. En effet, selon son principe de cofinancement, le projet exigeait des bénéficiaires une contribution financière de 150.000 francs CFA. Cette contribution était collectée par ménage et créditée sur un compte ouvert auprès d'une institution financière au nom de la CVGT. La somme collectée, en plus des reliquats d'exécution, était destinée à assurer la durabilité des infrastructures car elle servait à résoudre des problèmes d'entretien et des pannes éventuelles qui survenaient après la réalisation des ouvrages.

Cette démarche du PNGT2 a réellement contribué à rendre les forages fonctionnels de façon continue. En plus de ces mesures, le Programme a aidé les CVGT à mettre en place des comités de gestion des points d'eau. Pour rendre fonctionnels ces comi-

tés, des formations étaient dispensées à leurs membres avec l'appui financier du Programme. La durabilité des ouvrages était assurée à travers une définition des droits d'usage et grâce à la responsabilisation des acteurs. Plus tard, avec la mise en place de la réforme de l'eau, ces comités ont été remplacés par les Associations des Usagers de l'Eau (AUE) qui accompagnent les communautés dans la gestion des points d'eau.

Avec la communalisation intégrale qui a donné lieu à la mise en place des conseils de collectivités, la démarche de mise en œuvre des activités du secteur de l'eau s'est inscrite dans les procédures nationales de passation des marchés publics en vigueur au Burkina Faso et la maîtrise d'ouvrage a été assurée par les conseils de collectivités. L'implication des services techniques dans la mise en œuvre des infrastructures hydrauliques à travers des protocoles visait non seulement à garantir la qualité des ouvrages, mais aussi à assurer leur durabilité.

Résultats et effets

Éducation

Réalisations dans l'éducation non formelle

En ce qui concerne l'éducation non formelle, le total des fonds investis durant les trois phases du PNGT s'élève à 4,3 milliards de francs CFA (Tableau 6.1).

TABLEAU 6.1 **Fonds du PNGT investis dans le domaine de l'éducation non formelle**

Phase	Formation alphabétisation	Investissements	Totaux
Phase I (2001-2007)	1.051.513.190	20.364.763	1.071.877.953
Phase II (2007-2013)	224.821.704	20.364.763	245.186.467
Phase III (2013-2018)	0	3.006.710.776	3.006.710.776
Total	1.276.334.894	3.047.440.302	4.323.775.196

Le PNGT2 s'est retiré du financement de la formation en alphabétisation lors de la troisième phase. Ce retrait s'explique notamment par l'apparition de nouveaux acteurs dans le domaine, en raison de l'engagement pris par l'État et ses partenaires de mettre en œuvre une stratégie du faire faire qui consistait à faire jouer à chaque partenaire le rôle qui était le sien là où il présentait un avantage comparatif certain selon le principe de « chacun là où il excelle ».

TABLEAU 6.2 Réalisations dans le domaine de l'éducation non formelle

Réalizations	Phases			Totaux
	Phase I	Phase II	Phase III	
Construction de centres d'alphabétisation	882	158	4	1.044
Réhabilitation de centres d'alphabétisation	17	3	-	20
Équipement de centres d'alphabétisation	629	134	-	763
Installation de système d'éclairage des CPAF	76	7	-	83

Il ressort des tableaux ci-dessus que le financement du PNGT2 pour la formation en alphabétisation ainsi que la réalisation et l'équipement des infrastructures dans le domaine de l'éducation non formelle a connu une régression au fil du temps (Tableau 6.2). Ce recul s'explique par la mise en place du FONAEF qui a permis à la société civile et aux opérateurs privés de mobiliser les communautés puis d'organiser et d'assurer des campagnes d'alphabétisation. Dans ce contexte, le Programme a choisi de céder la place aux professionnels du domaine pour se consacrer aux financements d'infrastructures.

Au-delà des réalisations physiques, le PNGT2 a assuré le financement de la formation en alphabétisation. Cette formation, qui s'est déroulée avant et juste après la communalisation intégrale, a concerné prioritairement les membres des structures locales chargées du développement local (CVGT, comités de gestion, conseils municipaux, etc.). Toutefois, elle a aussi bénéficié à des milliers d'autres acteurs tels que des producteurs, des femmes, des jeunes volontairement inscrits aux sessions ouvertes dans les villages. Au total, près de 121.000 apprenants ont été alphabétisés grâce à l'appui du programme.

Réalisations dans l'éducation formelle

La contribution financière du PNGT2 au développement de l'éducation formelle s'élève à 15 milliards de francs CFA (Tableau 6.3).

TABLEAU 6.3 Fonds du PNGT investis dans le domaine de l'éducation formelle

Phase	Coût total des investissements
Phase I (2002-2007)	5.483.331.929
Phase II (2007-2013)	4.447.157.830
Phase III (2008-2013)	5.234.180.968
Total	15.164.670.727

Les coûts d'investissement sont restés plus ou moins constants durant toute la période de mise en œuvre du programme. Cette situation révèle que le secteur de l'éducation est resté un secteur prioritaire pour le PNGT2 depuis le début des années 2000.

TABLEAU 6.4 **Réalisations dans le domaine de l'éducation formelle**

Réalizations	Phases			Totaux
	Phase I	Phase II	Phase III	
Construction de logements d'enseignants	361	140	20	521
Réhabilitation de logements d'enseignants	35	41	8	84
Construction de salles de classe	184	453	732	1.369
Construction de salles de classe post-primaires	0	0	152	152
Construction de complexes scolaires	0	0	13	13
Réhabilitation de salles de classe	36	42	73	151
Construction de magasins pour écoles	0	0	12	12
Équipement de salles de classe	190	587	1.510	2.287
Construction de latrines scolaires	0	0	209	209
Construction de cantines scolaires	10	2	0	12
Installation de système d'éclairage des écoles	27	32	0	59
Équipement des écoles (Éducation Environnementale – EE) en kit d'assainissement	1.041	0	0	1.041
Réalisation de jardins scolaires EE de moins d'un hectare	298	0	0	298
Équipement de jardins scolaires EE	15	0	0	15
Empoisonnement de plans d'eau	1	0	0	1
Réalisation de fosses fumières dans les écoles EE	214	0		214
Reboisement scolaire EE (plants)	40.704	0	0	40.704

Les activités financées lors des dernières années de mise en œuvre du PNGT2 ont connu une diversité moindre (Tableau 6.4). Elles ont principalement porté sur la construction et l'équipement d'infrastructures. Cette situation, fruit du libre choix opéré par les collectivités territoriales, pourrait s'expliquer par le nombre croissant d'enfants d'âge scolarisable, conséquence du fort taux de natalité enregistré entre 2007 et 2012.

Accroissement du nombre d'apprenants

Le nombre d'apprenants, notamment les femmes, a augmenté grâce à la proximité des centres d'alphabétisation. En effet, 1.044 Centres Permanents d'Alphabétisation et de Formation (CPAF) ont été construits dans les villages, rapprochant ainsi les populations des lieux d'apprentissage.

Amélioration des conditions de travail et d'apprentissage

Les conditions de travail et d'apprentissage des apprenants et des animateurs se sont améliorées, en ce sens que les centres construits en matériaux définitifs leur offrent un cadre plus sécurisé et mieux adapté.

Renforcement de l'animation de la vie dans les villages

Au-delà de leur vocation première, ces centres servent aussi de cadres de rencontres diverses au sein des villages bénéficiaires ; ils contribuent à l'animation de la vie et à la mise en place de tremplins pour une meilleure participation des populations au développement.

Apparition d'une élite locale grâce à l'intensification de l'alphabétisation

De nombreux apprenants, après avoir achevé les deux niveaux d'alphabétisation (alphabétisation initiale et formation complémentaire de base), ont pu valoriser leurs connaissances au sein d'associations ou de groupements locaux dans lesquels ils ont été désignés à des postes importants, tels que secrétaire général ou trésorier. Mieux, avec l'avènement de la communalisation intégrale, certains d'entre eux ont été élus comme conseillers municipaux ou responsables des Conseils Villageois de Développement (CVD).

Par ailleurs, selon les déclarations des personnes interrogées lors de l'étude sur les résultats intermédiaires réalisée en 2012, la formation en alphabétisation a permis aux apprenants d'améliorer leur hygiène corporelle et alimentaire. De plus, certains d'entre eux affirment avoir amélioré le système de gestion de leurs activités génératrices de revenus, en ce sens qu'ils sont désormais en mesure de remplir convenablement certains outils de gestion.

Pour ce qui concerne l'éducation formelle, la contribution du PNGT2 a permis d'accroître l'offre en infrastructures éducatives. Le Programme a contribué à l'accroissement du nombre de classes qui est passé de 18.971 en 2004 à 64.218 en 2017 grâce à la construction de 1.521 classes au profit de l'éducation primaire, post-primaire et secondaire, 3,4 %.

Accroissement des taux de scolarisation

Selon le ministère chargé de l'éducation, les normes en matière d'effectifs par classe varient entre 60 et 70 selon le niveau (primaire, post-primaire et second cycle). Sur cette base, les salles de classe construites avec l'appui financier du Programme permettent d'accueillir chaque année environ 99.000 élèves. Ce nombre représente 3,25 % des 3.040.802 enfants scolarisés en 2016-2017 sur toute l'étendue du territoire national.

Cette contribution du PNGT2 conjuguée à celle des autres acteurs du secteur de l'éducation a permis d'obtenir en 2017 un taux brut d'admission de 102,6 %, un taux d'achèvement du primaire de 60,3 % et un taux brut de scolarisation de 88,5 %. Ce qui représente des taux de progression respectifs de 53,3 %, 32,3 % et 42 % entre 2002 et 2017.



Salle de classe de l'école de Loaga dans la Commune de Poa, Province du Boulkiemdé

Amélioration des conditions d'études et de travail

Les conditions d'apprentissage des élèves se sont améliorées grâce à l'équipement des 2.287 salles de classe, constituées de tables-bancs, armoires, bureaux et chaises, sur un financement du Programme. À cela s'ajoute l'amélioration des conditions de travail des enseignants grâce à la construction de 521 logements et la réhabilitation de 84 autres, autant de choses qui contribuent à leur sécurisation et à celle de leurs biens tout en réduisant les distances qu'ils avaient à parcourir entre leurs lieux de résidence et les écoles.

Facilitation et renforcement de la mise en œuvre du continuum d'éducation

Cette réforme, annoncée dans la Loi d'orientation de l'éducation de 2007, vise à regrouper le préscolaire, le primaire et le post-primaire dans un cycle unique, c'est-à-dire dans un continuum d'éducation de base obligatoire. Les contraintes liées au nombre insuffisant de salles de classe pour la mise en œuvre du continuum et la prise en charge des effectifs pléthoriques ont été d'abord résolues grâce à la mise à disposition des centres d'alphabétisation. En effet, ces centres constituaient un palliatif dans plusieurs villages.

La contribution du PNGT2 à la réforme du continuum d'éducation de base reste l'une des plus appréciées par les bénéficiaires (Encadré 6.1). De fait, le Programme a prêté main-forte aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre du continuum en permettant à ces entités de réaliser, entre autres, des infrastructures scolaires pour répondre aux exigences de cette réforme de l'éducation. Au total, ce sont 152 salles de classe qui ont pu être réalisées grâce au financement du Programme.

ENCADRÉ 6.1 De nombreux enfants de la région Centre-Nord sont sauvés par la contribution du PNGT2

Pour le Directeur Régional de l'Éducation Nationale et de l'Alphabétisation (DRENA) du Centre-Nord, la contribution du Programme est déterminante : « *de nombreux enfants de la région sont sauvés par la contribution du PNGT2* ». Pour lui, « *le continuum aujourd'hui prend une autre couleur. Avant, il s'agissait d'un continuum avec des sites d'emprunt. Cela était négatif. Actuellement, avec les réalisations nées du partenariat entre les conseils des collectivités et le PNGT2, la réforme se trouve valorisée. Le continuum a désormais de la valeur aux yeux des parents, qui ont maintenant plus confiance. Ils n'hésitent plus à envoyer leurs enfants dans les établissements scolaires* ».

La satisfaction est bien au rendez-vous chez le Président du Conseil régional du Centre-Nord. « *Depuis 2015, avec la subvention du PNGT2 et à la faveur de la mise en œuvre du continuum, nous avons pris la décision d'affecter toute l'enveloppe à l'amélioration de l'offre éducative. Aujourd'hui, nous avons la satisfaction d'avoir répondu positivement à une préoccupation des populations. Grâce à ces investissements, nous avons fait en sorte que les cours ne se déroulent plus sous des abris précaires pour ce qui est du secondaire. L'apport du PNGT2 vient donc résorber, un tant soit peu, le problème en permettant aux élèves d'être accueillis dans des locaux acceptables, avec en sus des forages pour la fourniture en eau potable ainsi que des latrines* ».

Source : Article paru dans l'Observateur Paalga N° 9370 du vendredi 26 mai 2017.

Santé

Réalisations dans le domaine de la santé

Dans le domaine de la santé, l'intervention a permis de réaliser les infrastructures sanitaires inscrites sur la carte sanitaire et/ou d'équiper des formations sanitaires pour les rendre utilisables ou plus propices à l'activité médicale (Tableau 6.5).

L'analyse du tableau dessous permet de constater que le secteur de la santé est resté un secteur de première importance pour les communautés du monde rural malgré la mise en place de projets et programmes de santé par l'État avec l'appui de ses partenaires. En témoigne la constance du volume financier affecté au secteur durant les trois phases.

Augmentation de l'offre et de la fréquentation des services sanitaires

Les infrastructures construites ou réhabilitées (CSPS, maternités) ont permis d'accueillir plus de patients. Les témoignages et perceptions des bénéficiaires (présidents des comités de gestion ou Infirmiers chefs de poste) montrent clairement que 100 % des personnes interrogées estiment que toutes ces infrastructures sanitaires ont contribué à une augmentation « très significative » de l'offre de services.

TABLEAU 6.5 Réalisation des infrastructures sanitaires et investissements effectués par le PNGT2

Infrastructures et équipements	Phases			Total
	Phase I	Phase II	Phase III	
Dispensaires	22	17	15	54
Dépôts pharmaceutiques	22	18	13	53
Maternités	36	28	28	92
CSPS (construits et réhabilités)	33	38	19	90
Logements d'infirmiers	164	144	42	350
Équipement de formations sanitaires	116	133	116	365
Systèmes d'éclairage de formation sanitaire	122	80	44	246
Systèmes de réfrigération pour formation sanitaire	3	0	0	3
Construction d'incinérateurs	0	43	38	81
Construction de salles d'hospitalisation	0	30	15	45
Salles d'observation	0	0	4	4
Acquisition de véhicules ambulances	0	0	3	3
Investissements (en francs CFA)	2,8 milliards	1,8 milliards	1,9 milliards	6,5 milliards

Pour ce qui est des distances à parcourir, 80 % des personnes interrogées considèrent que ces infrastructures sanitaires ont permis une réduction « très significative » et 20 % jugent que la diminution est « significative ». Enfin, 100 % des personnes interrogées avancent que toutes ces infrastructures sanitaires ont contribué à une augmentation « très significative » de la fréquentation des services de santé.

ENCADRÉ 6.2 Construction de logements infirmiers dans la commune de Zitenga, province de l'Oubritenga

Des logements pour infirmiers ont été construits en 2015 dans les villages de Sadaba et de Dayagretenga et, en 2016, dans les villages d'Endem et de Nioniokodogo dans la commune de Zitenga. La réalisation de ces infrastructures est venue résoudre le problème de logements pour les infirmiers des CSPS. Mais, bien avant que le PNGT2 n'intervienne, dans le village de Sadaba, les villageois se sont concertés afin de cotiser pour construire un logement d'infirmiers de 26 tôles et payer des plaques solaires pour électrifier les anciens logements. Avec les subventions du PNGT2, de nouvelles infrastructures complémentaires ont été réalisées, ce qui a permis d'améliorer le cadre de vie et de travail des agents de santé qui acceptent maintenant de résider dans les villages. Tous les logements sont occupés et en bon état. De même, dans le village de Dayagretenga, il n'existait qu'un seul logement pour trois agents en poste. Pour résoudre ce problème, les villageois se sont cotisés pour construire un dortoir à l'intention des infirmiers. La même démarche a été observée dans le village de Sadaba où le CSPS ne comptait que deux logements pour les trois agents. Les populations ont réuni les moyens pour réaliser un troisième logement en banco.

Source : Labo-Citoyennetés, 2018. Capitalisation des actions et expériences du Deuxième Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2), 2002 à 2017, p. 87.

Lorsqu'on affine l'analyse, on constate que la réalisation des salles d'hospitalisation a eu comme effet immédiat l'amélioration des conditions de suivi des maladies, l'accroissement des capacités d'accueil des formations sanitaires et la réduction de la distance à parcourir pour accéder aux infrastructures sanitaires. La fréquentation des CSPS réhabilités a également progressé entre 2009 et 2011. Alors que la fréquentation s'élevait à moins de 5.000 patients en 2009, elle est passée à plus de 30.000 en 2011, à la suite des travaux de réhabilitations effectués dans ces CSPS qui étaient devenus vétustes. On note par ailleurs une fréquentation plus élevée par les femmes que par les hommes, probablement à cause des consultations prénatales et néonatales.

Eau et assainissement

Réalisation dans le domaine de l'eau et l'assainissement

Dans le domaine de l'eau et l'assainissement, le coût total de l'ensemble des réalisations s'élève à 20.268 687.337 francs CFA, soit 25 % de l'enveloppe totale affectée aux investissements physiques (Tableau 6.6).

TABLEAU 6.6 **Situation financière du secteur eau et assainissement du PNGT2 (francs CFA)**

Réalizations	Phases			Total
	Phase I	Phase II	Phase III	
Eau potable	11,1 milliards	4,9 milliards	3,4 milliards	19,3 milliards
Latrines	7,0 millions	385 millions	530 millions	922 millions
Total	11,1 milliards	5,3 milliards	3,9 milliards	20,3 milliards

Source : Différents rapports d'achèvement PNGT2.

L'analyse des coûts des infrastructures hydrauliques révèle que les populations, avec l'intervention du PNGT2, ont privilégié plutôt l'accès à l'eau potable que l'assainissement. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les conseils municipaux, avec les fonds transférés dans le domaine de l'hydraulique, ont orienté beaucoup plus les ressources du Programme vers d'autres priorités telles que l'éducation, avec la mise en œuvre du continuum, et la nécessité de développer des infrastructures pouvant générer des ressources propres aux collectivités (marchés modernes, boutiques de rue, etc.).

En matière d'investissements réalisés, on remarque que, sous la responsabilisation des CVGT, l'accent avait été mis sur l'eau potable. En effet, avec les commissions villageoises, chaque village disposait de son plan de gestion de terroir et la planification des activités prenait en compte les préoccupations des différents quartiers. En revanche, avec les conseils de collectivités, regroupement de plusieurs villages avec peu de moyens, la prise en compte des besoins de tous les villages devenait problématique.

TABLEAU 6.7 Réalisations physiques du PNGT2 en matière d'eau potable et d'assainissement

Réalizations	Phases			Total
	Phase I	Phase II	Phase III	
Réalisation de forages équipés de pompe à usage d'eau potable (PUEP)	1.088	707	434	2.229
Réhabilitation de forages équipés PUEP	1.003	786	116	1.905
Réalisation de puits à usage d'eau potable	407	23	14	444
Réhabilitation de puits à usage d'eau potable	90	6	3	99
Construction de mini-adductions d'eau potable de centres ruraux	3	9	3	13
Réhabilitation de mini-adductions d'eau potable de centres ruraux	2	7	9	18
Construction de latrines publiques	859	309	418	1.586

Source : Différents rapports d'achèvement PNGT2.

L'analyse des réalisations physiques confirme celle de la situation financière et démontre que la question de l'eau potable est réellement préoccupante en milieu rural (Tableau 6.7). C'est pourquoi, lors de l'élaboration des plans sous la maîtrise d'ouvrage des CVGT, l'accent avait été mis sur l'eau dans les plans d'investissement élaborés par les populations. De fait, les 1.088 forages réalisés par les commissions ont battu tous les records par rapport aux réalisations sous la gestion des conseils de collectivités.

En revanche, on remarque qu'avec les conseils de collectivités, il y a eu moins de réhabilitations de forages (1.003 sous l'égide des CVGT contre 902 par les conseils de collectivités). Cette baisse des réhabilitations s'explique par le succès de la stratégie mise en place par le Programme pour assurer la durabilité des ouvrages hydrauliques au moyen des comités de gestion des points d'eau. Avec l'existence de ces comités de gestion dans les villages, les communautés ont été responsabilisées en matière de gestion des ouvrages hydrauliques, surtout pour la prise en charge des réhabilitations et, au fil des années, il y a eu moins de sollicitations pour les réhabilitations.

Par ailleurs, le nombre de forages réalisés (2.229) et réhabilités (1.905) sur toute la durée du Programme était plus important que les autres catégories d'infrastructures, surtout par rapport à la réhabilitation (18) et la construction (13) de mini-adductions d'eau potable de centres ruraux. Le petit nombre d'infrastructures de cette catégorie s'explique par le fait que, dans les villages, elles étaient souvent assimilées à de simples palliatifs aux problèmes de forations négatives (Tableau 6.7).

Les latrines ont également connu la même évolution au cours de l'exécution du programme : de 859 au début du programme, elles sont passées à 727 avec les conseils de collectivités. La raison de la baisse du nombre de latrines au cours de la mise en œuvre du programme reste identique à celle évoquée dans le cas des ouvrages hydrauliques.

Mise en place et meilleure appropriation des infrastructures hydrauliques par les populations

Selon l'enquête sur les indicateurs des conditions de vie des ménages ruraux de 2004 à 2017, la mise en place et la meilleure appropriation des infrastructures hydrauliques par les populations bénéficiaires sont susceptibles de garantir l'atteinte et la durabilité des acquis pour une disponibilité permanente d'eau potable pour l'ensemble de la population (Encadré 6.3).

ENCADRÉ 6.3 **Comité de gestion du forage du village de Kékénééné, commune de Koutougou dans la région du Sahel (juin 2006)**

Le seul forage du village réalisé par le PNGT² fonctionne parfaitement depuis sa réalisation en 2003 et c'est grâce au rôle assumé par le comité de gestion. Le comité a été formé et a désigné un trésorier, dont la présence sur le site du forage est quasiment permanente pour collecter les cotisations instituées par le village à raison de 3.000 francs CFA par an et par ménage. Pour garantir la contribution de tous les ménages, deux notables du village sont toujours sur le site afin d'aider le trésorier à expliquer le bien-fondé des cotisations demandées et celles-ci sont payées librement et non sous la contrainte car tout le village a adhéré à leur principe. Pour rendre le trésorier efficace en cas de panne, un vélo lui a été acheté. Il peut donc se déplacer pour aller chercher un technicien (maintenancier ou réparateur) et payer les pièces de rechange. Le chef du village a expliqué que jamais une panne du forage n'avait excédé trois jours, quelle que soit son ampleur.

Par la suite, avec la réforme de l'eau intervenue pendant la mise en œuvre du PN-AEPA (2006-2015), entre 2012 et 2013, des AUE ont été mises en place dans chaque village du Burkina Faso et remplacent désormais les comités de gestion des points d'eau. Dès lors, le maire (président du conseil de collectivités) signe une convention de délégation de pouvoir avec ces associations pour gérer les pompes à motricité humaine (PMH) de la commune. De ce fait, l'association se charge de rendre les forages fonctionnels. En cas de panne, c'est à l'association de s'occuper de la réparation en collaboration avec un maintenancier recruté par la commune. Ce dernier assure les tournées de suivi et d'entretien périodiques de toutes les pompes de la commune deux fois par an.

En plus des AUE, la réforme de l'eau prévoyait la signature d'un contrat d'affermage pour gérer les adductions d'eau potable simplifiées (AEPS) entre les communes et un opérateur privé. Celui-ci a les compétences techniques pour assurer la maintenance et le fonctionnement continu du service et se charge de la vente de l'eau (Encadrés 6.4 et 6.5).

ENCADRÉ 6.4 L'affermage de l'AEPS dans la commune rurale de Ziga dans la région du Centre-Nord

À titre d'exemple, dans le cas de la commune rurale de Ziga dans la région du Centre-Nord, qui a bénéficié d'une AEPS avec l'appui du PNGT2, les prix suivants sont appliqués : un seau coûte 5 francs CFA ; un bidon de 20 litres, 10 francs CFA ; un bidon de 25 litres, 15 francs CFA ; un fût de 200 litres, 100 francs CFA ; un fût de 300 litres, 125 francs CFA ; et un fût de 1.000 litres, 500 francs CFA. Les recettes générées par l'affermage sont réparties entre la commune, l'opérateur privé (gérant) et le fontainier (le vendeur) selon une clé de répartition (8 % pour l'opérateur privé ; 10 % pour le fontainier et 25 francs CFA par mètre cube pour la mairie). Ces recettes permettent aux communes de faire face à certaines dépenses, notamment les réparations. La contribution du PNGT2 en matière d'eau, c'est-à-dire toutes les réalisations hydrauliques, s'insère dans cette dynamique et permet désormais de garantir leur durabilité.

ENCADRÉ 6.5 Le chef du village de Tibin, commune de Ziga, province du Sanmentenga, dans la région du Centre-Nord, se dit comblé par la réalisation d'une AEPS dans son village

« Le village tout entier s'associe à moi pour remercier le PNGT2 car il est comblé par cette AEPS que nous venons de réceptionner. Le village attendait sa réalisation depuis fort longtemps, mais grâce à l'appui du projet, c'est aujourd'hui une réalité. Pour son fonctionnement, nous allons recruter un opérateur privé avec lequel nous signerons un contrat. L'eau sera vendue à un prix modeste pour nous permettre de faire face aux différentes pannes et cela nous permettra de garantir sa durabilité. »

Amélioration de l'accessibilité à l'eau potable

Selon l'enquête sur les indicateurs des conditions de vie des ménages ruraux de 2004 à 2017, la distance d'accès à l'eau potable en milieu rural était satisfaisante. Au niveau national, les points d'eau potable se situent en moyenne à 580 m des ménages. Au niveau régional, les points d'eau potable se situent entre 390 m et 880 m des ménages. En moyenne, en 2017, les normes d'accès à l'eau potable (moins de 1000 m) sont donc observées en milieu rural burkinabé, quelle que soit la région⁶.

Le renforcement du nombre d'infrastructures en eau potable a permis une meilleure répartition des points d'eau. Ainsi, dans le cadre de la poursuite des objectifs qui lui ont été assignés, le PNGT2 a réalisé au total 2.229 nouveaux forages et en a réhabilité 1.905 autres, construit 444 nouveaux puits équipés de pompe et réhabilités 99, aménagé 13 nouveaux postes d'eau autonomes et 18 extensions de réseau de mini-adduction d'eau. Sur la base des normes actuelles de couverture des besoins des populations en eau potable, on peut estimer à près d'un million le nombre de personnes couvertes par l'ensemble de ces points d'eau.

⁶ PNGT2 Phase III, Rapport provisoire de l'enquête sur les conditions et niveau de vie des ménages ruraux (version préliminaire), mai 2018, p. 30.

Selon le rapport d'enquête sur l'évolution des indicateurs sur les conditions et le niveau de vie des ménages de 2004 à 2017, l'accès à l'eau potable en milieu rural a connu une avancée positive et significative entre 2005 et 2017, passant de 52 % à plus de 87 % sur le plan national, grâce à la contribution du PNGT2. Ce résultat vient consolider l'objectif recherché par le PN-AEPA qui était de passer de 60 % en 2005 à 80 % en 2015.

Réduction de certaines maladies hydriques et pathologiques

La difficulté d'accès à l'eau potable avait rendu celle-ci extrêmement rare. Pour de nombreuses populations, la solution était le recours aux mares, marigots et boullis. Animaux et êtres humains rivalisaient donc autour de ces points d'eau. En général, c'était des eaux très sales, infestées de germes pouvant entraîner des maladies hydriques. Au nombre de ces maladies figurait celle du ver de Guinée, dont les graves conséquences étaient à la fois économiques et sanitaires. En effet, sur le plan économique, cette maladie rend les hommes et femmes improductifs pendant la campagne agricole et, sur le plan sanitaire, elle peut conduire à un handicap complet. La mise à disposition des points d'eau potable a entraîné la réduction de ces maladies (Encadré 6.6).

Forage au village de Toghin dans la Commune de Bingo, Province du Boulkiemdé



Amélioration de l'hygiène de vie et des conditions de vie des femmes

La rareté des points d'eau potable avait relégué l'hygiène au dernier plan des préoccupations des populations. Il fallait juste survivre. Les hommes tout comme les animaux déféquaient dans la nature et les eaux des pluies entraînaient ces déchets vers les mares et autres points d'eau. Afin de créer un cadre de vie sain pour les populations, le PNGT2 s'est investi dans le domaine de l'assainissement avec, notamment, l'utilisation effective de latrines. Ainsi, 1.586 latrines ont été réalisées dans différents lieux publics (marchés, écoles, espaces publics, quartiers d'habitations et maternités) et ont permis d'assainir le cadre de vie et de réduire les risques de contracter certaines pathologies.

Selon le rapport d'enquête sur l'évolution des indicateurs sur les conditions et le niveau de vie des ménages de 2004 à 2017, le taux d'utilisation des latrines est passé de 10 % en 2005 à 38 % en 2017, ce qui a permis d'améliorer sensiblement la situation de l'assainissement en milieu rural. Néanmoins, des efforts importants restent à faire pour promouvoir l'adhésion des populations rurales à l'assainissement de leur cadre de vie.

Les conditions de vie des femmes sont affectées par de nombreux facteurs, au nombre desquels il faut retenir les tâches ménagères qui portent essentiellement sur la recherche d'eau potable, la mouture des grains, la collecte du bois, la préparation des repas et l'entretien des enfants. La question de l'eau potable a constitué pendant longtemps la préoccupation majeure des femmes. Non seulement les distances à parcourir étaient grandes mais les moyens de transport étaient rudimentaires : en somme, il fallait parcourir de nombreux kilomètres par jour pour finalement n'obtenir que cinq ou six litres d'eau. L'eau était donc une denrée rare qui servait principalement à la cuisine et à la boisson.

Le renforcement du nombre de points d'eau potable a considérablement réduit les distances à parcourir et la charge de tâches ménagères des femmes, leur permettant ainsi de se consacrer à d'autres activités (Encadré 6.6). Elles peuvent mieux s'occuper des enfants et même s'intéresser à des formations, telles que l'alphabétisation, auxquelles elles ne pouvaient participer auparavant à cause de la corvée d'eau.

ENCADRÉ 6.6 Témoignages des améliorations du cadre de vie suite à la réalisation des infrastructures hydrauliques par le PNGT2

Satisfaction de Mme Salimata Sawadogo, ménagère du village de Guèrè dans la commune de Ziga, province du Sanmentenga, région du Centre Nord :

« Nous les femmes, nous sommes très fières du PNGT2 à cause de la réalisation de ce forage. Nous serons enfin à l'abri de certaines maladies que l'eau des marigots et des mares nous donnait. Un grand merci au PNGT2 et bon vent ! »

Déclaration d'un vieux paysan du village de Gargaboulé, province du Soum dans la région du Sahel lors de l'atelier sur la perception du PNGT2 par les bénéficiaires :

« Aujourd'hui, nous ne pouvons plus vivre sans nos forages et nos pompes qui permettent à nos femmes et à nos enfants d'avoir de l'eau de très bonne qualité. L'impact de l'eau potable sur la santé a entraîné des changements importants dans la vie quotidienne des populations. »

Témoignage du chef de quartier de Déniwel du village de Belgo dans la commune de Bouroum, province du Namentenga, région du Centre-Nord, lors de la réception d'un forage réalisé en décembre 2016 par le PNGT2 :

« Le forage que le PNGT2 a réalisé vient soulager nos femmes qui allaient à la recherche d'eau dans un village de la province du Seno situé à 25 km de notre village. Elles y passaient toute la journée pour revenir avec 20 litres d'eau car la priorité était toujours accordée aux gens du village du forage et ceux venus d'ailleurs devaient attendre leur tour, qui arrivait toujours vers la fin de la journée. »

Enseignements tirés

Éducation

Le secteur de l'éducation reste un secteur prioritaire pour les communautés locales et les besoins y sont toujours grandissants. En effet, malgré les recommandations faites aux collectivités territoriales au cours de la troisième phase du PNGT2 (2013-2018) pour un renforcement des investissements économiques, il est à noter que les conseils de collectivités ont affecté beaucoup plus de ressources au secteur de l'éducation qu'aux phases précédentes (cf. Tableaux 6.1 et 6.3). Le financement de ce secteur doit donc se poursuivre, surtout compte tenu du taux d'accroissement de la population.

L'alphabétisation des conseillers, bien que nécessaire, n'a pas produit les résultats escomptés. Rares sont ceux qui se sont réellement intéressés aux sessions d'alphabétisation organisées à leur intention. Cela s'explique par les contraintes liées aux longues distances que la plupart d'entre eux devaient parcourir pour se rendre au centre d'alphabétisation généralement situé dans le chef-lieu de la commune.

Par ailleurs, au cours de la mise en œuvre du Programme, on a pu noter l'apparition de nouveaux acteurs dans le domaine de l'alphabétisation (associations, ONG et autres opérateurs), ce qui a permis d'apporter une meilleure réponse aux sollicitations des communautés tout en favorisant le retrait du PNGT2 de l'éducation en vue de mieux se consacrer à d'autres domaines (financement des investissements du développement local).

Le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales a permis de satisfaire plus efficacement les besoins des populations en matière d'éducation. De surcroît, l'appui des services techniques déconcentrés de l'État a permis aux collectivités territoriales de mieux orienter l'intervention du PNGT2 à travers le respect de la carte scolaire. Afin d'assurer la pérennité des acquis, il convient de poursuivre le renforcement de l'implication des bénéficiaires que l'on a constaté au niveau de l'identification des besoins (diagnostic, planification) dans la gestion des réalisations (mise en place et renforcement des capacités de structures de gestion).

Santé

En matière d'enseignements tirés dans le secteur de la santé, il convient de noter que la réalisation des infrastructures sanitaires a souffert de la modicité des subventions mises à la disposition des communautés et des collectivités par le Programme. Cette faiblesse des ressources financières explique le nombre réduit de CSPS réalisés avec l'appui du PNGT2 car le coût moyen d'une réalisation est d'au moins 90 millions de francs CFA.

Pour tenter de résoudre ce problème au regard du coût élevé de la réalisation d'un centre équipé, la stratégie utilisée par les communautés et les collectivités a consisté à réaliser les différents compartiments ou blocs d'un CSPS (dispensaires, maternité, logements, forages, incinérateurs et dépôts des médicaments essentiels génériques) en plusieurs tranches annuelles de subventions du PNGT2.

Une autre stratégie utilisée par les bénéficiaires a consisté à utiliser les ressources financières du Programme pour doter certaines formations sanitaires des équipements manquants (un dispensaire pour compléter une maternité ou vice-versa, un incinérateur, un forage, des logements infirmiers, des salles d'hospitalisation, etc.). Ces infrastructures réalisées en complément des équipements des CSPS ont fortement contribué à améliorer leur taux de fréquentation.

Eau potable et assainissement

Les leçons apprises dans le domaine de l'eau potable et l'assainissement s'énoncent du point de vue des facteurs naturels défavorables, de la durabilité, de l'implication des services techniques dans le suivi des ouvrages hydrauliques et de la répartition inégale des infrastructures hydrauliques.

Des facteurs naturels ont entravé la réalisation des ouvrages hydrauliques dans certaines régions du Burkina, notamment le Centre-Nord et le Sahel, qui connaissent des

problèmes de nappe phréatique entraînant des forations négatives. Cette situation a engendré des abandons de chantiers d'infrastructures d'eau et a contribué à réduire leur nombre. À l'avenir, il serait souhaitable que toute réalisation d'infrastructures hydrauliques fasse l'objet d'une étude de faisabilité préalable.

La stratégie de mise en œuvre du PNGT2 qui prend en compte le cofinancement, la participation et l'implication des populations dans la réalisation des ouvrages hydrauliques impacte positivement leur durabilité. En outre, l'accompagnement des populations dans la mise en place des comités de gestion des points d'eau, remplacés par les AUE après la réforme de l'eau, et le renforcement de leur capacité garantissent la bonne gestion des ouvrages. En somme, la responsabilisation accrue des populations à la base est un gage de réussite et de durabilité des projets d'accès à l'eau potable et à l'eau de production, ainsi qu'à l'assainissement.

Les communes ont souvent des préoccupations pour garantir la qualité des ouvrages hydrauliques à travers les contrats qu'elles signent avec certains prestataires. La signature de protocoles de contrôle/qualité avec les services techniques déconcentrés de l'État, notamment les directions régionales de l'eau et l'assainissement, a été une bonne stratégie adoptée par le PNGT2 pour garantir la qualité des ouvrages hydrauliques.

Malgré l'accompagnement conséquent apporté par le Programme dans le domaine de l'accès à l'eau, les besoins en matière d'eau potable restent toujours préoccupants en milieu rural. Cette situation s'explique, entre autres, par la mauvaise répartition spatiale des ouvrages hydrauliques aggravée par leur vieillissement et une croissance démographique forte. Pour atténuer la souffrance des communautés villageoises, la réalisation permanente de nouveaux points d'eau s'avère nécessaire.

Au moment où le PNGT2 prend fin, on peut retenir qu'il a apporté une contribution déterminante à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. Toutefois, les nombreuses sollicitations exprimées en matière d'infrastructures, d'équipements et de renforcement des capacités prouvent que les collectivités territoriales sont encore appelées à accorder une part belle de leurs budgets à résoudre les problèmes sociaux des communautés rurales.

Cette situation constitue un défi majeur pour l'État et ses partenaires techniques et financiers au regard de la faible capacité des collectivités territoriales à mobiliser les ressources financières pour la prise en charge efficace de ces questions.

La gestion des ressources naturelles et la production agro-sylvo-pastorale



Délimitation et bornage de la forêt communale de Pô, Province du Nahouri

Auteurs : Dominique Zongo, Ousmane Boly, Élisée Yaro et Suleyman Nassa

Introduction

En milieu rural, le mode de gestion des ressources naturelles (GRN) impacte la vie quotidienne de plus de 90 % de la population dans les communes rurales du Burkina Faso. Cette population vit principalement de l'agriculture, de l'élevage et de l'exploitation des produits forestiers ligneux et non ligneux. C'est pourquoi le PNGT2, dont la vocation est d'accompagner les communautés villageoises et les collectivités territoriales à assurer un développement harmonieux et durable, a placé la gestion durable des ressources naturelles au cœur de son intervention tout au long de sa durée de vie.

De fait, lorsque l'économie rurale est fortement tributaire de la production agro-sylvo-pastorale, on assiste à une forte tendance à la dégradation des ressources naturelles. Le Programme a donc renforcé les capacités techniques et financières des communautés rurales en matière de planification et de mise en œuvre des activités de gestion des ressources naturelles tout en s'adaptant au contexte institutionnel changeant.

Des solutions ont été trouvées pour surmonter les difficultés rencontrées et des résultats ont été engrangés avec des effets reconnus par les bénéficiaires. Les enseignements tirés de l'action du PNGT devront donc alimenter les opérations à venir, tant le défi de la restauration et de la valorisation durable du capital naturel reste important.

Contexte

Au Burkina Faso, le secteur rural occupe une place prépondérante dans l'économie nationale ; il emploie 86 % de la population. Environ 40 % du produit intérieur brut provient des activités agricoles (agriculture 25 %, élevage 12 % et foresterie et pêche 3 %), considérées comme étant les principales sources de croissance économique du pays.

Depuis les sécheresses des années 1973-74, la forte tendance à la dégradation des ressources naturelles, consécutive à la pression migratoire, aux effets des changements climatiques et aux techniques inappropriées de production et d'utilisation des terres, s'est poursuivie alors que l'économie rurale était fortement tributaire de la production agro-sylvo-pastorale. Les zones humides, notamment les bas-fonds, ont été particulièrement affectées.

En mai 1992, le gouvernement du Burkina Faso a élaboré la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA), puis adopté le Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA). Leur mise en œuvre a débouché sur l'élaboration du Document d'Orientation Stratégique (DOS, décembre 1997), et du Plan Stratégique Opérationnel (PSO, octobre 1999), qui se sont attachés à traduire ces orientations en programmes prioritaires et en plans d'action par filière pour l'agriculture.

La Stratégie de Développement Rural (SDR) a été adoptée par le gouvernement le 30 décembre 2003 en cohérence avec le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Les objectifs fixés dans le secteur agricole étaient : d'accroître la production agricole de 5 à 10 % par an ; de contribuer à une croissance des revenus des exploitants agricoles et des éleveurs d'au moins 3 % par personne et par an ; de créer les conditions favorables à l'accessibilité des populations à une alimentation suffisante et équilibrée assurant une couverture des besoins caloriques de 2.500 kcal/personne/jour et une consommation de viande et équivalent viande de 21 kg/personne/an ; et enfin de généraliser la gestion durable des ressources naturelles par les communautés rurales.

L'environnement juridique du pays est régi par divers instruments, tels que le Code de l'environnement, le Code forestier et la Loi d'orientation sur le pastoralisme ainsi que la politique nationale de l'eau. La loi portant Réorganisation Agricole et Foncière (RAF), qui créait les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT), a été relue en 2002 pour donner aux commissions la compétence d'assumer le développement local, en plus de leur mission initiale de gestion foncière. C'est en vertu de cette nouvelle compétence que le PNGT2 a pu s'appuyer sur les CVGT pour l'animation du développement local dans les villages.

À partir de décembre 2004, la promulgation du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) consacrait l'apparition des communes rurales et des collectivités régionales, avec des compétences se rapportant à la gestion des ressources naturelles⁷ et à la gestion foncière. Sur le plan institutionnel, cette évolution a conféré aux conseils des collectivités et aux conseils villageois de développement les missions de promotion du développement à la base et de renforcement de la gouvernance locale, y compris la gestion des ressources naturelles.

Stratégie d'intervention

L'un des objectifs du PNGT2 est d'aider les communautés et les collectivités territoriales à préserver et à restaurer leurs ressources naturelles à travers le renforcement des capacités des utilisateurs des ressources naturelles et la réalisation d'aménagements visant l'accroissement de la production agro-sylvo-pastorale.

La stratégie pour la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles par les producteurs ruraux a été définie selon des procédures évolutives pour répondre à l'exigence d'efficacité. Ces ressources naturelles concernent celles à tenure individuelle et ménagère qui peuvent être assimilables à des ressources privées et celles dites « partagées » à tenure communautaire ou intercommunautaire dont les processus décisionnels de gestion peuvent requérir un dialogue endogène *sine qua non* à durée variable.

Les investissements à tenure individuelle et ménagère concernent la gestion de la fertilité des sols, la lutte contre l'érosion et l'amélioration de la productivité et sont généralement réalisés dans les exploitations des individus ou des ménages mais ont des bénéfices environnementaux communautaires en réduisant le rythme de conversion des forêts en champs.

⁷ Les compétences transférées aux communes en matière de gestion des ressources naturelles étaient notamment les suivantes : élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement ; participation à la protection et à la gestion des ressources halieutiques et des ressources en eaux souterraines et de surface ; création, réhabilitation et gestion des espaces verts et parcs communaux ; lutte contre la divagation des animaux et réglementation de l'élevage ; participation à la conservation et la gestion de ressources naturelles renouvelables d'intérêt régional ou national ; prévention et lutte contre les feux de brousse et la coupe abusive du bois ; participation à la protection et la gestion des ressources fauniques des forêts classées et protection et gestion des ressources fauniques des forêts protégées.

Avant l'avènement de la décentralisation en milieu rural, les procédures simplifiées définies à l'usage des CVGT s'accommodaient bien de la mise en œuvre des activités de gestion des ressources naturelles à cause de la flexibilité qu'elles permettaient dans l'établissement de leurs modalités d'exécution. À titre d'exemple, pour la réalisation d'une activité de reboisement d'un village, la CVGT pouvait, d'une part acheter des plants auprès d'un pépiniériste de la même localité, sans exiger que ce dernier soit immatriculé au registre du commerce et, d'autre part, convenir des modalités d'appui-conseil avec l'agent forestier le plus proche territorialement compétent. Cela permettait d'exécuter le reboisement à la période requise avec un niveau d'efficacité remarquable.

Après la communalisation intégrale, les procédures générales de dépenses publiques devenaient applicables aux activités de GRN, sans tenir compte de leurs exigences spécifiques. En reprenant l'exemple ci-dessus de reboisement à faire dans un village, c'était à la commune d'en assurer la maîtrise d'ouvrage. À cet effet, elle devait recruter un fournisseur détenteur d'un agrément ou produire la preuve d'expériences similaires et être payée après la bonne exécution du service. Outre le risque de ne trouver aucun fournisseur répondant aux exigences requises, cette procédure ne garantissait pas l'exécution de l'activité dans les temps. La complexité et l'inefficacité des procédures pour la réalisation des activités de GRN ont conduit le PNGT2 à en tirer les enseignements et à privilégier un modèle de partenariat tripartite impliquant des organisations non gouvernementales ou associations compétentes et déjà actives dans le domaine de la GRN, les collectivités territoriales et le PNGT2. Cette démarche, dans laquelle la maîtrise d'ouvrage locale continue d'être assurée par les collectivités, permet au Programme de procéder au paiement direct des prestations fournies après certification par la collectivité bénéficiaire.

En somme, au cours de chacune des trois phases, le PNGT2 a renforcé les capacités des bénéficiaires de son intervention à travers l'appui à la prise en compte des activités de GRN dans tous les instruments de planification du développement local (plan de gestion du terroir, plan communal de développement et plan annuel d'investissement). À cela s'ajoute la formation des parties prenantes afin de les habiliter à une meilleure mise en œuvre et une gestion améliorée des investissements en matière de GRN.

Les infrastructures d'accès à l'eau pour la production agropastorale sont généralement réalisées en accompagnement des aménagements tels que les zones de pâture ou les jardins maraîchers. Le mécanisme de financement de leur mise en œuvre a été conforme à la démarche globale d'exécution des microprojets. Les comités de gestion mis en place pour ces aménagements et formés par les collectivités avec l'appui-accompagnement du PNGT2 assurent l'établissement et le respect des règles d'utilisation et d'entretien convenues au niveau communautaire.

Résultats et effets

Le renforcement des capacités des parties prenantes et les appuis-conseils apportés aux communautés dans le cadre de la GRN ont été effectués à travers plusieurs réalisations (Tableau 7.1).

TABLEAU 7.1 **Nombre de bénéficiaires des actions de renforcement des capacités du PGNT2 pour la gestion durable des ressources naturelles**

Thème de formation/sensibilisation	Public cible	Nombre de bénéficiaires
Formation/recyclage à l'utilisation du guide en éducation environnementale	Éducateurs	4.563
Appui-accompagnement des CVGT	Prestataires de services	1.337
Élaboration de microprojets sur l'éducation environnementale	Éducateurs	4.117
Prise en compte de la GRN dans les plans communaux de développement	Membres des commissions ad hoc des communes rurales	6.693
Gestion intégrée des ressources naturelles	Conseillers municipaux	1.490
Prise en compte des changements climatiques dans le développement local	Membres des Comités Villageois de Développement	172.554
Techniques de compostage	Producteurs ruraux	185.222

Avec l'accompagnement du Programme, ces actions de formation et de sensibilisation ont habilité les acteurs dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage locale, y compris la planification. Divers instruments de planification des actions de GRN ont été élaborés, notamment :

- 2.986 Plans de gestion de terroir prenant en compte la GRN ;
- 201 Plans Communaux de Développement (PCD) élaborés en prenant également en compte la GRN sur la base d'un guide méthodologique ;
- 298 PCD ont été actualisés sur la base d'un guide méthodologique révisé mettant un accent particulier sur la prise en compte des thèmes émergents, dont la GRN ;
- 8 Plans de Gestion Intégrée des Écosystèmes (PGIE) élaborés spécifiquement pour la GRN des microbassins versants ;
- 3.013 Plans annuels d'investissement (PAI) villageois pendant au moins trois ans avant l'avènement de la communalisation en milieu rural.

Le PNGT2 a également soutenu les villages et les collectivités territoriales pour la réalisation des projets agricoles, d'élevage et forestiers (Tableaux 7.2, 7.3 et 7.4).

Dans le domaine de la production agricole, les investissements réalisés par les CVGT et les collectivités avec l'appui du PNGT2 ont concerné la défense et la restauration des sols, la gestion de la fertilité des sols, l'hydraulique agricole, les aménagements

pour la production agricole pluviale et de saison sèche ainsi que les infrastructures de gestion des intrants et des récoltes.

TABLEAU 7.2 Principales réalisations dans le secteur de l'agriculture

Rubriques	Phases			Total
	Phase I	Phase II	Phase III	
Réalisation de diguettes en terre (ha)	92	116		208
Réalisation de bandes enherbées (ha)	1.960	98		2.058
Fosses fumières (nombre)	122.378	48.861	13.769	185.008
Cordons pierreux (ha)	40.262	11.218	774	52.254
Réalisation de Zaï (ha)	1.860	1.523	172	3.555
Diguette végétalisées (m)	41.776			41.776
Construction de digues filtrantes avec gabion (m³)	584			584
Traitement de ravines (nombre)	8			8
Protection de berges (m)	13			13
Construction de digues filtrantes en pierres libres (m³)	2.790			2.790
Réalisation de jardins maraîchers de moins d'un ha (nombre)	143	49	27	219
Réalisation de périmètres maraîchers (ha)	145	49	70	264
Aménagement de bas-fonds (ha)	713	862	421	1.996
Forage agricole (nombre)		3		3
Réalisation de puits agricoles (nombre)	9	68	95	172
Réhabilitation de périmètres irrigués à l'aval de barrages (ha)	40	18		58
Réalisation de périmètres irrigués à l'aval de barrages aménagés (ha)	35		5	40
Construction de magasins d'intrants agricoles (nombre)	153	15	9	177
Construction de locaux pour banque de céréales (nombre)	173	1	1	175
Acquisition de phosphate naturel (kg)	22.240	3.500	16.000	41.740
Acquisition de semences améliorées (kg)	13.600	6.811.112	35.653	6.860.365
Fourniture de compost plus (kg)			1.041	1.041
Réalisation de puits agricoles (nombre)	13	68	95	176
Forages agricoles (nombre)		3		3

Source : Rapports d'achèvement PNGT2-I, PNGT2-II et PNGT2-III.



Bas-fond de Nabélin Komki Ipala, Province du Kadiogo

Ces nombreux projets dans le secteur de l'agriculture ont permis d'accroître la production agricole de manière durable par la restauration et l'amélioration de la fertilité des sols. Ils ont permis d'assurer une production de contre-saison et d'améliorer les capacités de stockage des organisations paysannes.

Dans le domaine de la production animale, les investissements réalisés ont concerné l'accès au pâturage et à l'eau pour l'abreuvement des animaux ainsi que la réalisation de parcs de vaccination, d'infrastructures de stockage des intrants, de commercialisation et d'aires d'abattage. Les producteurs ont également été soutenus pour intensifier la production animale, notamment à travers l'appui à l'embouche et à la production de fourrage.

TABLEAU 7.3 Principales réalisations dans le secteur de l'élevage

Rubriques	Phases			Total
	Phase I	Phase II	Phase III	
Réalisation de forages pastoraux (nombre)	30	20	2	52
Construction de magasins d'intrants zootechniques (nombre)	62		1	63
Réalisation de parcs de vaccination (nombre)	248	175	95	518
Réalisation de pistes ou couloirs de transhumance (km)	212	113		325
Identification de zones pastorales (ha)	51.005			51.005
Délimitation de zones pastorales (ha)	44.158	25.250	90	69.498
Ouverture de pistes de transhumance (km)	172		51	223
Création de zones de pâture (ha)	402	184	107	693
Ouverture de couloirs d'accès (km)	274	1.170	284	1.728
Réalisation de boulis (nombre)	73	10	2	85
Aménagement de boulis (nombre)	12	1	2	15
Réhabilitation de boulis (nombre)	36	1		37
Réalisation de puits pastoraux (nombre)	30			30
Construction d'aires d'abattage (nombre)	17	97	18	132
Construction d'abattoirs (nombre)	11	2	1	14
Construction de marchés à bétail (nombre)		30	18	48
Fauche et conservation de l'herbe naturelle (nombre de bottes)	66.257	140	316	66.713
Embouche bovine (nombre de têtes)	816			816
Embouche porcine (nombre de têtes)	421			421
Embouche ovine (nombre de têtes)	765			765
Fourniture d'équipement aux apiculteurs (nombre)	131	31	224	386
Semences fourragères (kg)	5.900	8.583	455	14.938

Source : Rapports d'achèvement PNGT2-I, PNGT2-II et PNGT2-III.

Les infrastructures et les équipements réalisés ont permis d'améliorer la santé animale et de rendre le fourrage et l'eau accessibles aux animaux.

La gestion intégrée des écosystèmes, fondée sur une approche paysagère tenant compte de l'ensemble des usagers des ressources écosystémiques, a été promue principalement dans des zones de concentration de l'appui du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) mais aussi, dans une moindre mesure, dans les communes rurales. Ces actions s'articulent autour de la conservation et la restauration du couvert végétal et de l'habitat de la faune et encouragent des pratiques d'économie de bois-énergie pour réduire le rythme de déboisement.

TABLEAU 7.4 Principales réalisations dans le domaine de la gestion des ressources forestières

Rubriques	Phases			Total
	Phase I	Phase II	Phase III	
Reboisement (ha)	17.286	3.477	2.663	20.763
Réalisation de haies vives (m)	10.715	2.100		12.815
Production de plants (nombre)	33.732	12.500	332.921	379.153
Mise en défens (ha)	547	212		759
Délimitation de forêts (km)	248	1.081	398	1.727
Enrichissement de forêts (ha)	6.577	273		6.850
Identification de forêt (ha)	4.785			4.785
Vulgarisation des foyers améliorés (3 pierres) (nombre)	579	34	10.783	11.396
Vulgarisation des foyers améliorés métalliques (nombre)	250	251	190	691

Source : Rapports d'achèvement PNGT2-I, PNGT2-II et PNGT2-III.

Les réalisations ci-dessus ont permis de restaurer le couvert végétal et la diversité biologique puis de réduire la consommation de bois de feu, facteur important de déboisement.

Les ressources naturelles constituent les capitaux de production de la grande majorité des citoyens des communes rurales. Les aménagements réalisés et les formations reçues se sont traduits par des changements qualitatifs en termes d'accroissement de la production, d'amélioration des conditions de production et de restauration

Pépinière créée et exploitée par les femmes de Gantodogo dans la Commune de Laye, Province du Kourwéogo



des ressources, telles que les sols, le couvert végétal et la faune, mais ils ont aussi donné lieu à une amélioration de la paix sociale entre les usagers des ressources naturelles partagées.

Dans le domaine de l'agriculture, les interventions du Programme ont permis une amélioration de la productivité agricole. En effet, selon l'enquête sur les résultats intermédiaires de 2016, les bénéficiaires déclarent que, outre l'amélioration de la production, la valorisation des terres restaurées a eu d'autres effets (Encadré 7.1).

ENCADRÉ 7.1 **Changement de comportements pour une gestion durable des ressources naturelles**

Dans le Houet et le Kénédougou, les bénéficiaires ont souligné que la réalisation des cordons pierreux ainsi que le reboisement ont freiné la dégradation des sols et entraîné la restauration du couvert végétal et la réhabilitation des terres. L'aménagement des berges des cours d'eau a également favorisé la restauration du couvert végétal et la réapparition de certains oiseaux. Les actions de sensibilisation ont suscité une prise de conscience, ce qui a permis de réduire la coupe du bois et les feux de brousse. Les propos suivants en attestent : « *Aujourd'hui, personne ne peut abattre un arbre sans surveiller les alentours au préalable ; même pour brûler les défriches, chacun surveille pour s'assurer que les alentours ne vont pas être touchés* ».

Dans la Bougouriba et la Comoé, les populations ont insisté sur nombre d'actions ayant contribué à la protection de l'environnement et à l'amélioration des rendements (plantation d'arbres, fosses fumières) à l'exception des villages de Bondigui et de Diassara. Dans la province de la Bougouriba, elles ont surtout relevé la délimitation des réserves forestières interdites à l'agriculture, la réglementation de la chasse pour protéger les espèces (permis de chasse) et l'aménagement de pistes à bétail, ce qui a considérablement réduit les conflits avec les éleveurs : « *Au début, nous n'étions pas contents. Mais aujourd'hui, nous nous sommes rendu compte que c'était une bonne action.* » Dans le village de Tempé, on a constaté la fierté des populations : « *Nous sommes les premiers à avoir pris des permis de chasse. Nous avons perdu la mauvaise réputation de braconniers grâce au PNGT2.* » La réalisation de cultures fourragères a été soulignée à Nicéo (Bougouriba) et Dandougou (Comoé) comme une pratique ayant freiné la divagation des animaux.

Source : PNGT2, 2007. Rapport d'achèvement PNGT2-1, p. 22.

Les bénéficiaires des réalisations dans le domaine agricole ont notamment mentionné les effets suivants :

- l'augmentation de la productivité ;
- la récupération des terres dégradées ;
- la réduction de l'érosion ;
- la réduction de l'utilisation des engrais minéraux et le maintien de la fertilité du sol (Encadré 7.2).

La quasi-totalité des personnes interrogées, tant du côté des personnes-ressources que des bénéficiaires finaux, a fait savoir que cette technique était venue avec des projets antérieurs mais qu'elle avait été systématisée par le PNGT (amélioration de l'approche dans l'identification des bénéficiaires et le financement) et qu'elle s'était révélée bénéfique. Elle a permis de changer positivement les pratiques culturales non seulement du point de vue de la quantité, mais aussi de la qualité. « *Nous étions face à des difficultés pour acheter de l'engrais conventionnel pour nos champs. Mais lorsque nous avons appris à travers la mairie qu'il existait une technique moins coûteuse pour nous permettre de bien produire des denrées de qualité, nous avons tôt fait d'accepter. Depuis que nous avons acquis les fosses et appliqué toutes les règles de production de la fumure organique, nous sommes très satisfaits des résultats. Nous avons noté que l'utilisation de la fumure organique est plus rentable, car non seulement elle fertilise le sol sur une longue durée (3 à 5 ans environ contrairement à l'engrais chimique qui ne dure qu'une année), mais de plus, contrairement à l'engrais qui détruit le sol à la longue, la fumure organique améliore le sol et le maintient en bon état.* » (Propos d'un conseiller d'un village Poura Village). Selon lui, auparavant, les populations étaient peu nombreuses et pouvaient changer de terres à leur guise. Mais de nos jours, l'avènement des fosses fumières a permis aux populations de rester sur place. Un autre bénéficiaire du village de Kankélé a précisé : « *Lorsque nous récoltons, nous avons remarqué que le maïs produit à base de fumure organique a un poids supérieur à celui produit avec de l'engrais.* »

Source : Labo-Citoyennetés, 2018. Capitalisation des actions et expériences du Deuxième Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2), 2002 à 2017, p. 27.

En plus de rendre disponibles et accessibles les pâturages, les espaces à vocation pastorale (69.498 ha de zones de pâture, 2.053 km de couloirs d'accès et pistes de transhumance), négociés, délimités, balisés, équipés d'infrastructures hydrauliques et réglementés par les communautés elles-mêmes avec l'accompagnement du Programme, offrent un environnement sécurisé et une cohabitation apaisée entre les agriculteurs et les éleveurs pasteurs. Les témoignages sont légions à ce sujet (Encadré 7.3).

La pertinence de ces projets n'a pas toujours été la mieux partagée entre les différents acteurs qui utilisent les ressources naturelles et dont les intérêts étaient parfois divergents (par exemple : agriculteurs exploitant les berges des points d'eau, éleveurs à la recherche d'un couloir d'accès au point d'eau, la nécessité de protéger les berges selon le Code forestier). Les services de l'État ont apporté leurs concours pour aboutir à des accords avant la réalisation desdits projets à travers la conduite de concertations et de gestion des conflits. Autour des différents investissements, des comités de gestion ont été mis en place sur la base d'un processus participatif et inclusif. Des règles de gestion et d'exploitation ont alors été adoptées et mises en œuvre sous le contrôle des différents comités, officiellement reconnus par l'autorité de tutelle (Haut-Commissaire, Maires).

ENCADRÉ 7.3 Réduction significative des conflits

Selon Pascal Zinaba, Président du CVD de Kampilcezoogo, province du Kouritenga, « En délimitant les zones de pâture, le PNGT2 a aidé à réduire les conflits entre les éleveurs et les agriculteurs. Chacun a un espace pour son activité. »

Selon Abdoul Tani, Préfet du département de Pouytenga, « Avec l'action du PNGT2, beaucoup de problèmes ont été réglés. Au point qu'ici et même dans les autres départements, nous rencontrons moins de conflits. »

Source : Interview extrait du film documentaire sur les réalisations du SILEM, intitulé « L'espoir retrouvé », réalisé par Carine Sawadogo, 2009 (cité par SILEM, 2010. Bilan cumulé de mise en œuvre, p. 30).

Amélioration de la production agropastorale

La réalisation de puits à usage agricole a permis aux populations de disposer d'eau pour la pratique des cultures maraîchères et irriguées. Cela a favorisé l'amélioration de la productivité agricole et, donc, de l'autosuffisance alimentaire. Sur la base des normes actuelles d'utilisation des puits à usage agricole qui font état de 4 puits pour un hectare, on peut supposer qu'avec les 172 puits à usage agricole réalisés, environ 47,5 hectares de jardins ont été aménagés.

Pendant longtemps, la production animale a été également affectée par l'insuffisance de points d'eau. Les éleveurs et la population sédentaire se sont parfois bagarrés à coup de machette à cause de l'eau. La difficulté d'accès aux points d'eau a rendu l'élevage peu productif et, ces dernières années, de nombreux animaux ont péri en raison du manque d'eau. Dans le domaine de la production animale, le gouvernement a assigné des objectifs au PNGT2. Dans la poursuite de ces objectifs, le Programme a réalisé et réhabilité 52 forages pastoraux, 30 puits pastoraux, 137 boulis et deux retenues d'eau, ce qui a permis d'accroître la disponibilité en eau pour l'abreuvement du bétail et amélioré de ce fait la productivité des animaux. Ces points d'eau ont contribué à réduire les conflits entre les usagers de l'eau. Par ailleurs, les forages pastoraux, s'ils étaient destinés prioritairement à l'abreuvement des animaux ont, dans la pratique, contribué également à couvrir les besoins en eau potable des populations environnantes.

Enseignements tirés

La GRN est un défi effectivement perçu par les populations, mais relégué au second plan des priorités de financement au regard de l'urgence des besoins sociaux

La nécessité impérieuse d'investir davantage et judicieusement dans l'amélioration du capital naturel de production au profit de la plus grande frange de la population rurale est quasi-unanimement reconnue par les élus locaux. Toutefois, on constate que la part de la subvention aux collectivités territoriales consacrée à la GRN reste relativement faible, et cela, en dépit de la sensibilisation et du plaidoyer déployés par le PNGT2. Cette situation s'explique, entre autres, par les attentes pressantes des populations d'accéder aux services sociaux de base (éducation, santé, eau potable

et assainissement) et le faible niveau d'adaptation des procédures de dépenses publiques classiques pour la mise en œuvre des microprojets de GRN, mais aussi par le faible niveau de « visibilité et de rentabilité politique » des réalisations ayant trait à la GRN par rapport aux infrastructures socioéconomiques.

Une action de GRN doit cibler la satisfaction d'un besoin explicite exprimé par des bénéficiaires précis

Bien souvent, ces actions requièrent des concertations et des consultations endogènes chronophages, notamment en ce qui concerne les ressources communautaires ou partagées, telles que les forêts villageoises ou départementales, les mises en défens, les zones de pâture, les pistes ou couloirs de transhumance ou d'accès. Mais lorsque ces actions sont bien choisies et menées de manière concertée, elles impactent positivement la vie quotidienne des citoyens dans les ménages ruraux. Elles concourent à l'accroissement de la productivité agro-sylvo-pastorale. Elles contribuent à l'apaisement du climat social et procurent des moyens de subsistance et de survie aux plus pauvres.

La mise en œuvre efficace de la plupart des actions de GRN requiert un mécanisme de financement spécifique avec des ressources dédiées

Les procédures classiques de passation de marchés et de liquidation des dépenses publiques s'accommodent difficilement de la nature et de l'environnement de mise en œuvre des actions de GRN. La procédure de la maîtrise d'ouvrage locale a été adaptée en y intégrant la possibilité de signer des protocoles d'exécution tripartites entre les communes bénéficiaires, les prestataires⁸ et le PNGT2, ce qui permet au Programme de procéder au paiement des prestations certifiées.

L'application judicieuse des principes de subsidiarité et de cofinancement est indissociable du succès des actions de GRN

La planification, la réalisation et la valorisation des microprojets de GRN doivent impliquer très étroitement les autorités et les communautés des villages bénéficiaires, notamment pour la définition et l'application des règles de gestion. La subvention du Programme doit couvrir des acquisitions et les frais inaccessibles aux bénéficiaires. La contribution de ceux-ci, notamment en nature, est un gage d'appropriation et de durabilité des réalisations.

⁸ Pour assurer un accompagnement durable des collectivités territoriales, les prestataires doivent avoir un statut d'ONG ou d'association à but non lucratif intervenant déjà dans la région et œuvrant dans le domaine de la GRN. Ce type de partenariat peut également être établi avec un service technique de l'État.

8

Le développement économique local : le défi des investissements productifs et rentables

*Aire d'abattage
dans la Commune
de Gorgadji,
Province du Séno*



Auteurs : Suleyman Nassa, Kassoum Savadogo et Bertus Wennink

Introduction

En 2001, le gouvernement du Burkina Faso, en adoptant la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD), a opté pour un développement rural décentralisé fondé sur le secteur agricole. Cette vision met l'accent sur l'amélioration durable de la capacité productive des ressources rurales aussi bien naturelles qu'humaines et l'émergence d'une économie locale plus dynamique à travers la responsabilisation des communautés locales. Au moyen d'une économie locale florissante, on espère que les collectivités territoriales pourront mieux lever les recettes fiscales sur les activités économiques locales. Ainsi, les communautés contribueront davantage



Marché de bétail de la Commune de Dablo, Province du Sanmatenga

au financement de leur développement local tout en réduisant leur dépendance des transferts de ressources en provenance du gouvernement central.

La contribution du PNGT2 consiste à concourir à la réalisation des infrastructures socio-sanitaires et économiques à travers l'accompagnement des communautés pour qu'elles mènent à bien la maîtrise d'ouvrage locale. Cette approche a contribué au développement économique local et a connu des accents différents au cours de la mise en œuvre du Programme. Par conséquent, elle a débouché sur des résultats variables non sans avoir appris quelques leçons pertinentes.

Contexte

Le Burkina Faso fait partie des pays en voie de développement ayant un revenu annuel par habitant inférieur au seuil de pauvreté. Face à cette situation, le gouvernement, à travers le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP, 2000-2002), a défini ses priorités de développement sur la base de quatre axes stratégiques : renforcer une croissance équitable ; garantir l'accès des plus pauvres aux services sociaux de base ; multiplier les opportunités d'emplois et de génération de revenus auprès des plus pauvres ; et promouvoir la bonne gouvernance.

Au Burkina Faso, l'économie est fortement dépendante de l'agriculture. Celle-ci représentait 18,9 % du Produit National Brut et constituait 77 % des revenus des exportations du pays (principalement du coton) en 2005. La performance agricole reste tributaire du climat et, surtout, de l'utilisation des technologies d'intensification agricole, notamment en matière de gestion de la fertilité des sols et, plus généralement, de l'exploitation durable des ressources naturelles.

L'incidence de ce constat sur la pauvreté en zone rurale, où les ménages dépendent des revenus agricoles, est directe. Les agriculteurs sont peu enclins à investir dans l'intensification agricole, laquelle permet pourtant de produire un surplus commercialisable et de valoriser la production avec l'implication des opérateurs privés (transformation, commercialisation). Par conséquent, il revient aux collectivités territoriales de créer des conditions propices à l'intensification et la valorisation locale de la production agricole à travers des investissements publics.

Stratégie d'intervention

Les interventions du PNGT2 sont fondées sur une approche de développement local conforme aux principes énoncés dans la LPDRD de 2002. Cette approche responsabilise les communautés rurales dans l'identification, la planification et la mise en œuvre des besoins prioritaires de leur localité.

Avant la communalisation intégrale en 2006, les investissements ont été canalisés à travers le « guichet villageois » et le « guichet provincial » du Programme. Le guichet villageois était destiné à financer des activités à l'échelle du terroir villageois (coûts inférieurs à 18 millions de francs CFA). La maîtrise d'ouvrage de ces actions était assurée par les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT), qui réalisaient les investissements soit en régie, soit en faisant appel à des prestataires privés locaux ou aux services techniques de l'État. Les investissements orientés vers la restauration des sols (lutte anti-érosive, fumure organique) et les petits aménagements hydroagricoles (bas-fonds, jardins et périmètres maraîchers) étaient supposés améliorer la production et, par la suite, les revenus agricoles.

Le guichet provincial était, quant à lui, utilisé pour focaliser le financement des aménagements d'envergure spatiale intervillageoise ou à technicité jugée élevée, sous la maîtrise d'ouvrage de la province, dirigée par le Haut-Commissariat. Des protocoles d'exécution et/ou de suivi étaient alors signés à cet effet avec les services techniques de l'État et les organisations de la société civile. Dans le cas des prestataires privés, des contrats étaient signés avec la province à l'issue d'un processus de sélection. Cela a permis la réalisation de plusieurs investissements, tels que des aménagements de bas-fonds, des périmètres maraîchers mais aussi des forages et puits à usages pastoraux et humains.

Après la communalisation intégrale, à partir de 2007, la maîtrise d'ouvrage a été surtout assurée par les communes rurales à travers les conseils municipaux. Elles élaboraient leurs plans communaux de développement et en assuraient la mise en œuvre, laquelle exigeait l'application stricte de la réglementation nationale en matière de passation des marchés publics et des procédures nationales de dépense publique pour les fonds d'investissement (FDL) du PNGT². La réalisation des investissements était formalisée à travers la signature d'un contrat avec des personnes physiques ou morales, tant privées que publiques.

La viabilité économique des communes était devenue un enjeu de taille, d'où l'intérêt des communes d'orienter les investissements vers des infrastructures marchandes et économiques telles que les abattoirs, marchés à bétail, magasins, boutiques et hangars. Ces réalisations étaient censées servir deux objectifs : créer des cadres propices à l'émergence d'activités économiques locales et engendrer des sources de recettes (redevances, taxes) pour les communes.

Hangar réalisé à Tibou dans la Commune de Sollé, Province du Lorum



Résultats et effets

Réalisations par les communautés

Au cours de la mise en œuvre, les réalisations financées avec l'appui du PNGT2 ont favorisé la vulgarisation des technologies d'intensification agricole (intrants agricoles, aménagements hydroagricoles) et la réalisation des infrastructures marchandes. Cette vulgarisation est restée une constante et a même connu un essor au cours de la période 2007-2013. Elle reflétait les besoins prioritaires exprimés par les communautés à la base qui vivaient essentiellement de l'agriculture. Par contre, ces communautés ont surtout réalisé de petits aménagements hydroagricoles pendant la période de la maîtrise d'ouvrage locale par les commissions villageoises (CVGT ; 2002-2007). Avec l'avènement des collectivités territoriales, les communes ont davantage réalisé des infrastructures marchandes avec l'appui du Programme (Tableau 8.1).

TABLEAU 8.1 Intrants agricoles, aménagements et infrastructures financés par le PNGT2

Types	Phase I (2002-2007)	Phase II (2007-2013)	Phase III (2013-2018)	Total
Semences améliorées (kg)	-	6.811.112	35.635	6.846.765
Phosphate naturel (kg)	-	3.500	16.000	19.500
Fosses fumières (nb)	13.768	48.861	13.769	76.398
Cordons pierreux (ha couverts)	40.262	11.218	773	52.253
Bas-fonds aménagés (ha)	713	-	421	1.134
Bas-fonds et périmètres irrigués en aval des barrages (nb)	62	978	-	1.040
Jardins maraîchers < 1 ha (nb)	143	-	27	170
Périmètres maraîchers autour des points d'eau aménagés (nb)	145	-	69	214
Magasins d'intrants zootechniques (nb)	830	432	107	1.369
Aires d'abattage (nb)	-	97	18	115
Abattoirs (nb)	-	-	1	1
Boucheries modernes (nb)	-	-	16	16
Marchés à bétail (nb)	-	30	18	48
Marchés modernes (nb)	-	48	-	48
Boutiques et marchés (nb)	-	-	2.882	2.882
Hangars (nb)	-	-	1.870	1.870
Gares routières (nb)	-	9	6	15

Création de petites et moyennes entreprises et d'emplois

Conformément à sa stratégie de mise en œuvre qui est fondée sur le principe du « faire faire », ce sont notamment des prestataires privés locaux (bureaux d'études, entreprises de construction, animation-formation) qui ont accompagné les communautés dans la formation et la réalisation des aménagements et infrastructures. À ce titre, on observe la création de plusieurs petites et moyennes entreprises locales pour accompagner les CVGT et les communes rurales dans la conduite de leurs activités. Cette approche a favorisé la création d'emplois temporaires, notamment pour les jeunes, à travers le recrutement de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée pour l'exécution des travaux d'aménagement et de construction, et la réalisation des prestations de services par des consultants indépendants et des cabinets d'études (réalisation d'études techniques, conception de plans et devis, suivi et contrôle des travaux ; Encadré 8.1).

ENCADRÉ 8.1 La création d'emplois locaux

La réalisation de plus de 42.000 microprojets durant l'exécution du PNGT2 a permis de créer des emplois à travers les prestataires de services. En effet, il ressort des résultats de l'étude sur le capital social et la gouvernance locale réalisée en 2012 qu'en moyenne, 13 emplois temporaires ont été créés par commune et par an, dans le cadre des prestations fournies pour la réalisation des activités prévues dans leur plan annuel d'investissement. Ces emplois ont une durée moyenne de 57 jours par employé, soit 223.782 hommes-jours employés au total pour l'ensemble des communes. Les prestataires employés proviennent en majorité des communes rurales (53 %).

Le Programme a également accompagné l'élaboration de 2.986 Plans de gestion des terroirs (par les CVGT) et 604 Plans communaux de développement (par les conseils communaux). La réalisation de ces plans locaux a nécessité le recrutement de 212 bureaux d'études. Cet appui a contribué à créer ou à dynamiser ces bureaux d'études.

Amélioration des revenus des populations

Entre 2011 et 2017, au niveau des individus et des ménages en milieu rural, on a enregistré une baisse de l'incidence de la pauvreté de 44,6 % à 43,7 % ; une augmentation des revenus moyens par tête de 94.778 à 129.950 francs CFA, soit un accroissement de 37 %. On a également observé un accroissement de la proportion des ménages en situation d'autosuffisance alimentaire de 57,1 % à 60,8 %. Ce sont aussi bien les réformes entamées par le gouvernement du Burkina Faso depuis 2000 que les interventions d'un ensemble d'acteurs, dont le PNGT2, qui ont contribué à ces progrès.

L'application des technologies de gestion de la fertilité des sols et les aménagements hydroagricoles ont notamment contribué à l'amélioration de la production agricole. Ainsi, à titre d'exemple, les calculs effectués pour 486 hectares de bas-fonds aménagés avec l'appui du Programme indiquent que ces bas-fonds, avec un taux de renta-

bilité interne estimé à 7,8 %, produisent chaque année en moyenne 752 tonnes de riz paddy d'une valeur monétaire d'environ 75 millions de francs CFA, ce qui correspond à environ 42.500 francs CFA de revenus par producteur et par campagne de production.

Accroissement des recettes et de l'assiette fiscale des communes rurales

Les collectivités territoriales, notamment les communes, ont construit au total 48 marchés à bétail, 1.870 hangars de commerce, 2.882 boutiques et marchés ainsi que 101 logements à buts sociaux. L'exploitation des marchés à bétail génère une recette moyenne mensuelle de 300.000 francs CFA. Quant aux autres infrastructures, les coûts moyens de location mensuelle sont de 2.856 francs CFA par hangar, 4.969 francs CFA par boutique et 28.500 francs CFA par logement. On voit donc que l'ensemble constitue des recettes importantes pour les communes dans leur vie institutionnelle encore relativement jeune.

La mise en œuvre des 2.500 projets par les collectivités territoriales avec l'appui du PNGT2 a engendré le paiement de taxes et d'impôts pour l'enregistrement de marchés publics. En plus des recettes générées par l'exploitation, ces infrastructures contribuent à l'accroissement de l'assiette fiscale à travers la collecte des taxes et impôts divers. Il s'agit notamment des taxes de « contribution du secteur informel » et celles liées à « l'occupation du domaine public ». À cela s'ajoute la création des conditions propices à la collecte de taxes et impôts auprès des autres usagers qui exercent des activités connexes dans le domaine public.

Aménagement du bas-fond de Gounghin dans la Commune de Sabou, Province du Boulkiemdé





Formation sur l'assiette fiscale

Enseignements tirés

Les besoins d'infrastructures sociales priment sur ceux d'infrastructures économiques

Après la communalisation en 2006, la stratégie du PNGT2 préconisait la réalisation d'investissements rentables par les communes afin de garantir la durabilité et l'accroissement des recettes propres des collectivités territoriales. Cette stratégie a été mise en œuvre à travers la programmation et la réalisation de projets tels que des infrastructures marchandes (aménagement de marchés modernes, construction de boutiques, de gares routières, de marchés à bétail). Toutefois, dans la pratique, ces investissements ne représentaient que 39 %, sur une prévision de 55 %, des fonds investis par le Programme.

La non-atteinte de cette cible peut être imputable à la persistance des besoins conjoncturels qui a imposé aux collectivités territoriales d'accorder une priorité aux projets sociaux (constructions de salles de classe, de centres sanitaires, etc.) dans leurs documents de planification. À cela s'ajoutent des considérations politiques qui amènent les responsables communaux à privilégier les investissements à caractère social au détriment des autres types d'investissements, ainsi que la démographie galopante qui augmente constamment les besoins en services sociaux de proximité.

Par ailleurs, la faiblesse des subventions allouées aux collectivités territoriales par le PNGT2 par rapport à leurs besoins a réduit leurs capacités à programmer des investissements rentables qui, en général, nécessitent des budgets considérables pour leur réalisation.

Le dialogue indispensable entre contribuables et autorités communales

Les espaces de dialogue sont des cadres institués pour permettre aux élus et aux citoyens de discuter des actions de développement, de la gestion communale et des préoccupations des citoyens dans le but d'améliorer le travail du conseil municipal et la collaboration entre citoyens et élus. Pendant la mise en œuvre du PNGT2, les communes ont tenu plusieurs espaces de dialogues avec l'appui de leurs partenaires techniques et financiers. Ces espaces de dialogue ont permis aux élus de rendre régulièrement compte des activités menées ainsi que des résultats obtenus et aux participants de s'informer sur la gestion des affaires de la commune.

Les avantages liés à ces espaces de dialogue sont notamment : l'instauration de la confiance entre les citoyens et le conseil municipal ; la mobilisation des citoyens autour du développement durable ; et l'émergence d'un esprit de bonne citoyenneté pour faciliter le paiement des taxes. Concrètement, le témoignage de certains acteurs communaux confirme le rôle joué par ces espaces dans l'accroissement des recettes fiscales des collectivités territoriales (cf. Chapitre 5).

La valorisation des aménagements hydroagricoles et infrastructures marchandes

Pour la réalisation de chaque projet, les communes apportent une contribution en nature ou en espèces, le reste du financement prenant la forme de subventions par l'État et ses partenaires, dont le PNGT2. Ce principe de cofinancement a permis d'accroître l'appropriation et la responsabilisation des communautés dans l'entretien et la valorisation des investissements réalisés. Dans certaines communes, ces investissements sont effectivement valorisés au profit des communautés.

On note cependant que, dans d'autres, la faiblesse de l'encadrement et la fragilité de l'organisation des producteurs n'ont pas permis une exploitation optimale de ces infrastructures et, de ce fait, elles n'ont eu qu'une contribution limitée au développement économique local. On voit donc que les communes devraient prendre les dispositions nécessaires pour requérir et formaliser l'appui des services techniques compétents pour faciliter la valorisation des investissements réalisés.

L'engouement du privé dans la réalisation des infrastructures économiques

Les investissements réalisés ont occasionné des impacts imprévus dans la zone d'intervention du PNGT2. En effet, un des impacts positifs inattendus constatés est l'engouement pour les boutiques avec pour effet tache d'huile la réalisation par des opérateurs privés de boutiques similaires à celles construites par les communes avec l'appui du Programme. Cela a permis aux collectivités de confier la construction des boutiques au secteur privé pour mieux prendre en charge les autres actions de développement.

9

L'appui à la mise en œuvre de la réforme de la politique foncière

Quelques bénéficiaires des Attestations de Possession Foncière Rurale (APFR) dans la Commune de Douna, Province de la Léraba



Auteurs : Kassoum Savadogo, Adama Touré, Oumarou Traoré, Issifou Ganou, Moussa Ouédraogo (senior), Gaoussou Ouédraogo et Moussa Ouédraogo (junior).

Introduction

Au Burkina Faso, le secteur rural occupe une place prépondérante dans l'économie nationale. Il emploie 85 % de la population rurale et fournit en moyenne 38 % du Produit Intérieur Brut. Les activités du secteur rural sont composées de l'agriculture (57 %), de l'élevage (25 %) et de la sylviculture, la pêche et la chasse (18 %). Le potentiel de terres cultivables est estimé à 9 millions d'hectares, dont environ 46 % sont actuellement exploités. Les terres irrigables atteignent 233.500 hectares, dont environ 12 % actuellement mis en valeur. Malgré l'existence de ce potentiel et une

hausse annuelle de 2 % enregistrée dans la production céréalière sur la période 2011-2015, de manière générale, les performances des activités agro-sylvo-pastorales sont encore insuffisantes pour satisfaire aux besoins des populations. Les raisons de cette contre-performance sont nombreuses. On peut retenir entre autres : la vulnérabilité du secteur face aux aléas climatiques ; l'intensification insuffisante de la production ; la précarité des systèmes de production ; et le faible niveau d'accès au crédit agricole (moins de 15 % des producteurs). Si certaines de ces limites découlent de facteurs d'ordre naturel, tels que la dégradation des conditions climatiques, les questions d'insécurité foncière sont de plus en plus identifiées comme des freins à la modernisation des systèmes de production.

La sécurisation foncière est l'ensemble des processus, mesures et actions de toutes natures visant à protéger les propriétaires, les possesseurs et utilisateurs de terres rurales contre toute contestation, tout trouble de jouissance de leur droit ou tout risque d'éviction. Elle constitue donc pour les autorités une réponse efficace au développement économique durable du pays. Le PNGT2 a fourni un appui continu qui a contribué à la réforme du régime foncier rural.

Contexte

La mise en valeur efficiente des terres cultivables du pays, estimées à environ 9 millions d'hectares, devait contribuer à satisfaire les besoins alimentaires des populations. On note cependant que des questions d'insécurité foncière sont de plus en plus identifiées comme des freins au développement agricole. En effet, l'agriculteur (ou l'utilisateur de l'espace rural au sens large), qui se sent en situation de sécurisation foncière a plus tendance à investir et à gérer durablement son patrimoine. La garantie de pouvoir tirer profit des avantages de ses activités l'incite à gérer ses investissements de façon plus rationnelle.

Les systèmes traditionnels fondés sur la reconnaissance du droit du premier occupant ainsi que sur le principe traditionnel que l'on ne peut refuser une terre à celui qui a faim ni refuser de l'eau à celui qui a soif sont de plus en plus remis en cause. Les réticences à prêter de la terre sont de plus en plus grandes et les cas de retraits de terres prêtées augmentent. Les tensions, litiges et conflits fonciers s'accroissent.

Face à cette situation peu reluisante observée dans les années 1990, les structures mises en place comme les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) étaient peu fonctionnelles et mal équipées pour gérer les matières foncières à cause de l'analphabétisme de la population, du manque de moyens et d'outils, de la faible maîtrise des missions et attributions par les membres et de la méfiance de certains acteurs vis-à-vis de ces nouvelles structures. Lorsque les litiges ne trouvaient pas de solution concertée au niveau des coutumiers et des autorités administratives, les autorités judiciaires parvenaient rarement à apaiser les parties opposées. Les textes

juridiques régissant le foncier étaient peu connus, peu appliqués et certaines dispositions peu adaptées aux réalités du monde rural.

Stratégie d'intervention

C'est dans ces circonstances que le gouvernement s'est engagé dans une dynamique d'expérimentation, afin de tester des solutions innovantes de sécurisation foncière dans des contextes variés, de les évaluer et les capitaliser pour alimenter les débats relatifs à l'élaboration d'une politique nationale en la matière (PNSFMR, 2007⁹). Ayant pris conscience de la situation décrite ci-dessus et de l'importance d'agir dans ce domaine, les autorités du Burkina Faso ont cherché à promouvoir une amélioration durable et équitable de la sécurité foncière en milieu rural à travers une composante spécifique du PNGT2.

Dans sa vision à long terme (15 ans), la composante « amélioration de la sécurisation foncière en milieu rural » du PNGT2 vise l'amélioration durable et équitable de la sécurité foncière de l'ensemble des utilisateurs de l'espace rural et, en particulier, des groupes sociaux défavorisés comme les petits producteurs, notamment les femmes, les jeunes et les migrants.

L'Opération Pilote de Sécurisation Foncière en milieu rural (OPSF) a été gérée et mise en œuvre par le PNGT2 de janvier 2002 à juin 2007. Elle devait permettre de définir, expérimenter, capitaliser et valider des normes méthodologiques, techniques et un dispositif juridique et institutionnel adéquat de sécurisation foncière en milieu rural. La mise en œuvre de l'OPSF a été faite grâce à l'appui au fonctionnement du Comité National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural (CNSFMR) et à travers la conduite d'études spécifiques. Cette opération pilote a permis de tester l'application de la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) du 23 mai 1996 en milieu rural, de rendre fonctionnel le comité et de conduire une étude diagnostic sur le foncier. Les résultats obtenus au cours de cette phase devaient servir de base pour formaliser la politique foncière au cours de la deuxième phase.

Entre 2008 et 2013, l'objectif du PNGT était d'asseoir le cadre légal du régime foncier et de s'assurer qu'il était bien compris par les différentes parties impliquées. Les activités se focalisaient sur deux axes principaux : i) contribuer à la mise en place du cadre légal et institutionnel pour une gestion efficace du foncier ; et ii) créer les conditions permettant l'exécution du processus de sécurisation foncière. Les activités spécifiques comprenaient notamment l'appui au gouvernement pour la validation formelle de la stratégie politique en matière de gestion foncière, l'élaboration d'une loi sur le régime foncier rural ainsi que des textes d'application permettant de la rendre opérationnelle, le développement d'un plan d'action pour la mise

⁹ Gouvernement du Burkina Faso, 2007. Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural.

en application de la loi, et le soutien à la table ronde composée des partenaires au développement et des ministères impliqués dans la gestion du foncier. Cette composante a été gérée par la Direction Générale du Foncier Rural et des Organisations Paysannes (DGFROP) du ministère de l'Agriculture, avec le soutien actif et sous la supervision du PNGT2.

À l'issue de cette phase qui a permis de formaliser le cadre juridique et réglementaire de la sécurisation foncière en milieu rural, la troisième phase devait contribuer à l'application des nouvelles dispositions de la sécurisation foncière en milieu rural. Elle a été gérée par le PNGT2 en application d'un protocole d'accord avec la Direction Générale du Foncier, de la Formation et de l'Organisation du Monde Rural (DGFOMR) du ministère de l'Agriculture, la Direction Générale des Impôts (DGI) et l'Observatoire National du Foncier au Burkina Faso (ONF-BF).

Au titre des activités effectuées par la DGFOMR dans le cadre du protocole, on peut retenir l'appui à la mise en place et au fonctionnement des Services Fonciers Ruraux (SFR) au niveau des communes, des Commissions Foncières Villageoises (CFV) et des Commissions de Conciliation Foncière Villageoise (CCFV), la contribution aux opérations de délivrance de documents de sécurisation foncière et l'appui au renforcement des capacités des acteurs locaux et des communes rurales pour mettre en œuvre les processus de délivrance de titres sur le foncier de façon efficiente et transparente.

En ce qui concerne la DGI, le protocole a notamment permis aux services du cadastre de réaliser le sectionnement intégral du territoire des 50 communes d'intervention du PNGT2, d'organiser les données collectées dans des couches vectorielles géoréférencées avec des codes/intitulés précis et cohérents et de réaliser l'inventaire exhaustif des droits acquis ou en cours d'acquisition sur le territoire d'intervention du PNGT2.

Quant à l'ONF-BF, le protocole a permis la formation de douze personnes de chaque commune au processus d'établissement des Attestations de Possession Foncière Rurale (APFR) et à la technologie Application mobile de sécurisation foncière MAST (10 membres de CFV et 2 agents des SFR) ainsi que l'accompagnement technique des SFR et des CFV pour la délivrance de 2.000 attestations.

Résultats et effets

Application de la Loi portant Réorganisation Agricole et Foncière (RAF) (Burkina Faso 1996)¹⁰
Avec l'appui de la Banque mondiale, le PNGT2 a développé une opération de sécurisation foncière dans six provinces tests du Burkina Faso (Bougouriba, Kéné Dougou, Komienga, Kouritenga, Soum et Ziro) de 2002 à 2007. Cette opération a permis de mettre à l'épreuve différents outils (Tableau 9.1).

¹⁰ Burkina Faso, Loi N° 034-2009/AN du 16 juin 2009, portant régime foncier rural et décrets d'application, 115 p.

TABLEAU 9.1 Résultats de l'application de la RAF en milieu rural

Activités	Résultats
Élaboration de procès-verbaux de cession foncière au profit des CVGT portant sur 1.860 ha de parcelles abritant des sites d'infrastructures villageoises ainsi que 18 km de pistes de bétail	203 procès-verbaux
Mise en place de commissions villageoises de règlements des différends agriculteurs/éleveurs	39 commissions villageoises
Mise en place de commissions départementales de règlements des différends agriculteurs/éleveurs	3 commissions départementales
Élaboration et adoption d'un guide d'orientation pour l'opération pilote de sécurisation foncière ¹¹	1 guide
Information et sensibilisation des membres des Commissions Provinciales d'Aménagement du Territoire (CPAT), des autorités coutumières, projets et ONG de la zone d'intervention sur les politiques et la réglementation foncière	120 membres
Réalisation d'enquêtes démographiques et foncières dans six provinces permettant d'identifier les acteurs en présence et d'établir la typologie de l'insécurité foncière par acteurs	6 enquêtes

Diagnostics socio-fonciers

En marge de ces expériences de sécurisation foncière menées sur le terrain, le diagnostic de la sécurisation foncière des acteurs (2005) a été confié à des consultants nationaux. Ce diagnostic a eu le mérite de révéler que la faible productivité et qualité médiocre de la production étaient les corollaires d'une insuffisance d'investissements dans le domaine agro-sylvo-pastoral qui, elle-même, découlait de l'insécurité foncière.

L'établissement d'un diagnostic approfondi de l'état des lieux de la sécurisation foncière en milieu rural a permis de faire reposer le processus de formulation de la politique sur un processus bien informé. Mieux encore, ce diagnostic a été partagé. C'est pour cela que les constats et analyses sur la situation foncière rurale ont fait l'objet d'échanges, de concertations et de discussions larges, impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

L'analyse de la situation foncière en milieu rural a permis de recueillir un ensemble d'enseignements et d'en induire des objectifs, orientations et axes stratégiques pertinents de sécurisation foncière. Parmi ces enseignements, il faut souligner les points suivants :

- L'offre de modalités de sécurisation foncière doit être diversifiée et adaptée à la diversité des contextes et enjeux locaux ;
- L'élaboration d'une législation foncière effective, légitime et durable doit reposer sur une vision claire des objectifs et options de sécurisation foncière ;
- Une politique et une législation foncière efficaces doivent reposer sur un consensus foncier national, fondé sur la reconnaissance des intérêts légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux concernés.

¹¹ Guide d'orientation de la mise en œuvre de la composante « Opération pilote de sécurisation foncière » du PNGT2 Phase I, 2003, 102 p.

Soutien au Comité National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural

L'appui financier apporté par le PNGT2 a permis de formaliser le cadre de concertation à travers l'adoption d'un Arrêté conjoint¹² qui prévoyait la création d'un CNSFMR. Placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, ce comité a favorisé la réflexion sur les questions de politiques et de stratégie en matière de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso. Il regroupe en son sein plusieurs départements ministériels et des organisations de la société civile.

L'accompagnement apporté par le PNGT2 de 2002 à 2007 a permis au comité de conduire des réflexions, concertations, études et capitalisations sur le processus de sécurisation foncière en milieu rural. Il a notamment permis l'organisation et la tenue de six ateliers régionaux de concertation sur la première mouture de la politique foncière nationale (PNSFMR). Ces rencontres ont abouti à un consensus sur les différentes orientations de sécurisation foncière proposées par la version provisoire de la politique.

Achèvement des instruments juridiques et techniques pour la sécurisation foncière en milieu rural

Pour ce volet, les activités conduites ont permis à l'État et à ses partenaires de produire les instruments juridiques et techniques pertinents (Tableau 9.2).

Création des conditions favorables pour la mise en œuvre de la PNSFMR

La politique foncière nationale énonce l'ensemble des choix opérés par l'État en matière de gestion et de sécurisation foncière rurale. Ces choix sont formulés sous forme d'orientations, exprimant les options de sécurisation foncière opérées par les pouvoirs publics en faveur des acteurs ruraux. La politique vise à assurer à l'ensemble des acteurs ruraux un accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements et la gestion efficace des différends fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation du développement durable. Les six orientations fondamentales ci-après ont été dégagées comme choix propices à une sécurisation foncière durable des acteurs ruraux :

- reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles ;
- promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base ;
- clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits ;
- améliorer la gestion de l'espace rural ;
- mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural ;
- renforcer les capacités des services de l'État, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière.

¹² MAHRH/MATD/MED/MR4/MECV, 2002. Arrêté conjoint 2002-0038 du 30 septembre 2002 portant création, composition, attribution et fonctionnement du Comité National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural (Journal officiel N° 45 du 7 novembre 2002).

TABLEAU 9.2 Textes réglementaires sur le foncier rural adoptés (2007 et 2008)

Référence	Objet	Date d'adoption/ signature
Décret N° 2007-610/PRES/PM/MAHRH	Adoption de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural	4 octobre 2007
Décret N° 2008-704/PRES/PM/MAHRH/MEF/MATD/MRA	Création, composition, attributions et organisation d'un CNSFMR	14 novembre 2008
Loi N° 034-2009/AN	Loi portant régime foncier rural	16 juin 2009
Décret N° 2010-399/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD/MJ	Modalités d'organisation et de tenue des registres fonciers ruraux	29 juillet 2010
Décret N° 2010-400/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD	Modalités d'élaboration et de validation des chartes foncières locales	29 juillet 2010
Décret N° 2010-401/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD/MJ	Désignation du Plan Foncier Rural de Ganzourgou (PFR/G) comme opération pilote de sécurisation foncière rurale	29 juillet 2010
Décret N° 2010-402/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD	Procédure de constatation de possession foncière rurale des particuliers	29 juillet 2010
Décret N° 2010-403/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD	Conditions particulières applicables aux cessions de possessions foncières rurales	29 juillet 2010
Décret N° 2010-404/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD	Attributions, composition, organisation et fonctionnement des structures locales de gestion foncière	29 juillet 2010
Décret N° 2010-405/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD	Procédure de réalisation des opérations de constatation de possession foncière rurale initiée par les communes	29 juillet 2010
Décret N° 2010-406/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD	Modalités de délivrance de l'autorisation de mise en valeur temporaire des terres rurales et conditions de restitution de la terre au possesseur ou propriétaire foncier rural	29 juillet 2010
Décret N° 2012-263/PRES/PM/MATDS/MJ/MAH/MRA/MEDD/MEF	Attributions, composition, organisation et fonctionnement de la commission de conciliation foncière villageoise	3 avril 2012
Décret N° 2012-704/PRES/PM/MAH/MEF/MATDS/MEDD/MRA	Adoption du cahier général des charges pour l'aménagement, l'occupation et l'exploitation des terres de type entreprenariat agricole	6 septembre 2012
Décret N° 2012-705/PRES/PM/MAH/MEF/MATDS/MEDD/MRA	Adoption du cahier général des charges pour l'occupation et l'exploitation de type familial des aménagements hydroagricoles	6 septembre 2012
Décret N° 2012-706/PRES/PM/MAH/MEF/MATDS/MEDD/MRA	Adoption du cahier général des charges pour l'occupation et l'exploitation des terres aménagées pour cultures pluviales	6 septembre 2012
Décret N° 2012-1042/PRES/PM/MEF/MATDS	Adoption du plan d'action de mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural et de la loi portant régime foncier rural	13 décembre 2012

L'application de la Loi N° 034-2009/AN portant régime foncier rural

La Loi N° 034-2009/AN portant régime foncier rural, adoptée le 16 juin 2009, se veut avant tout une loi de proximité. En effet, la majorité des structures de mise en œuvre de cette loi intervient au niveau local. Elle vise à assurer un accès équitable aux terres rurales pour l'ensemble des acteurs ruraux, personnes physiques et morales de droit public ou privé. La loi vise aussi à promouvoir les investissements afin d'accroître la productivité dans le secteur agro-sylvo-pastoral et de favoriser la réduction de la pauvreté en milieu rural (Encadré 9.1).

ENCADRÉ 9.1 Loi portant régime foncier rural de 2009

La Loi N° 034-2009/AN portant régime foncier rural, adoptée le 16 juin 2009 introduit des innovations majeures, notamment :

- La fin du monopole de l'État sur les terres rurales, tel que défini dans la législation antérieure (RAF), pour faire place à la définition de trois catégories de terres rurales que sont i) le domaine foncier rural de l'État ; ii) le domaine foncier rural des collectivités territoriales et iii) le patrimoine foncier rural des particuliers ;
- La reconnaissance et la protection des droits fonciers coutumiers formalisés à travers un acte administratif dénommé Attestation de Possession Foncière Rurale (APFR) ;
- La responsabilisation des populations à la base (communes et villages) pour gérer le foncier à travers la création des structures que sont : les Services Fonciers Ruraux (SFR), les Commissions Foncières Villageoises (CFV) et les Commissions de Conciliation Foncière Villageoise (CCFV) ;
- La prise en compte des coutumes et pratiques locales à travers des conventions locales ou chartes foncières locales qui sont élaborées par chaque commune ou village pour une application de la loi ;
- L'obligation d'une tentative de conciliation en cas de conflits fonciers ruraux avant la saisine des juridictions compétentes ;
- La formalisation des transactions foncières rurales, notamment la vente, le prêt, la location de terre et l'autorisation de mise en valeur temporaire.

Les principales activités mises en œuvre avaient trait à des campagnes de communication pour l'opérationnalisation de la politique foncière et à la conception d'outils de gestion foncière locale (Tableau 9.3).

TABLEAU 9.3 **Résultats relatifs à la création de conditions favorables à l'application des textes fonciers ruraux**

Activités	Résultats
Édition et reproduction de la PNSFMR en français et en français facile	7.000 exemplaires
Édition et reproduction de la PNSFMR dans la langue nationale	Mooré : 2.000 ; Dioula : 2.000 ; Fulfuldé : 2.000
Ateliers d'information et de sensibilisation à la PNSFMR dans 44 provinces, 351 communes rurales et urbaines et 25 périmètres irrigués	511 ateliers ayant touché 18.583 participants dont 2.980 femmes
Édition et reproduction de la loi et ses décrets prioritaires en français	15.000
Édition et reproduction de la loi et ses décrets prioritaires dans la langue nationale	Mooré : 2.000 ; Dioula : 1.500 ; Fulfuldé : 1.500
Ateliers d'information et de sensibilisation à la loi 034-2009/AN portant régime foncier rural dans les 13 régions, 15 provinces et 351 communes rurales et urbaines et sur 65 périmètres aménagés	543 ateliers ayant touché 20.276 acteurs dont 3.397 femmes
Appui à la création et au fonctionnement des Comités Régionaux de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (CORESFR) dans les régions	13 CORESFR
Production et diffusion d'une pièce de théâtre forum sur le processus de sécurisation foncière	103 représentations ayant touché environ 30.000 participants

Cinquante communes ont mis en place les structures locales de gestion foncière en vue de la fourniture des services adéquats de sécurisation foncière aux populations. Le PNGT2 a soutenu leur mise en place à travers plusieurs activités (Tableau 9.4).

Remise de kits aux Services Fonciers Ruraux (SFR) de 50 communes rurales



TABLEAU 9.4 Synthèse des acquis relatifs aux structures locales de gestion foncière

Activités	Résultats
Atelier de concertation pour l'élaboration du Décret portant composition, organisation, attributions et fonctionnement du Conseil National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural (CONA/SFR) ¹³	3 ateliers Un décret
Atelier de concertation pour l'élaboration du projet d'Arrêté conjoint portant composition, organisation, attributions et fonctionnement du Comité Technique pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural (CT/SFR)	3 ateliers Un décret
Information des maires et des élus locaux sur les procédures de mise en place des CFV et des CCFV	50 maires, 3.215 élus locaux dont 203 femmes
Accompagnement des communes pour suivre la mise en place des CFV	1.432 CFV
Accompagnement des communes pour suivre la mise en place des CCFV	1.432 CCFV
Formation des agents SFR sur leurs missions et attributions et sur les principes de la technologie MAST (<i>Mobile Application to Secure Tenure</i>)	50 dont 2 femmes
Formation des membres des CFV à leurs attributions et missions	8.942 membres dont 2.864 femmes
Formation des membres des CCFV à leurs attributions et missions	15.770 dont 2.804 femmes
Formation des membres des Conseils Villageois de Développement (CVD) aux missions et attributions des CFV et CCFV	4.296 membres
Équipement de 50 SFR et 1.458 CFV/CCFV avec des kits	50 kits*
Collecte des demandes d'APFR dans la plateforme MAST en cours d'instruction au niveau de 10 communes d'intervention prioritaire	1.614 demandes
Appui financier des communes pour la délivrance d'APFR aux femmes et personnes vulnérables	780 APFR
Accompagnement des services du cadastre et des domaines pour le sectionnement des communes d'intervention du PNGT2 en vue de faciliter la délivrance des APFR ou actes de propriété et de jouissance avec des références cadastrales uniques et conformes aux normes nationales	49 communes
Accompagnement des communes dans le recrutement de consultants pour l'élaboration de chartes foncières locales	10 chartes foncières
Conduite d'une étude sur la clarification des droits fonciers sur les périmètres hydroagricoles aménagés au Burkina Faso : État des lieux, Enjeux et Défis	1 rapport définitif
Conduite d'une étude sur les déterminants des conflits fonciers ruraux et leur impact socio-économique dans les zones socio-foncières du Burkina Faso : État des lieux, Enjeux et Défis	1 rapport définitif
Conduite d'une étude sur la problématique de la sécurisation des zones pastorales au Burkina Faso : État des lieux, Enjeux et Défis	1 rapport définitif

* Le kit comprend deux motocyclettes, deux ordinateurs complets avec accessoires et logiciels SIG, une imprimante, un scanner, un photocopieur, cinq récepteurs GPS, cinq androides, deux armoires, deux bureaux complets avec quatre chaises, et deux cantines par village (Encadré 9.2).

¹³ Décret N° 2017-704/PRES/PM/MAHRH/MEF/MATD/MRA du 14 juin 2017 portant création, composition, attributions, organisation et fonctionnement du Conseil National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural (CONA/SFR).

ENCADRÉ 9.2 **Discours prononcé le 13 février 2018 à Ouagadougou par M. Brahim Koné, Maire de la commune de Bérégadougou, représentant les bénéficiaires pendant la cérémonie de remise des kits aux services fonciers ruraux des communes**

« Permettez-moi de prendre la parole au nom des cinquante communes rurales bénéficiaires ici présentes, pour exprimer notre gratitude et nos remerciements aux plus hautes autorités du pays pour leurs actions inlassables afin de donner vie et sens à nos collectivités. Nos remerciements vont également à l'endroit de la Banque mondiale, qui s'investit dans l'accompagnement de l'État burkinabé pour le développement des communautés rurales ».

« Avec la communalisation intégrale du territoire, le gouvernement à travers ce Programme, s'est engagé à mettre en place un cadre légal et institutionnel et des conditions pour une gestion efficace du foncier rural. Cet accompagnement assuré par le PNGT2-III en collaboration avec la Direction Générale du Foncier, de la Formation et de l'Organisation du Monde Rural, s'est étendu à l'appui à la mise en œuvre de la politique et de la législation sur la sécurisation foncière des différents acteurs en milieu rural, à travers la mise en place et le soutien au fonctionnement des Services Fonciers Ruraux, des Commissions Foncières Villageoises et des Commissions de Conciliation Foncière Villageoise, pour la réalisation d'opérations de délivrance d'Attestations de Possession Foncière Rurale au profit de groupes vulnérables ».

« Malgré ces acquis, le constat général aujourd'hui révèle que les structures mises en place et formées restent encore peu opérationnelles sur le terrain, et pour cause, elles manquent d'équipements adéquats. La dotation aujourd'hui par le PNGT2-III de nos communes en kits permettra à leurs services fonciers d'accomplir convenablement leur mission sur le terrain ».

« C'est pourquoi, par ma voix, les collectivités territoriales bénéficiaires du jour vous expriment leur reconnaissance et vous rassurent du bon usage qui sera fait du matériel qu'elles reçoivent aujourd'hui. Elles vous encouragent à étendre cette opération à l'ensemble des collectivités territoriales en vue de rendre effectif l'accès équitable de tous à la terre et de promouvoir la paix sociale en milieu rural ».

Mise en place des structures locales de gestion foncière rurale

L'effectivité de la mise en œuvre de la Loi N° 034-2009/AN portant régime foncier rural (cf. Tableau 9.2) qui est au cœur de la politique foncière est tributaire de la mise en place des SFR, CFV et CCFV. L'intérêt de l'appui à la mise en place desdites structures n'est donc plus à démontrer. Les activités d'information et de sensibilisation menées par le PNGT2 ont suscité l'adhésion de 50 communes sur les 163 que compte sa zone d'intervention. Percevant les avantages de la sécurisation foncière, celles-ci ont procédé à la mise en place de leurs structures locales de gestion foncière (cf. Tableau 9.4).

Élaboration des Chartes Foncières Locales

Les Chartes Foncières Locales (CFL) sont des conventions foncières locales inspirées des coutumes, pratiques ou usages fonciers locaux pour : responsabiliser les populations, les structures locales et les institutions coutumières dans la gestion des ressources foncières et naturelles ; recenser et appliquer effectivement les coutumes et

usages fonciers locaux favorables à la gestion rationnelle et durable des terres et des ressources naturelles ; et prévenir les conflits fonciers relatifs à l'accès et à l'exploitation des terres et des ressources naturelles en milieu rural.

C'est au regard de l'importance de cet instrument juridique en matière de gestion participative et apaisée du foncier et des ressources naturelles que plusieurs communes ont sollicité l'accompagnement du PNGT2 pour la réalisation de leur CFL (Encadré 9.3). L'objet des dix chartes réalisées grâce à l'appui du Programme concerne la gestion des ressources naturelles, des pistes à bétail et des points d'eau (Tableau 9.5).

TABLEAU 9.5 **Les chartes foncières locales réalisées avec l'appui du PNGT2**

Régions	Provinces	Communes	Objet des chartes foncières locales
Cascades	Comoé	Moussodougou	Protection des sources d'eau du fleuve Mouhoun
		Mangodara	Gestion des couloirs d'accès
Centre-Nord	Bam	Rollo	Exploitation réglementée du barrage de Rollo
		Zimtenga	Protection d'une forêt intervillageoise
Nord	Yatenga	Tangaye	Gestion de la forêt communale de Tangaye
Centre-Sud	Zoundweogo	Bindé	Gestion d'une piste à bétail dans la commune de Bindé
Centre-Ouest	Sanguié	Didyr	Gestion de la forêt villageoise de Ladiou
		Tenado	Gestion du bosquet communal de Tenado dans le village de Tio
Plateau Central	Ganzourgou	Mogtedo	Exploitation réglementée d'une zone pastorale
	Oubritenga	Loumbila	Exploitation et gestion des agrégats dans la commune de Loumbila

Sur le plan national, une centaine de CFL, rédigées à l'initiative des collectivités territoriales, sont en cours d'application.

ENCADRÉ 9.3 **La charte locale pour la gestion de la forêt villageoise de Ladiou dans la commune rurale de Didyr**

Date de validation : 28 novembre 2018

Date d'application : janvier 2019

Objet : La CFL de Ladiou détermine les règles communes et consensuelles de gestion durable de la forêt villageoise de ladite localité.

Champ d'application : La CFL s'applique à l'espace de la forêt villageoise de Ladiou.

Procédure d'élaboration et d'adoption :

- La préparation, qui porte essentiellement sur la définition de l'objet et du champ d'application, la prise de l'initiative et la mise en place du Comité d'Initiative, et enfin l'information et la sensibilisation des populations.
- Le diagnostic et la définition de la problématique à travers le diagnostic sommaire et le diagnostic approfondi.
- La définition du contenu de la CFL obtenue par la négociation puis la validation des propositions des différents groupes d'acteurs.
- L'adoption et la validation à travers l'examen, la restitution et l'adoption de l'avant-projet de CFL en assemblée villageoise puis la validation du projet de CFL par le conseil municipal.

Conditions d'accès : Le ramassage du bois mort, la cueillette des produits forestiers non ligneux et des fruits mûrs ainsi que l'accès des troupeaux à la forêt sont permis.

Infractions : Sont considérés comme infractions au titre de la charte, les éléments suivants : la coupe de bois vert, la cueillette de fruits non mûrs, le ramassage du bois mort en dehors de la période fixée et la pratique de feux de brousse.

Sanctions : Tout contrevenant aux dispositions de la présente charte est passible d'une amende dont le montant est fixé par une délibération du conseil municipal.

Contribution à la prévention et la réglementation apaisée des conflits fonciers ruraux

L'application des textes fonciers ruraux a permis de mettre en place des structures locales de conciliation des conflits fonciers ruraux et d'élaborer des chartes pour assurer une gestion rationnelle et réglementée des ressources naturelles (Encadré 9.4). L'accomplissement des missions assignées à ces structures et la mise en œuvre des chartes ont permis aux populations des localités où les structures locales de gestion foncière fonctionnent d'amorcer une gestion durable des terres et des ressources naturelles, de prévenir les conflits fonciers relatifs à l'accès et à l'exploitation des terres et des ressources naturelles en milieu rural et de concilier localement les conflits fonciers ruraux.

ENCADRÉ 9.4 Définition d'un mode alternatif de gestion du contentieux foncier rural

Pour la gestion du contentieux foncier rural, la loi prévoit d'abord des mesures préventives, ensuite elle préconise une conciliation en cas de survenance de conflit foncier et enfin elle attribue la compétence aux juridictions compétentes.

Dans le cadre de la prévention des conflits fonciers ruraux, l'État élabore et met en œuvre des mesures appropriées d'aménagement et de gestion rationnelle de l'espace rural, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment les collectivités territoriales et les chambres régionales d'agriculture, et avec l'implication des autorités coutumières et traditionnelles, de la société civile et des personnes-ressources.

La conciliation en matière de conflits fonciers ruraux est assurée par les CCFV. Elles disposent d'un délai de quarante-cinq jours à compter de leur saisine pour mettre en œuvre la conciliation entre les parties. Ce délai peut être prolongé une seule fois. Toute procédure de conciliation doit faire l'objet d'un procès-verbal de conciliation ou de non-conciliation.

En cas de conciliation, le procès-verbal de conciliation doit être soumis à homologation du président du tribunal de grande instance territorialement compétent. En cas de non-conciliation, la partie la plus diligente peut saisir le tribunal compétent, en joignant à l'acte de saisine le procès-verbal de non-conciliation.

Sécurisation foncière des bénéficiaires d'une Attestation de Possession Foncière Rurale (APFR)

Les activités menées ont contribué à créer un environnement favorable à la mise en œuvre effective de la politique foncière nationale et de la loi sur régime foncier rural. Ainsi, dans la plupart des localités où des structures locales de gestion foncière sont en place, des milliers de demandes d'attestations ont été formulées pour l'obtention d'une APFR. L'appui du PNGT2 a permis de délivrer 828 attestations aux bénéficiaires (Encadré 9.5). À l'échelle nationale, 1.994 attestations ont été délivrées¹⁴. La législation actuelle permet au détenteur d'une APFR de mener efficacement ses activités productives et d'être à l'abri de toute contestation ou de tout trouble de jouissance de ses droits fonciers.

¹⁴ Feuille de route pour la généralisation de l'application des textes relatifs au régime foncier rural, 2014, 37 p.

Le processus de délivrance des APFR aux femmes de Douna a été réalisé avec l'appui technique et financier du PNGT2-III sur recommandation du Comité de pilotage en sa 4^e session ordinaire du 12 août 2015.

Localisation : Plaine de Niofla, commune de Douna.

Procédure, démarche de réalisation : a) animation sur la Loi portant régime foncier rural ; b) dépôt des demandes d'APFR auprès de la CFV, acheminées aux SFR par le CVD ; c) traitement des demandes par les SFR ; d) les levés topographiques réalisés par l'agent domanial sont transmis aux services du cadastre et des domaines pour contrôle ; e) réception des avis des services techniques, publicité de 45 jours ; f) programmation et réalisation de la procédure de Constatation Publique et Contradictoire des Parcelles ; g) établissement des Procès-verbaux de Constatation Publique et Contradictoire des Parcelles ; h) calcul et notification des coûts des APFR aux bénéficiaires ; i) préparation et signature des APFR après paiement des coûts notifiés et j) enregistrement dans le registre des APFR et délivrance au titulaire.

Avantages de la possession d'une APFR : a) possession d'un document de base pour l'obtention de microcrédits en vue de réaliser des activités de post et pré-campagnes pluviales ; b) documents garantissant la transmission des terres pour la succession de la mère à l'enfant ; c) encouragement à l'amélioration des parcelles exploitées par un apport subséquent en fumure en vue d'augmenter la production ; d) rempart contre le nomadisme pratiqué sur les parcelles par le système traditionnel d'organisation des terres qui ne favorise pas les investissements sur le long terme ; e) instrument de l'autonomisation de la femme rurale.

Enseignements tirés

Renforcement des capacités des acteurs pour la coordination et le suivi de la politique foncière

À la lumière des rapports d'évaluation réalisés, il ressort que le manque de coordination et de suivi des structures et acteurs intervenant sur le foncier ne favorise pas toujours une application harmonieuse des dispositions des textes fonciers ruraux. Pour contrer ce problème, des actions devraient être entreprises pour permettre à la DGFORM et aux structures concernées comme la DGI et la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) de jouer pleinement leurs rôles en matière de coordination et de suivi des acteurs dans l'application de la politique, de la Loi portant régime foncier et du plan d'action de leur mise en œuvre.

En plus des structures de gestion foncière signalées plus haut, le plan d'action prévoit un Comité interministériel présidé par le Premier ministre, qui serait l'une des structures de pilotage et de coordination, et une cellule de suivi-évaluation du plan d'action logée au sein de la DGFORM. Toutes les structures prévues, aussi bien par la

loi que par le plan d'action, assureront chacune selon son échelle d'intervention les actions de coordination, de suivi et d'évaluation participative. À ce titre, les actions de renforcement des capacités des acteurs à tous les échelons devront se poursuivre.

Implication des autorités coutumières

La responsabilisation des autorités coutumières locales dans les instances et les structures locales de gestion a permis de concilier la légitimité (coutume) et la légalité en matière de gestion des terres rurales. Cette approche permet l'application des textes fonciers sur le terrain avec moins de problèmes et d'incompréhensions et doit être prise en compte dans tous les textes réglementaires, outils et activités de gestion foncière.

L'importance de la technologie MAST pour le traitement diligent des APFR

Face aux lourdeurs observées par les SFR dans le processus de délivrance des attestations aux populations, le PNGT2 a sollicité l'accompagnement de l'ONF-BF à travers la formation et la mise en œuvre de la technologie MAST. Grâce à cet appui, qui a été formalisé au moyen d'un protocole d'exécution, l'ONF-BF a pu suivre et accompagner dix communes dans le traitement et la délivrance des APFR dans un délai raisonnable. Le bilan de l'exécution de ce protocole a permis effectivement d'enregistrer 2.305 demandes d'attestations, la délivrance de 64 attestations et 978 procès-verbaux de constatation préparés pour notification, et la transmission de 1.263 autres demandes aux services du cadastre pour avis et publicité foncière. Ces résultats sont satisfaisants par rapport aux communes témoins qui n'ont pas bénéficié de cet appui.

Élaboration des textes complémentaires

La loi prévoit 25 décrets d'application, dont 21 ont été adoptés. Quatre décrets nécessaires à la mise en œuvre du processus de sécurisation foncière restent à élaborer pour assurer l'application de l'ensemble des dispositions légales sur le foncier rural. Il s'agit des décrets suivants :

- Le décret portant dénomination, attributions, fonctionnement et modalités d'intervention de l'Agence Nationale des Terres Rurales (ANTR) ;
- Le décret portant conditions d'intervention au profit des collectivités territoriales de l'Agence ;
- Le décret portant organisation, modalités de fonctionnement, alimentation ainsi que les conditions d'utilisation des ressources du Fonds national de sécurisation foncière en milieu rural ;
- Le décret définissant et sanctionnant les violations des dispositions des CFL ayant un caractère pénal.

Compte tenu de l'importance de ces décrets pour l'application cohérente des textes sur le foncier, des actions de concertation doivent être amorcées au niveau de la DGFOMR, structure chargée de la coordination des activités de sécurisation foncière en milieu rural, afin d'assurer leur élaboration et leur adoption.

Mise en place des Services Fonciers Ruraux

L'application effective de la Loi N° 034-2009/AN portant régime foncier rural dépend de la mise en place des structures locales (SFR, CFV et CCFV). On déplore cependant que le niveau de mise en place des services fonciers soit faible, puisqu'il n'est que de 139 sur 351 communes, soit un taux de 39,60 %. Dans les localités où il n'y a pas de structure locale, la conduite des activités d'investissements à travers les projets qui exigent leur sécurisation est de plus en plus compromise. Aux termes des dispositions réglementaires, c'est le ministère chargé de l'Administration territoriale et de la décentralisation qui est la tutelle technique responsable de la mise en place des structures de gestion foncière au niveau local. Ce ministère devrait élaborer une stratégie opérationnelle avec l'ensemble des partenaires pour assurer le recrutement d'agents domaniaux, équiper les services fonciers et accompagner les communes dans l'établissement des autres structures locales.

Réalisation des Plans d'Occupation des Sols (POS)

La majorité des communes rurales ne disposent pas actuellement de plan d'occupation. L'absence de cet outil de planification de l'utilisation des terres ne permet pas toujours de garantir la durabilité des APFR délivrées. Au regard de cette situation, il est vraiment souhaitable que, conformément aux textes en matière de décentralisation et d'urbanisme, les communes se dotent d'un POS en amont.

10

La mise en œuvre des sauvegardes environnementales et sociales

Latrines et boutiques réalisées côte à côte au marché de la Commune de Sourgoubila, Province du Kourwéogo



Auteurs : Élisée Yaro, Dominique Zongo, Suleyman Nassa et Marcel Tondé

Introduction

D'un point de vue environnemental et social, la durabilité constitue le fondement de toute stratégie de développement rural durable. Pour la garantir, la prise de mesures visant à assurer la participation de toutes les parties prenantes à la réalisation des investissements de développement et à la mitigation (élimination, atténuation et compensation) des impacts environnementaux et sociaux négatifs apparaît essentielle. C'est pourquoi, pour chacune des trois phases du PNGT₂, le gouvernement du Burkina Faso a élaboré trois documents-cadres de Sauvegardes Environnementales

et Sociales (SES ; Encadré 10.1) en application de la législation et de la réglementation nationale en la matière et en tenant compte des politiques opérationnelles de la Banque mondiale.

ENCADRÉ 10.1 **Définition des SES et cadre politique, législatif et réglementaire de mise en œuvre au regard du PNGT2**

Les SES sont un ensemble de mesures qui délimite la réalisation d'un programme ou d'un projet dans le but de réduire au maximum les impacts négatifs qu'ils sont susceptibles d'engendrer sur l'environnement (sol, eau, air, forêt et faune) et les populations, et de bonifier leurs impacts positifs.

Au niveau de la Banque mondiale, quatre politiques opérationnelles (PO) ont été applicables au PNGT2, à savoir celles relatives à l'évaluation environnementale, aux habitats naturels, à la réinstallation involontaire et aux forêts.

Au début du PNGT2, le Burkina Faso disposait de textes législatifs et réglementaires tels que la Réforme Agraire et Foncière (RAF), la Loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso, la Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, le Code forestier, le Code de l'environnement et leurs décrets d'application dont le décret N° 2001-342/PRES/PM/MEE du 17 juillet 2001 portant champ d'application, contenu et procédure de l'étude et de la notice d'impact sur l'environnement. Toutefois, le pays ne disposait pas de compétences suffisantes en matière d'élaboration de documents-cadres de SES.

Sur la base des textes nationaux et des PO, le gouvernement du Burkina Faso et la Banque mondiale ont élaboré trois documents-cadres pour chacune des trois phases du PNGT2. Il s'agit du Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES), du Cadre de politique de réinstallation des populations (CPRP) et du Cadre de procédure pour la réduction des impacts sociaux négatifs potentiels de la restriction de l'accès aux aires classées (Cadre Fonctionnel).

Pour la mise en œuvre des documents-cadres des SES, le PNGT2 a élaboré des outils pratiques et il a formé l'ensemble des parties prenantes situées aux niveaux communal, régional et national en matière de SES. Ces outils ont permis la planification et le suivi de la mise en œuvre des mesures de mitigation environnementale et sociale des impacts négatifs des microprojets. Ils ont également promu la réalisation d'activités de bonification de leurs impacts positifs. La maîtrise d'ouvrage totale de la réalisation des mesures de mitigation a été assurée par les collectivités territoriales.

De la mise en œuvre de ces mesures de mitigation, il ressort qu'elles ont permis de préserver la paix et l'équité sociale, d'assainir le cadre de vie des bénéficiaires des investissements, de préserver et de restaurer les ressources forestières et de favoriser la gestion durable des infrastructures réalisées.

Contexte

Lorsque le PNGT2 a démarré dans les années 2000, aussi bien la Banque mondiale que le gouvernement du Burkina Faso avaient déjà constaté que la mise en œuvre de certains projets et programmes, dont l'objectif était d'améliorer les conditions de vie des bénéficiaires, étaient susceptibles d'engendrer d'importants dommages imprévus sur l'environnement, la société et les personnes. Ce constat les a conduits à prendre des mesures de SES. Ces mesures ont pour objectifs d'identifier et d'évaluer précocement les impacts environnementaux et sociaux, positifs ou négatifs, potentiels et d'identifier les écosystèmes, les personnes et/ou les biens affectés par le projet/programme afin de proposer des mesures de mitigation des impacts négatifs mais aussi de bonification des impacts positifs en vue d'assurer la durabilité du développement socio-économique souhaité.

Les microprojets prévus pour être financés dans le cadre du PNGT2 devaient porter essentiellement sur la réalisation d'activités de gestion des ressources naturelles (délimitation de forêts villageoises ou communales, création de zones de pâture, aménagement de bas-fonds, protection de berges, etc.) et d'infrastructures socio-économiques (construction de salles de classe, de dispensaires, de marchés modernes communaux, réalisation de forages à usage d'eau potable, etc.) au profit des communautés de base et des collectivités territoriales.

Le Programme a ainsi été mis en œuvre dans un contexte où, nonobstant l'existence de politiques, lois et règlements, les compétences nationales se limitaient entre autres, à la réalisation d'évaluations environnementales et sociales de projets ou microprojets identifiés et localisés sur des sites bien déterminés et d'audits de projets déjà mis en œuvre. Or, cela ne permettait pas de prendre suffisamment en compte le cas spécifique du PNGT2.

Au cours de la mise en œuvre du Programme, le Burkina Faso a été marqué par une évolution de la législation et de la réglementation portant sur les SES à travers la relecture des instruments et l'adoption de nouvelles lois, comme celle relative au foncier rural¹⁵. À cela se sont ajoutées la promulgation de nouveaux décrets et la relecture d'anciens, dont celui sur les évaluations environnementales et sociales.

Au démarrage du PNGT2, aucun document relatif aux SES n'avait été élaboré. En effet, lors de la préparation de cette phase en 2001, ni la Banque mondiale ni le gouvernement du Burkina Faso n'avaient exigé l'élaboration de documents de SES, comme ils allaient le faire pour les phases ultérieures. C'est bien après le démarrage des activités de la première phase que le Programme a rédigé les documents-cadres de SES (CGES, CPRP et Cadre fonctionnel) sur recommandation de la Banque. Au niveau national, le concept de SES était très peu maîtrisé. Pour l'élaboration en 2003 des documents cadres de SES, le PNGT2 a sollicité l'appui de consultants nationaux. Cependant,

¹⁵ Loi N° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural.

ces consultants ont plutôt réalisé une évaluation d'impacts environnementaux et sociaux dans un contexte où l'identification et la localisation des microprojets se faisaient annuellement par les communautés bénéficiaires. Face à cette situation, le PNGT2, avec l'appui de la Banque mondiale, a fait appel à un bureau d'études international qui a élaboré les premiers documents-cadres de SES du PNGT2 et du Burkina Faso en 2004.

Il n'y avait pas de responsable chargé officiellement des SES au sein de l'Unité Nationale de Coordination (UNC) du PNGT2. Avant la communalisation intégrale du territoire national, les rapports trimestriels et annuels d'activités du Programme ne faisaient aucune mention de l'état de la mise en œuvre des SES. L'intervention du PNGT2 se faisait directement dans les villages sous l'égide des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) et il n'existait pas de répondant villageois ou provincial en matière de SES. Durant toute cette période, aucun expert du Programme n'a bénéficié de formation en SES.

Stratégie d'intervention

Comme les documents-cadres de SES avaient été préparés après le démarrage de la première phase (2002-2007) du PNGT2, les documents de SES étaient désormais élaborés avec l'appui d'un bureau d'études national et du Bureau National des Évaluations Environnementales (BUNEE) et faisaient partie intégrante des dossiers lors de la conception des phases II et III du Programme. Le suivi de l'application des mesures de SES par le PNGT2 s'est fait avec une rigueur croissante d'une phase à l'autre. Une évolution a également été constatée au niveau national, avec le renforcement de la législation et de la réglementation en matière de SES.

Le suivi-évaluation des activités de SES est intégré dans le dispositif global de suivi-évaluation des activités du PNGT2 qui comprend trois niveaux : communal, régional et national. Ce suivi visait à assurer l'effectivité de la réalisation des mesures de mitigation environnementale et sociale à bonne date et selon les règles de l'art. Il devait également permettre d'apprécier le niveau de satisfaction des personnes affectées par les activités et celui des bénéficiaires des investissements.

Au niveau de l'unité nationale, un chargé des SES a été recruté et intégré au service suivi-évaluation et la mise en œuvre des mesures de SES a été confiée à des chargés de suivi-évaluation dans les 13 Unités Régionales de Coordination (URC). Au niveau communal, une Cellule Communale de Suivi-Évaluation (CCSE), également chargée de la mise en œuvre des SES, a été mise en place dans chacune des 302 communes rurales à partir de la deuxième phase (2007-2013). Durant cette phase, les cellules étaient composées de trois conseillers municipaux et ne disposaient pas de moyens de fonctionnement. Lors de la troisième phase (2013-2018), le Programme, en collaboration avec les collectivités territoriales, a proposé un changement de la composition des CCSE avec le remplacement des conseillers municipaux par des agents des

services techniques communaux pour une plus grande efficacité. Ces cellules, désormais composées du secrétaire général de mairie, du comptable communal et d'un agent technique communal, devaient fonctionner sur la base de 0 à 2 % du budget des investissements alloués à leurs communes respectives par le PNGT2.

Des formations en cascade ont permis aux cadres du PNGT2 d'assurer la conception de modules de formation en SES et de former des points focaux au niveau des Directions Régionales de l'Économie et de la Planification (DREP) et des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Économie Verte et du Changement Climatique (DREEVCC). Ces points focaux ont ensuite aidé les chargés des SES au sein des unités régionales à former les membres des cellules communales, les maires et les agents des services départementaux. Outre les formations, les acteurs ont bénéficié d'appuis-conseils et de suivis périodiques dans la mise en œuvre des mesures de SES à tous les niveaux.

Avec l'appui des unités régionales du PNGT2, les cellules communales de suivi ont identifié et planifié annuellement des mesures de mitigation environnementale et sociale des impacts négatifs des investissements communautaires à travers des outils de SES. Il s'agissait de la grille de screening environnemental et social appliquée de façon systématique aux investissements communautaires, de la Prescription Environnementale et Sociale (PES), du canevas de Plan d'Action de Réinstallation (PAR) simplifié, de la Notice d'Impact Environnemental et Social (NIES) assortie d'un Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES) et des clauses de gestion environnementale et sociale. Ces outils ont également permis la réalisation d'activités de bonification des impacts positifs des microprojets.

Les mesures de mitigation environnementale et sociale préconisées dans ces outils, suivant les catégories de projets B ou C, sont prises en compte dans les dossiers d'appel d'offres pour les investissements communaux financés par le Programme et les contrats des prestataires (Encadré 10.2).

Les collectivités territoriales ont assuré la maîtrise d'ouvrage totale de la réalisation des mesures de mitigation. Les mesures environnementales ont été planifiées et exécutées par ces collectivités, au même titre que les investissements de base, avec l'appui financier du PNGT2. Les collectivités se sont aussi chargées de la mise en œuvre des mesures sociales, notamment l'acquisition des terres et la réinstallation des personnes affectées par les microprojets. La mise en œuvre des activités planifiées a fait l'objet d'un suivi-évaluation à l'aide d'outils dédiés. Le dispositif était le même que celui du suivi-évaluation des activités du PNGT2, avec les mêmes acteurs.

ENCADRÉ 10.2 **Planification des mesures de mitigation environnementale et sociale par catégorie de microprojet**

Une liste de microprojets devant être soumis à l'analyse environnementale et sociale de façon systématique est dressée. Lesdits microprojets sont analysés à l'aide de la grille de screening environnemental et social et catégorisés en A, B ou C¹⁶.

- Les projets de catégorie A sont ceux qui ont des impacts négatifs importants, divers, cumulatifs, irréversibles et/ou sans précédent. Ils requièrent une étude d'impact complète avec une consultation des populations. Ces types de microprojets ne sont pas éligibles au financement du PNGT2.
- Les projets de catégorie B sont ceux qui ont des impacts négatifs spécifiques à un site, réversibles et modérés. Ces types de microprojets sont éligibles au financement du Programme mais doivent au préalable faire l'objet d'une NIES assortie d'un PGES et/ou d'un PAR et les mesures de mitigation s'y rapportant peuvent être identifiées et mises en œuvre facilement.
- Les projets de catégorie C sont ceux qui ont un minimum d'impacts négatifs, voire aucun. Ces types de microprojets sont éligibles au financement du PNGT2 et doivent faire l'objet d'une PES (directives/conseils visant à bonifier les impacts positifs et à atténuer les faibles impacts négatifs) et/ou de rapports d'évaluation sociale.

À l'issue de ces analyses, seuls les microprojets classés dans la catégorie B ou C sont éligibles au financement du PNGT2.

Pour permettre à un regard extérieur d'apprécier ses activités, le PNGT2 a commandité en 2018, un audit environnemental et social des investissements physiques réalisés par les collectivités territoriales avec son appui financier. Cet audit a dégagé l'appréciation d'ensemble suivante : « *une bonne tenue (très satisfaisante) des sauvegardes environnementales et sociales dans l'exécution des microprojets de l'échantillon retenu pour l'audit* » (Rapport de l'audit environnemental et social, PNGT2-III, 2018). Les faiblesses relevées concernaient principalement la non-validation des grilles d'analyses et des NIES par le BUNEE. Ces observations ont été prises en charge et l'ensemble des documents évoqués ont été transmis au BUNEE.

Résultats et effets

Outils de mise en œuvre des SES

Les différents acteurs ont assuré la mise en œuvre effective des mesures de SES grâce à plusieurs outils pour le renforcement de leurs capacités et la collecte des données sur les impacts environnementaux et sociaux susceptibles d'être engendrés par les investissements financés en vertu du PNGT2 (Encadré 10.3).

¹⁶ Pour la catégorisation des microprojets et l'élaboration des NIES, c'est le décret N° 2015-1187/PRES-TRANS/PM/MERH/MATD/MME/MS/MARHASA/MRA/MICA/MHU/MIDT/MCT portant conditions et procédures de réalisation et de validation de l'évaluation environnementale stratégique, de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social qui a été utilisé.

Les modules de formation et les outils ont été inspirés des documents-cadres que sont : le CGES, le CPRP et le Cadre fonctionnel. Ces documents ont fait l'objet d'une diffusion sur le site web de la Banque mondiale (infoshop) et dans les médias nationaux. En outre, tous les cadres du PNGT2, les points focaux des DREP et des DREEVCC, les 302 communes rurales et les 13 collectivités régionales ont reçu ces documents en version papier et numérique.

Les outils pratiques de collecte des données ont été constitués par :

- La grille d'analyse environnementale et sociale des investissements, le canevas du mémorandum d'accord pour la cession de sites d'investissement, le canevas simplifié de PAR des personnes affectées par le projet, les tableaux de planification et de suivi de la mise en œuvre des mesures de mitigation, les mesures de SES par type d'investissement extraites du CGES, le décret N° 2015-1187 relatif aux évaluations environnementales et sociales, la liste des espèces végétales intégralement protégées et les clauses de gestion environnementale et sociale à l'usage des collectivités territoriales via les CCSE ;
- Le tableau de synthèse des résultats des analyses environnementales et sociales, le tableau de synthèse des résultats du suivi de la mise en œuvre des mesures de mitigation environnementale et sociale des microprojets et le canevas de rapportage trimestriel à l'usage des chargés des SES au sein des URC du PNGT2.

Formations réalisées

Au total, les cadres du PNGT2 ont dispensé une formation en matière de SES à 1.487 acteurs communaux composés des secrétaires généraux de mairie, des comptables communaux et des agents des services techniques communaux. En plus de ces acteurs de base, les cadres du Programme ont formé 22 cadres de l'Office National des Aires Protégées (OFINAP), 13 cadres des DREP, 13 cadres des DREEVCC et 12 cadres des organisations non gouvernementales et associations partenaires aux mesures de SES. Toutes les personnes formées ont reçu des supports de formation en version numérique et/ou papier. Pour réaliser ces formations, 50 cadres du PNGT2 ont bénéficié des formations par des spécialistes de la Banque mondiale. Ces formations leur ont permis d'analyser les microprojets, d'identifier et de mettre en œuvre des mesures de mitigation environnementales et sociales.

Les formations ont permis de générer une certaine expertise locale en matière de SES. Désormais, les collectivités territoriales prennent systématiquement en compte les questions environnementales et sociales dans la planification et la mise en œuvre de leurs microprojets. En outre, les cadres du PNGT2 ont contribué à l'encadrement d'étudiants en SES à travers leurs travaux de recherche et leurs stages pratiques au sein du Programme.

Les formations et les appuis-conseils sur le terrain ont permis une appropriation grandissante du concept et des outils de SES par les populations. En effet, après un rejet quasi-total du concept, les collectivités territoriales ont progressivement perçu

l'importance de la mise en œuvre des activités de SES. Cela peut s'illustrer par le grand nombre de microprojets analysés et de mesures de mitigation environnementale et sociale identifiées de façon consensuelle et mises en œuvre avec la contribution en espèces et en nature des populations.

Mesures planifiées de mitigation environnementale et sociale

Tous les microprojets inscrits dans les Plans Annuels d'Investissements (PAI) des communes et destinés à un financement avec l'appui du PNGT2 ont fait systématiquement l'objet d'une analyse environnementale et sociale, à l'exception de certains microprojets individuels, tels que les cordons pierreux, fosses fumières, reboisement individuel, environnementaux, etc.

Les sites d'investissements acquis auprès de propriétaires terriens ont fait l'objet de documents de cession de sites. Ce document qui n'était au départ qu'un procès-verbal de palabres s'est transformé en procès-verbal pour enfin devenir un mémorandum de cession de site et refléter l'évolution de la législation nationale en la matière et les attributions des institutions compétentes.

Les analyses environnementales et sociales des investissements ont permis d'engranger les résultats indiqués dans le tableau suivant (janvier 2014 à décembre 2018) sur le plan des SES (Tableau 10.1).

TABLEAU 10.1 **Nombre d'analyses environnementales et sociales des investissements du PNGT2**

Régions	Sites de micro-projets	Sites de microprojets analysés	Catégories des micro-projets analysés			NIES	Instruments de planification des actions de SES élaborés	
			A	B	C		PGES	PES
Boucle du Mouhoun	650	398	0	2	396	2	2	72
Cascades	135	101	0	5	96	5	5	80
Centre	104	92	0	1	91	1	1	47
Centre-Est	297	269	0	0	269	0	0	105
Centre-Nord	289	252	0	2	250	2	2	59
Centre-Ouest	298	197	0	4	193	4	4	124
Centre-Sud	312	181	0	3	178	3	3	122
Est	301	244	0	1	243	1	1	61
Hauts-Bassins	562	238	0	1	237	1	1	72
Nord	398	139	0	1	138	1	1	151
Plateau Central	489	354	0	0	354	0	0	198
Sahel	476	376	0	0	376	0	0	269
Sud-Ouest	215	160	0	0	160	0	0	100
Total	4.526	3.001	0	20	2.981	20	20	1.460

Sur 4.526 sites de microprojets communautaires, 3.001 ont fait l'objet d'analyses environnementales et sociales. Ces analyses ont montré que 2.981 microprojets relevaient de la catégorie C contre 20 de la catégorie B (cf. Encadré 10.2). Sur le plan des instruments de sauvegarde environnementale, 20 NIES assorties de 20 PGES et 1.460 PES ont été élaborés.

Sur le plan de la sauvegarde sociale, les instruments de planification ont été élaborés par région (Tableau 10.2).

TABLEAU 10.2 Nombre d'instruments de planification de mesures de sauvegarde sociale élaborés sous le PNGT2 et de personnes affectées

Régions	Instruments élaborés		Terres cédées et personnes affectées		
	PAR	Mémoires d'accord	Superficie des terres cédées (ha)	Personnes affectées	Femmes affectées
Boucle du Mouhoun	3	285	309,9	557	107
Cascades	7	47	69,9	80	16
Centre	2	78	128,3	206	59
Centre-Est	25	220	1679,8	266	8
Centre-Nord	26	154	2944,5	472	331
Centre-Ouest	2	102	719,3	424	137
Centre-Sud	7	108	139,0	95	1
Est	4	121	60,4	150	49
Hauts-Bassins	7	119	173,1	165	16
Nord	21	103	78,1	499	92
Plateau Central	8	88	1220,7	438	155
Sahel	0	348	146,8	460	42
Sud-Ouest	0	127	24	35	15
Total	112	1.900	7.693,6	3.847	1.028

Au total, 112 PAR simplifiés ou rapports d'évaluation sociale ont été élaborés. En outre, 1.900 mémoires d'accord ont été rédigés pour la cession de 7.694 hectares de terres. Les microprojets communautaires ont affecté directement 3.847 personnes, dont 1.028 femmes, soit 27 %.

Les activités contenues dans ces documents (PGES, PES, PAR et mémoires de cession de sites) ont été inscrites dans les tableaux de planification des mesures de mitigation environnementale et sociale au niveau communal par les CCSE. Les mesures éligibles au financement du PNGT2 ont été prises en compte dans les PAI communaux (PAIC) au même titre que les microprojets soumis au Programme. Les autres

mesures, notamment celles relatives à l'acquisition de terres, ont été planifiées pour être financées par les conseils de collectivités et les communautés bénéficiaires des investissements.

Mise en œuvre des mesures de mitigation environnementale et sociale

Les mesures de mitigation environnementale et sociale planifiées ont été mises en œuvre avec l'appui financier du PNGT2, des collectivités territoriales et des communautés bénéficiaires (Tableaux 10.3 et 10.4).

TABLEAU 10.3 Synthèse des principales mesures de mitigation environnementale exécutées sous le PNGT2

Domaines d'activités	Principales mesures de mitigation environnementale
Infrastructures de production animale	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation de forages pour le nettoyage régulier des aires d'abattage • Réalisation de fosses de saisie au niveau des aires d'abattage • Réalisation de fosses septiques et d'enfouissement des déchets issus des parcs de vaccination
Infrastructures d'éducation	<ul style="list-style-type: none"> • Construction de latrines scolaires • Sensibilisation des élèves à l'utilisation, à l'entretien et au nettoyage des latrines • Reboisement scolaire • Nettoyage complet des chantiers de construction pour dégager tout matériel dangereux pour les élèves
Infrastructures hydrauliques	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation de canaux d'évacuation d'eau • Réalisation de puits perdus • Réalisation d'abreuvoirs
Infrastructures sanitaires	<ul style="list-style-type: none"> • Construction de latrines publiques • Acquisition ou construction de bacs à ordures • Construction d'incinérateurs • Réalisation de forages • Construction de dépôts pharmaceutiques
Infrastructures marchandes	<ul style="list-style-type: none"> • Construction de latrines publiques • Acquisition ou construction de bacs à ordures • Réalisation de forages pour faciliter l'assainissement sur les sites • Reboisement compensatoire sur les sites de marchés • Nettoyage du site à la fin des travaux • Campagnes de sensibilisation des populations aux impacts négatifs des déchets plastiques sur les marchés

Avant la clôture du PNGT2, toutes les mesures de mitigation environnementale soumises à son financement ont connu un taux d'exécution de 100 %.

TABLEAU 10.4 **Aperçu des principales mesures de mitigation sociale exécutées sous le PNGT2**

Domaines d'activités	Principales mesures de mitigation sociale
CES/DRS	<ul style="list-style-type: none"> • Dédommagement financier (100.000 francs CFA) d'une femme affectée lors des travaux de protection de la source du marigot Houët • Recrutement de personnes affectées comme ouvriers avec paiement de 180.000 francs CFA
Infrastructures de production animale	<ul style="list-style-type: none"> • Construction d'un poste d'eau autonome au niveau d'un marché à bétail
Infrastructures d'éducation	<ul style="list-style-type: none"> • Signalisation des chantiers de construction • Mise en place de comités de gestion des infrastructures • Nettoyage complet des chantiers de construction pour dégager tout matériel dangereux pour les élèves • Réalisation de 200 fosses fumières pour compenser des pertes de terres • Réalisation de plantations compensatoires de 7.000 plants d'espèces fruitières • Attribution de terres cultivables aux personnes affectées
Infrastructures hydrauliques	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation de fosses fumières pour compenser les pertes de terres • Reconstruction d'une maison par la population au profit de la personne affectée par le microprojet • Mise en place de comités de gestion • Définition claire de règles d'accès à l'eau • Dynamisation des Associations des Usagers de l'Eau (AUE) pour assurer une bonne gestion des ouvrages • Réalisation de puits perdus • Contrat d'affermage avec une structure pour l'exploitation d'un poste d'eau autonome
Infrastructures sanitaires	<ul style="list-style-type: none"> • Information/sensibilisation des comités de gestion
Infrastructures marchandes	<ul style="list-style-type: none"> • Signalisation des chantiers de construction • Recrutement de personnes affectées comme ouvriers pendant l'exécution des travaux • Attribution prioritaire des boutiques et hangars, construits avec l'appui du Programme, aux personnes affectées • Exonération des frais de location des boutiques pour une période donnée • Mise en place de comités de gestion des infrastructures et élaboration de cahiers des charges

Par rapport à la planification globale, le taux d'exécution de l'ensemble de ces mesures sociales par les collectivités et leurs partenaires est estimé à 90 %. La mise en œuvre des mesures de mitigation environnementale et sociale a permis la restauration des pertes de végétation grâce à des reboisements, l'assainissement du cadre de vie des bénéficiaires en raison de la construction d'incinérateurs, de latrines publiques et scolaires et de l'acquisition de poubelles. Sur le plan social, on peut noter la préservation de l'équité et de la paix sociale grâce à l'attribution de parcelles aménagées ou de terres cultivables, la réalisation de fosses fumières et l'octroi de plants d'espèces fruitières, ou encore l'attribution prioritaire de boutiques ou de hangars aux personnes affectées par le Programme.

Les mesures de SES ont également permis d'assurer la fonctionnalité, la valorisation et la durabilité des investissements à travers la mise en place et la formation de

comités de gestion, l'élaboration de conventions locales de gestion ou la réalisation de forages indispensables à l'exploitation de certaines infrastructures, telles que les aires d'abattage.

La documentation et l'archivage en version numérique et papier de toutes les activités de SES, dont celles liées à l'acquisition des terres et à la compensation des personnes affectées, ont été réalisés par les collectivités territoriales. Cela a contribué à l'amélioration de la prévention et de la gestion des conflits au niveau local (Encadré 10.4).

ENCADRÉ 10.4 **Témoignage d'un président de collectivité territoriale sur la contribution des SES à l'équité et à la paix sociale**

Concernant les expériences de mise en œuvre des mesures de SES des investissements réalisés avec l'appui du PNGT2, M. Aimé Sosthène Coulibaly, maire de la commune de Bourasso, dans la province de la Kossi, s'est exprimé en ces termes : « *La mise en œuvre des SES a été un facteur de préservation de la paix sociale à travers l'information, la sensibilisation des parties prenantes locales et la négociation des sites auprès des propriétaires terriens et des autres personnes affectées. Cette démarche a abouti à l'identification, la planification et la réalisation de mesures compensatoires consensuelles lors de l'acquisition des terres pour la réalisation des investissements communautaires. Les intérêts des personnes affectées et surtout des personnes vulnérables ont toujours été pris en compte. Il y a aussi l'effet tache d'huile de l'accompagnement du PNGT2 qui a permis de prendre en compte les mesures de SES dans la réalisation des activités financées par d'autres partenaires financiers et par les collectivités elles-mêmes.* »

« *Dans le passé, l'utilisation de certaines infrastructures était simplement bloquée ou mise à mal par le choix non consensuel du site, l'absence de comités et de conventions locales de gestion ou de réalisations complémentaires ou d'assainissement comme les forages, les latrines, les incinérateurs, etc. Ces réalisations sont désormais systématiquement prises en compte dans les mesures de mitigation environnementales et sociales, intégrées dans la planification des microprojets et mises en œuvre. Cela a permis de rendre fonctionnelles les infrastructures réalisées avec l'appui du PNGT2.* »

Source : propos du maire de Bourasso lors de l'atelier de capitalisation des expériences de SES du PNGT2, juin 2018.

Par ailleurs, la réalisation simultanée des études environnementales et sociales et des études techniques et socio-économiques de faisabilité a contribué à adopter des variantes techniques appropriées afin d'éviter ou de minimiser certains impacts environnementaux et sociaux négatifs. Cela a ainsi permis d'assurer une bonne mise en œuvre et une certaine acceptabilité sociale des investissements.

De façon générale, il est ressorti des enquêtes sur les résultats intermédiaires réalisées par le PNGT2 que la mise en œuvre des mesures SES à travers la sélection participative des projets, et notamment les négociations sur les actions de mitigation des impacts



Latrines et incinérateur installés au centre de santé de Bargo dans la Commune d'Absouya, Province de l'Oubritenga

négatifs, a contribué à améliorer l'entente, l'équité et la cohésion au niveau local, à préserver l'environnement et à assurer le fonctionnement et la gestion durable des investissements en prenant en compte les intérêts de toutes les parties prenantes.

Création d'une mémoire institutionnelle sur les SES

Pour pérenniser les acquis de la mise en œuvre des mesures de SES, toute la documentation produite a été photocopiée, numérisée et diffusée pour archivage au niveau de toutes les mairies des communes concernées, du BUNEE et de la représentation résidente de la Banque mondiale au Burkina Faso. Quant aux Gouvernorats et Hauts-Commissariats, ils disposent de différents outils de SES grâce aux copies de conventions de cofinancement des collectivités de leur ressort territorial. L'archivage a concerné l'ensemble des outils renseignés. Il s'agit des grilles de screening environnemental et social des microprojets financés, des procès-verbaux et mémorandums de cession de sites d'investissement, des PAR, des NIES et des procès-verbaux de réunions. En outre, les canevas de l'ensemble des outils de SES et les modules de formation s'y rapportant ont été mis à la disposition de toutes les collectivités territoriales régionales et communales sur des supports numériques.

Par ailleurs, la disponibilité d'une base documentaire de SES archivée en versions papier et numérique au niveau des collectivités s'avère être un garant de la durabilité des investissements avec ou sans le PNGT². Par exemple, les mémorandums de

cession des sites pourront servir de base pour la délivrance d'attestations foncières lorsque les services fonciers seront mis en place et fonctionnels dans chacune des 302 communes rurales. De même, les outils et les modules de formation pourront servir au recyclage des acteurs communaux de façon permanente.

Enseignements tirés

Planification et mise en œuvre efficace des mesures de mitigation environnementale et sociale

Au niveau de certaines communes, on accuse des retards dans l'analyse des microprojets et dans l'identification des mesures de mitigation environnementale et sociale requises. Cela a parfois eu pour conséquence la non-prise en compte des mesures de mitigation au cours de l'année d'exécution du microprojet. Face à cette situation, L'unité de coordination du PNGT2 a dû proposer aux communes un extrait mis à jour du tableau du CGES présentant les activités susceptibles d'être financées par le Programme, leurs impacts positifs et négatifs potentiels et les mesures de mitigation susceptibles d'être mises en œuvre afin de permettre aux communes de planifier les microprojets avec leurs mesures de mitigation pour financement au cours de la période.

Poursuite du renforcement des capacités des acteurs en matière de SES

On constate une évolution progressive dans l'appropriation des outils de SES par les acteurs pour la mitigation des impacts négatifs des investissements. Toutefois, des dispositions doivent être prises pour pérenniser ces acquis à travers la poursuite du renforcement des capacités des acteurs des collectivités.

Mise en œuvre des mesures de mitigation sociale

Les mesures de mitigation des impacts sociaux négatifs, tels que les pertes de terres, sont à la charge des collectivités territoriales dont les compétences et les ressources propres en la matière sont limitées. Il s'avère donc nécessaire que ces collectivités puissent bénéficier d'un renforcement spécifique de leurs capacités, de référentiels de dédommagement adaptés et de ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre des mesures de compensation.

Renforcement du personnel chargé de la mise en œuvre des SES du programme

Conformément au manuel de procédure du PNGT2, la gestion du suivi-évaluation et de la mise en œuvre des SES au sein des équipes régionales a été assurée par les chargés de suivi-évaluation. D'un point de vue opérationnel, cette double responsabilisation a eu pour conséquence la priorisation des activités de suivi-évaluation sur les activités de SES, malgré l'importance de celles-ci dans la mise en œuvre du Programme. Pour une meilleure performance de la mise en œuvre des SES, la fonction s'y rapportant devrait être sous la responsabilité exclusive d'un cadre au sein de chaque équipe régionale.

Déconcentration et renforcement des capacités du BUNEE

L'appui-accompagnement du processus de mise en œuvre des mesures de SES est assuré au niveau national par le BUNEE, qui est une structure centrale dont la capacité à couvrir le territoire national est limitée. Pour plus d'opérationnalité et d'efficacité, il serait nécessaire que le bureau soit déconcentré et doté de plus de moyens humains et matériels.

L'amélioration des conditions de vie de la femme rurale

Vulgarisation du foyer amélioré FA3P par les femmes de la Commune de Niou, Province du Kourwéogo



Auteurs : Delphine Gampéni-Sawadogo, Blandine Traoré-Dambré et Oumarou Traoré

Introduction

Près de 80 % des Burkinabés vivent en zone rurale et l'économie est fortement dépendante de l'agriculture. Les femmes représentent 52 % de la population du pays (RGPH, 2006¹⁷). Les différentes stratégies et politiques de développement définies au Burkina Faso mettent l'accent sur l'amélioration des revenus et des conditions

¹⁷ Institut National de la Statistique et de la Démographie, 2016. Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH).

de vie de la population rurale. Or, les différentes analyses de la pauvreté au Burkina Faso sont unanimes à reconnaître qu'elle est essentiellement rurale et, de surcroît, à visage féminin.

Dans sa conception, le PNGT2 n'est pas un programme genre mais plutôt communautaire. Toutefois, pour s'assurer que les besoins spécifiques des groupes vulnérables, et notamment des femmes, sont pris en compte, le Programme a aidé les structures locales de gestion du développement à les intégrer dans le processus de planification et de mise en œuvre des activités de façon itérative au cours de ses différentes phases.

À la clôture du Programme, quel bilan peut-on faire de la prise en compte de la femme rurale par le PNGT2 ? Quelle stratégie d'intervention a permis au Programme de cibler la femme rurale à travers toutes ses actions ? Quels sont les résultats engrangés par le Programme en rapport avec la femme rurale ? Les investissements réalisés ont-ils eu un impact sur les conditions de vie des femmes ? Quels enseignements faut-il tirer de la prise en compte de la femme rurale dans les projets communautaires ?

Contexte

Au cours des dernières décennies, le Burkina Faso s'est fortement engagé en faveur de la lutte contre les inégalités entre les hommes et les femmes à travers la ratification et l'adoption de plusieurs textes de loi au niveau international et national.

Au niveau international, les textes suivants ont été ratifiés par le Burkina Faso :

- La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, qui stipule dans son article premier que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette convention engage les États signataires ou adhérents à éliminer toute forme de discrimination envers les femmes et à favoriser leur plein développement dans l'ensemble des domaines politiques, économiques, socio-culturels et civils.
- L'Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution N° 62/136 du 18 décembre 2007, a décidé de la célébration d'une Journée internationale de la femme rurale dont la première a eu lieu le 15 octobre 2008. Cette célébration reconnaît le rôle et l'apport décisif des femmes rurales dans la promotion du développement agricole et rural, l'amélioration de la sécurité alimentaire et l'élimination de la pauvreté en milieu rural.

Les principaux textes nationaux ayant été adoptés sont :

- La Constitution du Burkina Faso du 2 juin 1991 qui interdit les discriminations, notamment « *celles fondées sur la race, l'ethnie, la région, la couleur, le sexe, la langue, la religion, la caste, les opinions politiques, la fortune et la naissance* ».
- Le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT, 2006) qui confère à l'homme et à la femme les mêmes droits de participation à l'action citoyenne et à la gestion des affaires locales.
- La Politique Nationale Genre (PNG) de juillet 2009, assortie d'un plan d'action opérationnel qui constitue le cadre de référence pour toutes les activités en faveur du genre. L'objectif de cette politique est de promouvoir un développement participatif et équitable des hommes et des femmes dans le respect de leurs droits fondamentaux. Ces axes d'intervention sont, entre autres, l'amélioration de l'accès de tous les Burkinabés, hommes et femmes, aux services sociaux de base et leur contrôle, de manière égale et équitable ; l'amélioration de l'accès égal des hommes et des femmes aux sphères de décision ; et la promotion de l'institutionnalisation du genre par son intégration dans les systèmes de planification, de budgétisation et de mise en œuvre des politiques à tous les niveaux.
- La Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD, 2002), dont l'objectif global était d'assurer une croissance soutenue du secteur rural en vue de contribuer à la lutte contre la pauvreté, au renforcement de la sécurité alimentaire et à la promotion d'un développement durable. L'un des objectifs spécifiques était d'améliorer la situation économique et le statut social des femmes et des jeunes en milieu rural.

L'analyse de la contribution du PNGT2 à l'amélioration des conditions de vie de la femme rurale s'appuie sur des indicateurs qui sont liés à l'accès aux services sociaux de base, à l'eau et l'assainissement, et à la charge de travail de la femme. En l'absence d'études de référence au démarrage du Programme en 2002, ce sont les années 2003 et 2004 qui sont considérées comme années de référence. Cela se justifie par le fait que des enquêtes sur les conditions de vie des ménages en milieu rural (ECVMR) ont été réalisées au cours de ces périodes par l'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD) du Burkina Faso et le PNGT2 et l'annuaire statistique 2004 du ministère de la Santé publique. Les valeurs des indicateurs de base retenues pour cette analyse sont celles liées à la femme rurale (voir plus bas Tableau 11.1).

Stratégie d'intervention

Planification du développement local

Dans sa stratégie d'intervention, le Programme a pris en compte la femme rurale comme faisant partie intégrante de la communauté. Dès l'étape de l'élaboration des documents référentiels de développement local, le PNGT2 a utilisé des méthodes de planification et d'animation participatives qui permettent la prise en compte des préoccupations des groupes vulnérables (femmes, éleveurs, jeunes, castes), en l'occurrence la Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARP). Cette méthode comprend des outils d'analyse, dont le focus groupe qui permet à l'animateur d'organiser des échanges avec des groupes homogènes (jeunes, femmes, éleveurs, migrants, etc.) pour ensuite présenter les résultats en plénière.

Le PNGT2 a participé à la relecture du guide d'élaboration du Plan Communal de Développement (PCD) intervenue en 2013. Cette relecture a permis d'intégrer dans le processus de planification divers thèmes émergents comme le genre, le VIH/SIDA et les changements climatiques.

L'animation du développement local

Au niveau national, la mise en place des structures chargées de l'animation du développement (Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs [CVGT] et Conseils Villageois de Développement [CVD]) est régie par des textes qui prévoient la représentativité d'au moins deux femmes¹⁸. Le PNGT2, en accompagnant directement la mise en place des dites structures, a veillé au respect des textes.

Pour renforcer davantage la participation féminine à l'animation du développement local, le Programme a développé, en collaboration avec l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF), des thèmes de formation qui s'adressaient spécifiquement aux femmes ; par exemple « le rôle de la conseillère dans l'animation de la collectivité ». De surcroît, pour la mise en œuvre de la composante « renforcement des capacités », le PNGT2 a mis au point une stratégie qui consiste à préciser dans les termes de références des formations le nombre de femmes à inclure dans la sélection des participants.

Investissements

Généralement, les besoins spécifiques des femmes qui ressortent des plans locaux de développement sont essentiellement individuels et centrés sur les AGR. Bien qu'éligibles au fonds d'investissement, ces activités n'ont pas connu de financement, le choix des communautés s'étant orienté prioritairement vers la satisfaction des besoins sociaux de base. Le Programme a alors décidé d'accompagner les communautés dans leur choix.

¹⁸ Conformément à l'Arrêté N° 0010/2000/AGR/MEE/MEFMATS/MRA du 3 février 2000 relatif à la mise en place des CVGT et au Décret N° 2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007 portant organisation, composition et fonctionnement des CVD.

Toutefois, au fil du temps, le PNGT2 s'est rendu compte que ses actions touchaient faiblement les femmes, pourtant considérées selon différentes études comme un groupe vulnérable en matière de pauvreté en milieu rural. Pour prendre en compte les besoins de ce groupe spécifique, le Programme s'est appuyé sur le volet recherche-action du fonds pour le financement des investissements de développement local (FIL/FDL/FIDL) afin de permettre aux conseils de collectivités de financer des micro-projets de femmes à partir de leurs subventions annuelles. Le PNGT2 a aussi accordé des subventions additionnelles à des collectivités territoriales afin de financer des microprojets à leur profit.

Le programme s'est aussi appuyé sur la flexibilité du financement du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), à travers la composante gestion durable des terres et des forêts, pour prendre en compte des besoins spécifiques des femmes (aménagement de périmètres maraîchers, formation aux techniques de construction de foyers améliorés, etc.).

Résultats et effets

L'alphabétisation et le genre

La maîtrise d'ouvrage assignée aux structures locales de gestion du développement (CVGT, CVD, conseils municipaux) nécessite des compétences de la part des acteurs chargés de l'animation du développement. On constate cependant un faible niveau d'alphabétisation de la plupart d'entre eux, ce qui constitue un facteur limitant pour le renforcement de leurs capacités. Ainsi, le PNGT2 a choisi de financer des sessions d'alphabétisation prioritairement destinées aux membres desdites structures. Ces sessions étaient également ouvertes aux autres membres de la communauté. Cette activité a touché environ 121.000 apprenants, dont 60 % de femmes¹⁹.

Les formations sur les thèmes liés à la gouvernance locale

Le PNGT2 a développé divers thèmes de formation. Il s'agissait entre autres du rôle et des responsabilités de l'élu local dans le développement de la collectivité, du rôle de la conseillère municipale dans la lutte contre le VIH/SIDA, de la planification du développement local, de la décentralisation, de la gestion des ressources naturelles, du genre et développement local, des techniques de négociation et de mobilisation des ressources. Ces différentes formations ont touché 670.880 personnes, dont 31 % de femmes.

De façon spécifique, le Programme a renforcé les capacités des collectivités territoriales à travers la sensibilisation des membres des commissions ad hoc pour prendre en compte la dimension genre dans l'élaboration des Plans Communaux de Développement (PCD). 11 % des 2.421 bénéficiaires de ces sessions de formation

¹⁹ PNGT2. Rapports d'achèvement des différentes phases du programme.

étaient des femmes. En outre, le Programme a formé 1.323 élus locaux, dont 36 % de femmes, aux questions liées au genre et au développement local.

Les faibles taux de participation féminine aux formations sont imputables à trois principaux facteurs, à savoir :

- La faible représentation des femmes dans les conseils de collectivités. En effet, la représentativité des femmes au sein de ces conseils issus des élections municipales de 2012 et 2016 était respectivement de 21 % et 13 % ;
- L'éloignement des centres de formation. Les sessions de formation se déroulent dans les chefs-lieux de province ou de région, ce qui exige des déplacements et des absences au niveau familial. Les femmes sont alors confrontées au pouvoir de décision de leurs époux quant à leur participation et aux pesanteurs socio-culturelles ;
- Le choix des participants relève de la responsabilité de l'exécutif communal qui peut à sa guise désigner des hommes ou des femmes.

Les formations sur des thèmes techniques

Le PNGT2 a développé des thèmes techniques en lien avec la gestion des ressources naturelles au profit d'environ 4.000 femmes. Il s'agit entre autres de la construction de foyers améliorés, la production de plants, les techniques de fabrication de biscuits. La formation sur la construction des foyers améliorés a permis la confection de plus de 10.000 foyers.

La sécurisation foncière des femmes

Dans le cadre de la sécurisation foncière, des thèmes ont été développés au profit des Commissions Foncières Villageoises (CFV), des Commissions de Conciliation Foncières villageoises (CCFV) et des conseils villageois. Cela a permis au PNGT2 de renforcer les capacités de 3.215 personnes, dont 203 femmes, soit 6,3 %. Cette représentativité féminine est favorisée par les dispositions du décret²⁰ qui régit la mise en place de structures locales de gestion foncière en milieu rural et prévoit la présence d'au moins deux femmes par structure. Traditionnellement, la gestion foncière incombe plus aux hommes qu'aux femmes.

Le Programme a adopté une discrimination positive pour favoriser la prise en compte des femmes dans la délivrance des Attestations de Possession Foncière Rurale (APFR) (cf. Encadré 11.4 de la contribution du PNGT2 à la politique foncière)

Les conseils municipaux intègrent le genre dans leur plan de développement local

Le guide méthodologique de planification locale révisé en 2013 recommande la prise en compte des thématiques émergentes dans l'élaboration des PCD, notamment le genre. À cet effet, le Programme a formé des commissions ad hoc mises en place pour

²⁰ Décret N° 2010-404 PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD portant attributions, composition, organisation et fonctionnement des structures locales de gestion foncière du 23 juin 2010.

accompagner les conseils de collectivités dans l'élaboration desdits plans. L'une de leurs attributions était de veiller à la prise en compte de ces thèmes émergents. Ainsi, l'ensemble des 302 plans actualisés avec l'appui du PNGT2 ou d'autres intervenants comporte des actions au profit des femmes.

Les collectivités territoriales financent des activités de production au profit des femmes

Le renforcement des capacités des conseils municipaux en matière de genre a eu pour effet le financement de microprojets spécifiquement féminins malgré la rareté des ressources financières et la faible représentation des femmes dans les instances de décision locales. Ce sont notamment l'équipement en matériel de transformation (cas de Douna dans la région des Cascades), la vulgarisation de foyers améliorés (cas de Kindi dans le Centre-ouest), l'aménagement de périmètres maraîchers (cas de Poa dans la région du Centre-Ouest), l'équipement de la maison de la femme (cas de Guiaro dans la région du Centre-Sud). Cette prise en compte des besoins des femmes dans la planification et la réalisation d'actions communautaires ou individuelles dénote une prise de conscience grandissante de l'importance du genre dans le développement local par les collectivités territoriales.

L'émergence d'une élite locale féminine

La formation des membres des structures de gestion du développement local (CVGT, CVD) sur divers thèmes liés à la gouvernance locale a suscité l'émergence de nouveaux

Exploitation du périmètre maraîcher dans la Commune de Kiembara, Province du Sourou



acteurs dans le milieu rural, dont les femmes. En effet, habituellement confinées aux travaux ménagers, certaines femmes ayant bénéficié desdites formations se sont révélées être des leaders talentueux et ont occupé des postes à responsabilités de plus en plus élevés dans leur communauté, voire au-delà (Encadré 11.1).

ENCADRÉ 11.1 **Témoignage de Mme Joséphine Niamoukara (commune rurale de Kiembara, province du Sourou, région de la Boucle du Mouhoun)**

« On a reçu beaucoup de formations : le montage de projets, comment communiquer avec quelqu'un, les procédures de passation de marchés et comment entretenir les infrastructures que nous réalisons.

Le forage que vous voyez ici a été réalisé en 2004. Le choix du site n'a pas été du tout facile. Quand le président m'a approchée pour avoir mon avis, j'ai dit : « Président, c'est là où il y a le problème d'eau qu'il faut choisir le site et c'est là que le technicien doit aller chercher l'eau. » Pour le choix de site, j'évite de m'imposer. Je tiens compte de là où le besoin est crucial. J'essaie de faire ce que les gens veulent. Les gens préfèrent celui qui pense plus aux autres qu'à lui-même.

Quand ils ont commencé les campagnes de sensibilisation pour faire le test de la décentralisation, j'étais en congé de maternité. Les gens étaient regroupés pour être informés sur le choix de l'État de promouvoir la décentralisation. Il fallait des commissions pour voir si, localement, les gens pourraient gérer les fonds publics. Au moment de la formation des commissions, la population a vu que je pouvais jouer un rôle important dans leur bureau ; il y avait plusieurs groupes et chacun m'avait proposé comme membre. Comme je n'étais pas présente, ils sont venus à mon domicile pour me dire qu'il devait mettre en place une commission dans le village pour gérer les fonds publics et qu'ils préféreraient que je sois dans leur bureau pour occuper le poste de trésorière. Comme la population a pensé que je pouvais m'occuper de leurs affaires, j'ai accepté le poste. Cette expérience dans la CVGT a dû militer en faveur de mon élection au poste de maire depuis 2006. »

Mme Joséphine Niamoukara qui, de trésorière de la CVGT de Kiembara de 2002-2006, est devenue maire de la commune suite aux élections municipales de 2006, 2012 et 2016.

L'accroissement des revenus des ménages

En milieu rural, les revenus annuels des ménages proviennent essentiellement des activités agricoles. L'aménagement des bas-fonds et des périmètres maraîchers a certainement contribué à l'accroissement des revenus monétaires des bénéficiaires, dont 67 % sont des femmes (Encadré 11.2). Ces revenus permettent aux femmes de contribuer aux dépenses familiales, plus particulièrement dans les domaines de la santé, l'habillement et la scolarisation des enfants, à la grande satisfaction des chefs de ménage.

ENCADRÉ 11.2 **Témoignages des femmes d'Ipala (commune de Gogo, province de Zoundwéogo, région du Centre-Sud)**

Chaque exploitante récolte annuellement trois sacs de 100 kg de riz en moyenne sur sa parcelle de 800 m². Chacune indique avoir gagné entre 50.000 et 60.000 francs CFA par an. « *Cela nous permet de nous acheter des vélos et de contribuer à payer la scolarité de nos enfants* », explique Bélem Rosalie, une exploitante. Et Eugénie Bouda de renchérir : « *L'aménagement de ce bas-fond a augmenté notre production. Comme nous avons bien assimilé les techniques qui nous ont été enseignées, nous avons pris l'initiative d'aménager d'autres sites. Nous pouvons consommer régulièrement du riz en famille grâce à ce bas-fond, pour le plus grand plaisir de nos enfants.* »

Le maire de la commune de Gogo, Bernard Bouda, confirme : « *Il y a des bas-fonds aménagés à Gogo dans le cadre du Projet Riz Pluvial (PRP). Les femmes d'Ipala nous ont donc approchés pour demander l'aménagement de leur site. Comme la superficie de ce site n'atteignait pas la surface requise pour être aménagée par le PRP, nous avons intégré cette demande dans notre PCD et nous l'avons soumise au financement du PNGT₂.* »

Pour ce qui est de la prise en compte du genre par le conseil municipal dans les actions de développement de la commune, le maire affirme qu'elle est en marche. Il en veut pour preuve des actions telles que la construction et l'équipement de la maison de la femme et l'aménagement prévu de nouveaux sites de production rizicole au profit des femmes.

L'amélioration de l'accès aux services sociaux de base

Les valeurs des indicateurs des conditions de vie des femmes, en rapport avec les services sociaux de base pris en compte, à savoir l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, sont synthétisées pour les années 2003/2004 et 2017 (Tableau 11.1).

L'amélioration des indicateurs d'accès à l'éducation est en partie liée à l'offre en infrastructures éducatives. Le PNGT₂ y a contribué par la construction de 1.369 salles de classe au niveau du primaire. Selon le ministère de l'Éducation, la norme en matière d'effectifs par classe pour le primaire est de 65 élèves. Sur cette base, les salles de classe construites avec l'appui financier du Programme permettent d'accueillir chaque année 88.985 élèves dont 48 % de filles.

TABLEAU 11.1 **Comparaison des valeurs des indicateurs pour l'accès aux services sociaux de base (2003/2004 et 2017)**

Services sociaux de base/indicateurs	2003/2004	2017	Source
Éducation			
Taux d'alphabétisation des femmes adultes	15,2 %*	30,6 %**	ECVMR/INDS et PNGT2, 2004 et 2017
Taux brut de scolarisation au primaire des filles	38,2 %	84,7 %	
Santé			
Rayon moyen d'action des formations sanitaires	8,7	6,0 km	Annuaire statistique 2004 et 2017 du ministère chargé de la Santé publique
Eau et assainissement			
Accès à l'eau potable	55 %	87,2 %	ECVMR/INDS et PNGT2, 2004 et 2017
Charge de travail des femmes			
Distance au point d'eau potable	400 m	600m	ECVMR/INDS et PNGT2, 2004 et 2017
Distance au point de collecte de bois	2,8 km	2,6 km	

*Taux d'alphabétisation des femmes ** Taux global d'alphabétisation, mais non désagrégé en hommes/femmes.

L'accroissement de l'offre en infrastructures éducatives a certainement contribué à l'amélioration du taux brut de scolarisation en général et de celui des filles en particulier. En effet, de 38 % en 2004, le taux brut de scolarisation des filles est monté à 85 % en 2017.

Les femmes sont des acteurs clés dans l'épanouissement sanitaire de la famille. En effet, elles sont chargées de conduire les enfants au centre de santé, surtout lorsqu'ils sont en bas âge. De ce fait, les actions dans le domaine sanitaire leur profitent énormément. Entre 2003 et 2017, le PNGT2 a contribué à l'accroissement de l'offre en infrastructures sanitaires par la construction de 320 structures sanitaires (centres de santé, dispensaires, maternités). Cet accroissement a certainement eu des incidences positives sur l'évolution des indicateurs de santé, tels que le rayon d'action moyen théorique des structures sanitaires. Celui-ci est ainsi passé de 8,7 km en 2004 à 6,1 km en 2017.

L'approvisionnement en eau des familles est généralement assuré par les femmes et les filles. Ainsi, l'amélioration du taux d'accès à l'eau profite beaucoup plus à cette couche de la population. L'accès à l'eau potable est favorisé par la réalisation de points d'eau potable (2.229 forages neufs, 1.956 forages réhabilités, 660 puits équipés de pompes, 28 extensions de mini-adductions d'eau). De 55 % en 2004, le taux d'accès à l'eau potable est passé à 87,2 % en 2017. Selon les enquêtes sur les résultats intermédiaires du PNGT2, les effets induits par la réalisation et l'utilisation des forages sont notamment la disponibilité permanente de l'eau et l'amélioration de la qualité de l'eau de boisson.



Formation en construction de foyers améliorés

Une diminution de la charge de travail des femmes et des filles

L'approvisionnement en eau pour les besoins domestiques, la recherche de bois de chauffe pour les besoins énergétiques des ménages ainsi que la mouture des grains sont des corvées essentiellement supportées par les femmes et les filles au Burkina Faso. Les actions concourant à réduire les distances à parcourir pour assurer ces corvées permettraient de les alléger. Parmi ces actions, on peut citer la réalisation de forages, le renforcement des capacités grâce à une formation en construction de foyers améliorés et l'implantation de moulins.

La distance à parcourir jusqu'au point d'eau est un indicateur du temps consacré à la corvée d'eau. Toutefois, on constate une augmentation de la distance à parcourir, qui passe de 400 m en 2004 à 600 m en 2017. Ce recul est dû à des facteurs qui pourraient être liés aux mouvements des populations qui se rapprochent ou s'éloignent des sources d'eau créées du fait de leurs activités dans certaines régions, de la mauvaise répartition des points d'eau et des pannes de forages. La distance au point de collecte du bois a faiblement diminué puisqu'elle passe de 2,8 km en 2004 à 2,6 km en 2017.

L'utilisation du foyer amélioré reste faible dans les ménages ruraux, le taux d'utilisation du foyer amélioré est passé de 2,3 % en 2004 à seulement 5,5 % en 2017. Plusieurs raisons expliquent cette faible adoption de la technologie malgré sa publicité et la formation en ce domaine dispensée par de nombreux projets. En réalité, la principale raison est qu'il est très difficile d'amorcer un processus de changement social et culturel au niveau du milieu rural. Des campagnes d'information concluantes qui

sensibilisent le public et suscitent son intérêt quant à l'utilisation de technologies améliorées de cuisson sont une condition sine qua non du succès de l'introduction et de la diffusion du foyer. Sans campagne mettant en évidence les nombreux problèmes liés à l'énergie traditionnelle de cuisson et faisant la promotion de solutions à des prix abordables, la diffusion des technologies de cuisson économiques en énergie est vraisemblablement appelée à échouer.

Il existe toutefois de bons exemples, comme la commune de Kindi qui a financé la formation du groupement des dolotières (fabricantes et marchandes du dolo, bière de mil ou de sorgho) à la construction et à l'utilisation de foyers améliorés (Encadré 11.3).

ENCADRÉ 11.3 **Témoignage des dolotières de Kindi (commune de Kindi, province du Boulkiemdé, région du Centre-Ouest)**

Le secrétaire général de la commune de Kindi, Alain Kiemtoré, confirme : « *La formation de dix femmes était effectivement prévue dans notre plan annuel d'investissement de l'année dernière. C'est la raison pour laquelle notre partenaire, le PNGT2, nous a accompagnés grâce à sa subvention pour mener cette activité. Sept foyers témoins ont été confectionnés dans ce but.* »

Il précise qu'il était également prévu de mettre à la disposition des bénéficiaires des moules adéquats pour poursuivre l'initiative. « *Nous venons d'acquérir cet équipement et nous envisageons de mettre en place un comité pour une bonne gestion de ces outils* », souligne M. Tiemtoré. Visiblement, les femmes de l'association Songré-Nooma reconnaissent l'importance des foyers améliorés pour leur activité. « *Le manque de bois de chauffe est un véritable problème dans notre commune. Grâce à ces foyers améliorés, nous économisons beaucoup de bois* », indiquent-elles.

Selon elles, l'utilisation de ce dispositif leur permet de réduire la consommation de bois, de récupérer du charbon et, par ricochet, de protéger l'environnement. Elles estiment également que cela les expose moins au feu. Mais selon la présidente du groupement, l'un des plus grands avantages de l'utilisation des foyers améliorés est la réduction du coût de production du dolo due à la diminution du bois utilisé. « *Sans foyer amélioré, il nous fallait 3.750 francs CFA de bois pour la préparation du dolo. Mais, grâce au foyer amélioré, 2.500 francs suffisent, soit une économie de 1.250 francs* », témoigne-t-elle. Ce gain leur permet de contribuer au développement de la commune à travers le paiement des taxes et impôts à hauteur de 200.000 francs CFA par an.

« *Les femmes d'autres villages de la commune nous ont imitées en confectionnant déjà cinq foyers améliorés* », se félicitent-elles.

Enseignements tirés

La non-rémunération des apprenants aux sessions d'alphabétisation a constitué un frein à leur pleine participation

Le public cible (membres des CVGT, conseils municipaux, CVD) des différentes sessions d'alphabétisation n'a pas été totalement atteint du fait de la durée des sessions de formation (90 jours). En effet, l'absence prolongée des apprenants, chefs de ménage pour la plupart, aurait porté préjudice aux revenus de la famille puisqu'aucune compensation n'était prévue au cours de la formation. La non-rémunération des apprenants a donc constitué un frein à leur pleine participation, même s'ils sont unanimes à reconnaître l'importance de l'alphabétisation dans l'exercice de leurs fonctions.

La non-prise en compte des activités génératrices de revenus dans les mécanismes de financement du PNGT2

La majorité des plans communaux a pris en compte les préoccupations des femmes. Toutefois, les besoins exprimés sont davantage orientés vers des activités génératrices de revenus, lesquelles, pour la plupart, sont des projets individuels non éligibles au PNGT2, puisque celui-ci finance des projets communautaires.

La nécessité d'avoir des mécanismes de financement ciblés et flexibles

Pour avoir des effets durables en milieu rural en matière de genre, les projets de développement local doivent agir sur les causes des inégalités par un renforcement des capacités des communautés en général et des femmes en particulier afin d'améliorer la qualité de la participation des femmes aux sphères de décision. Pour y parvenir, les mécanismes de financement doivent être flexibles pour permettre la prise en compte des besoins spécifiques des femmes pour qu'elles puissent s'impliquer davantage dans la vie politique.

La prise en compte itérative du genre par le Programme

Avant la communalisation intégrale, le Programme a développé des actions en lien avec l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, en l'occurrence l'exploitation du bois de chauffe par la femme rurale. La participation des femmes était attendue en tant qu'utilisatrices des ressources sans pouvoir de décision sur leur gestion. Il s'agissait pour elles de respecter les règles de gestion élaborées et validées par les hommes, les femmes n'étant pas propriétaires de terres.

Les besoins spécifiques des femmes étaient centrés sur le financement d'activités génératrices de revenus, non éligibles au guichet villageois offert aux communautés par le PNGT2. Le Programme n'a donc eu aucune action directe envers la femme rurale. Cela montre que, sans un accompagnement spécifique pour aider les communautés villageoises à intégrer les femmes dans les sphères de décision, la participation des femmes reste faible dans la gestion des ressources naturelles et leurs besoins réels ne sont pas pris en compte.

Avec la communalisation intégrale et l'adoption de la Politique Nationale Genre, le Programme a instauré des mesures d'accompagnement pour susciter la prise en compte du genre dans les sphères de décision à travers des thèmes de formation spécifique, des formations de masse des conseils villageois de développement et des émissions radiophoniques sur des thèmes liés à la décentralisation et au genre. Ces actions ont contribué à l'émergence de femmes élues locales au sein des conseils municipaux et des conseils villageois.

Le Programme a continué de développer des actions de formations techniques dans les communes en faveur des femmes mais il a aussi financé directement des micro-projets de groupements féminins ou mixtes à dominance féminine. Cela a servi de modèle à plusieurs communes qui ont instauré à leur tour des activités similaires. Si de telles initiatives avaient été développées dès le début du Programme, leur impact aurait permis aux femmes d'accéder davantage, au moyen du renforcement de leur position économique, aux sphères de décision au niveau local et leur représentativité n'aurait peut-être pas connu une forte baisse (de 21 % à 13 %) dans les élections municipales de 2016-2020.

À la fin du PNGT₂, il est question d'évaluer son impact sur les conditions de vie des femmes rurales, exercice rendu difficile par l'absence d'indicateurs genre prédéfinis lors de sa conception. Pour les programmes futurs, il conviendra de définir des indicateurs spécifiques au genre et de suivre leur évolution tout au long de la mise en œuvre en fonction des objectifs et d'une stratégie « genre » bien établis.

12

Les principaux effets et les leçons tirées des interventions du PNGT2

Boutiques construites dans le marché de la Commune Dablo, Province du Sanmatenga



Auteurs : Dominique Zongo, Bertus Wennink, Marcel Tondé, Élysée Yaro, Gerard Baltissen et Suleymane Nassa

Principaux effets

La mise en place et la capacitation des institutions porteuses du développement local

Comme l'ont démontré les chapitres précédents, l'effet conjugué de l'alignement et la durée du PNGT2 a contribué à des résultats tangibles sur le terrain, notamment sur le plan des infrastructures et équipements réalisés (investissements publics) et des personnes équipées en connaissances et compétences (formations). Pourtant, la contribution du Programme au développement local est allée au-delà de ces résultats et se révèle être d'un caractère plutôt structurel.

Une décentralisation devenue réalité

Le principe de base constant du PNGT2 a été son alignement sur la politique de décentralisation administrative et de développement rural définie par le gouvernement du Burkina Faso. Le Programme a, d'une part, contribué à la mise en place des institutions locales porteuses de la décentralisation en milieu rural et au renforcement des capacités des hommes et des femmes qui animent ces institutions. D'autre part, les expériences vécues, les résultats obtenus et les leçons apprises ont aussi alimenté la définition de ces politiques et leurs modalités de mise en œuvre. Ainsi, les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT), premières structures villageoises responsabilisées au regard du développement local à la base, ont été maintenues dans les lois et textes qui instaurent les communes rurales et régissent la décentralisation, sous l'appellation Conseils Villageois de Développement (CVD).

Des institutions locales fonctionnelles

Le PNGT2 a contribué à la dotation en outils et capacités des communautés à la base et des collectivités territoriales pour qu'elles puissent exercer les compétences qui leur sont attribuées par le Code Général des Collectivités Territoriales. Du point de vue de la planification locale, toutes les communes rurales élaborent leurs plans de développement local (PCD) et leurs plans annuels d'investissement (PAI) puis les soumettent à plusieurs bailleurs, y compris l'État et le Programme, afin de mobiliser des fonds d'investissements publics. En ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage locale, ces expériences se sont révélées capitales pour apprendre aux communes à maîtriser toutes les procédures relatives aux investissements publics. Les conclusions de plusieurs audits témoignent de cette maîtrise, aussi bien en termes de gestion des fonds que de gouvernance.

Dans la quasi-totalité des communes rurales, le secteur agro-sylvo-pastoral constitue la base du développement économique local. Aussi bien les exploitants que les collectivités territoriales peuvent être assurés que leurs investissements dans l'aménagement des ressources naturelles ne seront pas perdus. Par ailleurs, le PNGT2 s'est investi dans l'appui à la formulation de la politique foncière et son opérationnalisation sur le terrain, grâce notamment à la mise en place de chartes foncières et la capacitation des institutions locales de gestion foncière.

Une participation citoyenne et un dialogue électeurs-élus

L'appropriation de la décentralisation à la base a été facilitée par l'approche ascendante du PNGT2, instaurée à travers la « gestion des terroirs » puis continuée à la faveur du « développement rural décentralisé ». Avec la création des communes rurales regroupant plusieurs villages, les rapports entre « électeurs » et « élus » ont pris une forme qui va au-delà des élections municipales, afin de maintenir et renforcer la participation des populations à la gestion des affaires publiques. La tenue et l'animation des journées de dialogue citoyen par les conseils municipaux, avec l'appui technique et financier du Programme, s'est avérée être un puissant instrument de mise en place et de consolidation d'un capital de confiance entre les élus locaux et leurs concitoyens. La dynamisation des cadres de concertation au niveau régional et

provincial a davantage contribué à une participation citoyenne accrue et un dialogue électeurs-élus plus responsable, et au-delà, à une cohérence et une synergie des différents acteurs du développement local.

Création d'un vivier local d'animateurs-formateurs et d'entrepreneurs

Bien que les communautés locales soient les principaux porteurs du développement local, l'animation du processus requiert également des compétences locales. Grâce à son approche de « faire faire », à la contractualisation avec des prestataires en animation-formation et au renforcement de leurs capacités, le PNGT2 a contribué à la création d'un vivier local d'animateurs et formateurs. Ceux-ci assurent désormais une prestation de services de proximité.

La création des conditions favorables à un développement durable

La durée du PNGT2, sa couverture nationale ainsi que l'adaptation des trois phases au contexte institutionnel changeant ont donné au Programme les atouts nécessaires pour promouvoir le développement durable en milieu rural. Bien qu'il soit difficile de lui attribuer de façon exclusive les progrès observés dans la zone, le Programme a indéniablement permis de réunir les conditions favorables à une évolution positive au plans humain, environnemental et économique.

Développement du capital humain

Comme souligné à plusieurs endroits, le renforcement des capacités entrepris par le Programme a permis de doter les acteurs locaux, notamment les membres des institutions villageoises (CVGT, CVD) et des conseils des communes rurales, en connaissances et compétences propices au développement local. Ils sont ainsi devenus aptes à animer les institutions locales chargées de sa gestion et ont pu participer pleinement à la vie publique dans leurs communautés respectives.

La disponibilité et la proximité des infrastructures et équipements mis en place avec l'appui du PNGT2 ont créé les conditions essentielles pour améliorer l'accès des communautés locales aux services sociaux de base. Ainsi, il est estimé que les salles de classe construites grâce au Programme permettent déjà d'accueillir chaque année presque 100.000 élèves. Concernant l'accès aux établissements de santé, la quasi-totalité des personnes interrogées déclare que la proximité et la fréquentation des centres ont augmenté. En se basant sur les normes actuelles de couverture des besoins en eau potable, il est estimé que, grâce aux ouvrages (forages, mini-adductions d'eau) mis en place avec l'appui du PNGT2, environ un million de personnes jouissent d'un meilleur accès à l'eau potable. Enfin, les latrines réalisées dans les lieux publics (marchés, écoles, espaces publics, quartiers d'habitations et maternités) ont permis d'assainir le cadre de vie et réduit les risques de contracter certaines pathologies.

Maintien et amélioration du potentiel productif des ressources naturelles

Le Programme s'investit dans la vulgarisation des techniques de restauration du couvert végétal (reboisement, aménagement et gestion de forêts, foyers améliorés), de fertilisation des sols (fumure organique, engrais minéraux) et de conservation des

eaux et des sols, à travers des formations des agroéleveurs et par la subvention des matériels et matériaux. 15 à 30 % des personnes interrogées déclarent que l'érosion a diminué et que des terres dégradées ont pu être récupérées. Les effets et impacts de ces technologies ne sont plus à démontrer et la décentralisation a offert des opportunités pour créer un environnement institutionnel favorable à leur adoption effective (accès aux intrants et équipements, institutions locales de gestion foncière et des ressources naturelles communes) et à la mise à l'échelle du maintien et de l'amélioration du potentiel productif des ressources naturelles.

Développement économique

La réalisation proprement dite des infrastructures et équipements publics, financée par les fonds du PNGT2 et gérée par les communautés locales, a été sous-traitée à des entreprises du cru. Au début, il était difficile de trouver des entreprises expérimentées mais, progressivement, en raison de l'augmentation des fonds investis dans le développement local, on a vu naître des entreprises compétentes. Elles constituent un vivier dans lequel les collectivités territoriales puisent pour assurer la maîtrise d'œuvre des infrastructures et équipements publics et elles contribuent à la création d'emplois locaux, même s'il s'agit pour l'heure d'une main-d'œuvre temporaire.

Malgré tout, les petites exploitations agricoles familiales, unités de transformation et coopératives agricoles, d'éleveurs et agroalimentaires restent les véritables pourvoyeurs des emplois et revenus locaux. Il est indéniable que l'appui du PNGT2 aux communautés à la base dans le domaine agro-sylvo-pastoral (investissements dans les aménagements hydro-agricoles et hydro-pastoraux, formation-vulgarisation des bonnes pratiques agricoles) a contribué à l'augmentation de la production agricole, animale et forestière et, par conséquent, à l'augmentation des revenus générés par ces activités.

Ambulance acquise par la Commune de Toécé, Province du Bazèga



Mise à l'échelle du développement local géré par les communautés à la base

Engagement du bailleur de fonds sur la durée

Pendant la mise en œuvre du PNGT2, le Programme a progressivement touché chacune des 302 communes rurales du Burkina Faso grâce à ses interventions (et investissements) et il a exercé un impact structurel sur la façon dont la décentralisation est devenue une réalité pour les communautés à la base. Cet effet structurel est pour une grande partie la conséquence d'un engagement à long terme (15 ans) du bailleur de fonds principal du Programme, la Banque mondiale. Néanmoins, pour que le bailleur honore cet engagement, il va de soi que le PNGT2 devait impérativement afficher de bonnes performances à travers la réalisation des objectifs quantifiés de chacune des phases du Programme.

Apprentissage continu

L'équipe du PNGT2 a facilité la mise à l'échelle des acquis méthodologiques et techniques du Programme par une approche d'apprentissage caractérisée par les étapes de test, de capitalisation et de généralisation. On prendra pour preuve le test d'exécution directe des microprojets par les CVGT. Ce test a marqué le début de l'évolution majeure de l'approche de développement local, de la « gestion des terroirs » vers un « développement rural décentralisé », notamment du point de vue de la maîtrise d'ouvrage. Le PNGT2 a facilité l'élaboration des outils nécessaires et la formation à leur application tout au long du test. La capitalisation des expériences et résultats, en concertation avec d'autres partenaires du développement, a servi de base à l'élaboration d'un guide de planification et de maîtrise d'ouvrage locales qui est devenu une référence pour les conseils des collectivités territoriales.

Ce même principe d'apprentissage a également été observé pendant les différentes phases du PNGT2 (phases II et III). Si le Programme continuait de viser le même objectif global, chaque nouvelle phase a adapté ses objectifs, quitte parfois à en formuler de nouveaux, tout en tenant compte des évolutions politiques et institutionnelles et en intégrant les acquis et les enseignements de la phase précédente.

Encadrement de proximité

Dès le début, dans son dispositif institutionnel, le PNGT2 a intégré le principe d'encadrement de proximité avec la mise en place d'équipes d'appui technique au niveau national (unité nationale de coordination) ainsi qu'au niveau déconcentré (unités régionales de coordination) pour être proche des communautés à la base et les accompagner dans l'utilisation des outils novateurs. À l'avènement de la communalisation intégrale en 2006, la généralisation des méthodes et outils développés et testés par le Programme devenait possible mais il était néanmoins compliqué de continuer cet accompagnement de proximité (jusqu'au niveau village) comme cela se faisait jadis. La solution a donc consisté à déployer les équipes d'appui technique aux unités régionales de coordination tout en veillant à ajuster leur composition selon les spécificités des régions, notamment l'étendue et le nombre de communes.

Implication des prestataires privés et publics

La vocation nationale et pilote en matière d'animation du développement rural décentralisé du PNGT2 exigeait une approche propice à une extension rapide de la couverture géographique en matière d'investissements pour le développement local et l'accompagnement des communautés à la base. L'application du principe du « faire faire » s'est révélée pertinente et efficace. Dans la pratique, cela consistait à contractualiser avec des prestataires privés (entreprises, cabinets d'études, organisations non gouvernementales, associations locales) pour la réalisation et le suivi de la construction des infrastructures, la réalisation d'aménagement pour la gestion durable des ressources naturelles, l'accompagnement des activités de planification locale et la formation en général. Toutefois, les expériences ont aussi révélé la nécessité d'un renforcement des capacités et d'un contrôle des prestataires par les unités de coordination afin de garantir la qualité des prestations fournies.

Le principe du faire faire comprenait également la participation des services techniques déconcentrés à la mise en œuvre des activités du PNGT2 mais aussi, et surtout, pour la supervision et l'assurance-qualité des prestations délivrées. Ce principe était conforme aux dispositions légales sur la décentralisation au Burkina Faso. Par ailleurs, l'organisation des services techniques déconcentrés permettait aussi un encadrement et un suivi rapproché. Dans le même temps, ces services ont pu acquérir des expériences à travers la collaboration avec le Programme et ainsi trouver leur place dans le dispositif de décentralisation administrative qui prenait progressivement forme sur le terrain.

Renforcement des capacités des acteurs locaux

Malgré la responsabilisation des communautés dans le développement local (planification et maîtrise d'ouvrage), le niveau d'exécution des investissements (infrastructures, équipements) a été relativement faible au début du PNGT2. Par la suite, cette situation a connu une amélioration substantielle, du fait notamment du renforcement des capacités des commissions communales chargées de la préparation des dossiers d'appel d'offres et de l'attribution des marchés. Le développement local requiert donc un renforcement des capacités conséquent des communautés à la base.

Au départ, le taux élevé d'analphabétisme des populations a également contribué au ralentissement du processus. Il apparaît donc que l'alphabétisation des membres des structures villageoises de gestion est indissociable du succès de la maîtrise d'ouvrage locale.

Communication et concertation multiacteurs

Pendant toute sa durée, le PNGT2 a mis en œuvre une stratégie de communication conséquente. Elle portait d'une part sur la sensibilisation et l'information des communautés de base et des conseils municipaux. Cela a favorisé l'adhésion – toujours basée sur le volontariat – des communautés à la démarche d'intervention du Programme et une appropriation du processus de décentralisation. D'autre part,

elle encourageait l'information de l'État central – ministères et départements – sur les expériences et résultats du PNGT2. Cette communication a eu une influence positive sur la politique menée par l'État central en permettant une meilleure prise en compte des préoccupations des collectivités territoriales. La communication a été d'une importance capitale pour promouvoir la participation citoyenne et encourager le réajustement des politiques publiques dans ce sens.

Une multitude d'acteurs – institutions et organisations nationales, services techniques déconcentrés, partenaires techniques et financiers – intervient auprès des collectivités territoriales. Les cadres de concertation provinciaux et régionaux ont facilité l'harmonisation des interventions des services techniques et partenaires au développement, ce qui a favorisé la mise à l'échelle des acquis du PNGT2. Ces cadres ont également servi à proposer des solutions aux difficultés rencontrées par les collectivités territoriales (lenteur des procédures nationales de passation de marchés, liquidation des dépenses publiques). La concertation reste indispensable pour assurer la cohérence des interventions des différents acteurs du développement local.

Bonne gouvernance

Création et animation des espaces de dialogue

Dans un contexte de décentralisation administrative, les populations expriment leurs besoins et attentes à l'endroit de l'exécutif local. En retour, les élus locaux portent à la connaissance des populations les décisions et les bilans de leur gestion. La décentralisation administrative implique un nouveau rapport entre « les administrés » et « l'administration » en matière de « gestion de la cité ». Avec l'appui du PNGT2, beaucoup de communes ont pu mettre en place des espaces de dialogue entre les élus et leurs mandataires. Ces espaces s'avèrent être une manière efficace de rendre effective la redevabilité dans la gestion des affaires communales et d'instaurer une culture de discipline fiscale.

Pilotage du processus de développement local

Un suivi-évaluation efficace permettant un bon pilotage du Programme a été une préoccupation du bailleur de fonds et de l'équipe du PNGT2 dès le démarrage. En effet, au début, c'était le Programme qui assurait cette fonction avec l'appui des membres de chaque CVGT. Le dispositif à plusieurs niveaux (communal, régional et national) a été crucial pour la performance du Programme. Il a facilité l'analyse des forces et des faiblesses pour nourrir un processus itératif de gestion des connaissances et des leçons apprises, l'adaptation des méthodes et outils de planification pour orienter les investissements par le PNGT2 dans des domaines jugés importants pour un développement local plus durable (gestion des ressources naturelles), inclusif (besoins des femmes) et contribuant à la cohésion sociale (prévention des conflits).

Sur initiative du Programme, les communes ont mis en place des Cellules Communales de Suivi-Évaluation (CCSE), chargées d'accompagner les conseils municipaux dans l'élaboration et le suivi de leur budget participatif avec des outils simplifiés, notamment pour la prise en compte des mesures de Sauvegarde Environnementale et

Sociale (SES). Ces cellules étaient présidées chacune par un élu ; or, celui-ci s'est parfois retrouvé loin du chef-lieu ou insuffisamment équipé pour exécuter les tâches qui lui étaient confiées. Cette situation n'a pas été propice au bon fonctionnement de la cellule. Tirant leçon de cela, les maires ont désigné les membres de l'administration communale pour assurer la fonction de suivi-évaluation. Bien qu'il y ait eu ces changements, les difficultés de déblocage budgétaire ont fait que ces cellules manquaient de moyens matériels et financiers pour bien fonctionner parce que ces cellules ne sont pas prévues dans l'organigramme des communes. Il serait donc nécessaire que les autorités compétentes intègrent dans l'organigramme des collectivités territoriales une fonction de suivi-évaluation pour faciliter la budgétisation des ressources nécessaires à l'animation de cette fonction au niveau local. Les outils, les capacités et la motivation pour l'ancrage d'un suivi-évaluation participatif existent déjà et constituent des atouts pour aller de l'avant.

Pérennité institutionnelle

Planification et maîtrise d'ouvrage par les communautés à la base

Avant la communalisation intégrale du territoire national, l'intervention du PNGT2 s'est appuyée sur les CVGT. Celles-ci ont assuré la maîtrise d'ouvrage locale des investissements. À la faveur de la communalisation intégrale, cette maîtrise d'ouvrage est désormais du ressort des conseils de collectivités. Les CVGT ont donc été remplacées par des Conseils Villageois de Développement (CVD) qui sont chargées d'assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée selon le principe de subsidiarité qui leur est conféré par le Code Général des Collectivités Territoriales.

Toutefois, dans la pratique, ces conseils villageois n'ont pas bénéficié de façon effective de l'application de ce principe, ce qui a engendré un faible fonctionnement des CVD et une insuffisance de prise en compte de leurs besoins de base. Afin de pérenniser les acquis de la responsabilisation des communautés à la base, la délégation effective de la maîtrise d'ouvrage par les conseils municipaux et l'accompagnement des CVD sont à poursuivre et à renforcer.

Mise à niveau constante des acteurs à la base

La planification et la maîtrise d'ouvrage locales ont été possibles grâce au renforcement des capacités des acteurs pour leur mise en œuvre. Elles ne peuvent donc être envisagées efficacement sans un dispositif adéquat de renforcement des capacités aussi bien au niveau des communautés à la base et des collectivités territoriales que des services techniques d'appui-accompagnement. Le PNGT2 a formé une masse critique d'acteurs locaux au moyen de l'application du principe du « faire faire » avec la production et la diffusion de modules de formation. Ces modules sont des moyens indispensables pour apprendre à chaque acteur à jouer pleinement son rôle dans le développement local.

Cependant, la mobilité des agents à travers les affectations et le renouvellement des conseils communaux lors des élections périodiques ont entraîné des déperditions de compétences au niveau des acteurs locaux de la décentralisation. Au regard de



Session d'alphabétisation dans la Commune de Gorgadji, Province du Séno

cette situation, il s'avère nécessaire de réaliser de façon continue des formations et des remises à niveau sur différentes thématiques afin d'assurer une appropriation du processus de décentralisation grâce à une institution nationale mandatée à cet effet.

Construction d'une mémoire institutionnelle

Le PNGT2 a produit ou favorisé la production de multiples méthodes, outils et supports qui s'avèrent pertinents et utiles pour le développement local. À la clôture du Programme, les informations contenues dans cette banque de données ont été rendues accessibles à l'ensemble des acteurs de la décentralisation à travers des ateliers (colloques), l'impression et la diffusion des supports (documents) et leur publication sur l'internet (www.pngtbf.org). Malgré ces initiatives, la question de la mémoire institutionnelle se pose, non seulement pour la banque de données elle-même, mais de manière générale pour l'accompagnement du processus de décentralisation. Ce processus continuera et devra donc bénéficier de la capitalisation des expériences et résultats du PNGT2 pour faciliter le pilotage au niveau national.

Réalisation et gestion des infrastructures et équipements

Afin de garantir la qualité des infrastructures réalisées par les collectivités territoriales, les services techniques déconcentrés de l'État ont été impliqués tout au long du processus des différents investissements. Leur contribution a permis de garantir

la qualité de la quasi-totalité des ouvrages. L'implication de ces services est donc un gage de qualité des investissements des collectivités territoriales.

Toutefois, certaines catégories de prestataires privés sont rares dans les zones rurales, compte tenu du fait que les opportunités de marchés de prestation y sont limitées. Par ailleurs, certains évoluent dans des domaines techniques pour lesquels les communautés n'avaient pas toujours les compétences requises pour élaborer des dossiers d'appel à concurrence et évaluer les offres. C'est par exemple le cas des forages, des aménagements de bas-fonds et des infrastructures routières. Mais cette insuffisance a été assez rapidement comblée grâce au renforcement des capacités des commissions communales d'attribution des marchés.

La réalisation des infrastructures et équipements socio-sanitaires (centres d'alphabétisation, écoles, centres de santé) et hydrauliques (puits, forages) a indéniablement facilité l'accès des communautés rurales aux services sociaux de base et amélioré les conditions de fourniture de ces services. Par ailleurs, la participation des populations à la réalisation de ces ouvrages est propice à leur durabilité. L'accompagnement des populations dans la mise en place des comités de gestion des points d'eau, institutionnalisés par les Associations des Usagers de l'Eau (AUE) à l'issue de la réforme du secteur de l'eau, et le renforcement de leurs capacités garantissent la bonne gestion des ouvrages. On voit donc que cette gestion doit être abordée par les communautés à la base dès la phase de la planification pour que leur durabilité soit assurée.

Cohésion sociale

Prévention et gestion des conflits sociaux

Dans la plupart des localités où les structures locales de gestion foncière ont été mises en place, l'appui du PNGT2 dans le domaine du foncier rural a permis la délivrance d'Attestations de Possession Foncière Rurale (APFR) aux particuliers. Selon la législation en vigueur, tout détenteur d'une APFR est juridiquement à l'abri de toute contestation ou de tout trouble de jouissance de ses droits fonciers. La sécurisation foncière étant un gage de durabilité pour tout investissement en milieu rural, il est nécessaire que tous les partenaires intervenant dans ce milieu prêtent attention à la gestion du foncier rural à travers la collaboration avec les structures locales mises en place dans cette optique.

À cette fin, la mise en œuvre des mesures de Sauvegarde Environnementale et Sociale (SES) des investissements réalisés avec l'appui du Programme s'est faite avec la participation effective des populations et des conseils communaux qui ont bien perçu son utilité. Cependant, pour garantir leur durabilité, il s'avère nécessaire qu'il y ait une bonne convergence entre les politiques de SES des partenaires au développement, dont la Banque mondiale, et la réglementation nationale en la matière, ainsi qu'une déconcentration du Bureau National des Évaluations Environnementales (BUNEE), structure habilitée de l'État, afin d'assurer un encadrement harmonieux et de proximité des communes dans ce domaine.

Réduction des inégalités géographiques

Au début du PNGT2, certaines CVGT ont éprouvé des difficultés pour mobiliser leur contribution financière compte tenu de l'extrême pauvreté des populations. Pour remédier à cette situation, il a fallu augmenter le pourcentage de la contribution en nature des populations dans la ventilation des coûts du cofinancement. La flexibilité des conditions de cofinancement est une solution pour assurer la contribution des communautés les plus pauvres à la réalisation des infrastructures.

Aux niveaux régional et provincial, la promotion de la concertation multiacteurs par le Programme a permis une synergie d'actions entre les partenaires au développement. Le PNGT2 a appuyé l'ensemble des collectivités territoriales du Burkina Faso, aux côtés de plusieurs partenaires qui intervenaient de façon ciblée dans certaines régions, ce qui a contribué à créer ou à entretenir des inégalités entre les régions en matière de développement économique et social. Pour atténuer cette situation, l'État peut promouvoir une concertation efficace au niveau national en vue de réorganiser ses propres interventions ainsi que celles des partenaires afin d'aplanir les inégalités de développement constatées entre les différentes régions du pays.

Après concertations avec les partenaires, il ressort que l'enveloppe financière accordée par le PNGT2 et d'autres programmes aux collectivités territoriales région est insuffisante pour assurer la réalisation d'investissements structurants relevant de leurs domaines de compétence. L'amélioration de cette subvention serait un atout pour permettre à ces entités de venir en appui aux communes pour la réalisation d'investissements de grande envergure.

Viabilité économique

Génération des recettes communales

La gestion de la plupart des infrastructures socio-économiques par les comités de gestion a contribué à la création d'emplois et la génération de revenus. Ces revenus ont favorisé l'entretien des infrastructures. Par ailleurs, ces infrastructures ont permis d'élargir l'assiette fiscale et de faciliter la collecte des taxes au profit des communes.

Malgré l'orientation du PNGT2 pour inciter les collectivités territoriales à créer plus d'investissements productifs, celles-ci réalisent encore plus d'infrastructures sociales que d'infrastructures économiques. Le maintien de cette dynamique économique locale est un gage de durabilité et il est primordial de poursuivre la réalisation d'infrastructures économiques et rentables pour une amélioration de l'autonomie financière des communes.

Création des conditions de développement économique local

À travers les plans locaux de développement, chaque collectivité territoriale dispose d'une vision claire de ses besoins socio-économiques. Toutefois, les ressources et les compétences à sa portée s'avèrent insuffisantes pour concrétiser cette vision. En outre, les besoins conjoncturels des populations en matière d'investissements sociaux demeurent. Pour donner corps à la vision économique, il serait nécessaire

de définir un pourcentage de la subvention accordée aux collectivités territoriales destiné à la réalisation d'infrastructures marchandes, de transport et d'énergie. L'intercommunalité pour la mutualisation des ressources financières et humaines des communes et la dotation des conseils régionaux en ressources suffisantes sont également des options à explorer pour réaliser davantage d'équipements structurants.

La réalisation d'investissements rentables par les communes n'a pas bénéficié d'outils d'aide à l'analyse de la rentabilité financière des projets économiques. Il s'ensuit que certains investissements mettront près d'un demi-siècle avant d'être renouvelés avec les modalités de gestion appliquées. Il serait bon de doter les collectivités territoriales d'outils d'analyse ex ante de la rentabilité économique et financière, pour qu'elles puissent mieux choisir les investissements à réaliser et les modalités de gestion à prévoir.

Durabilité écologique

Concertations multiacteurs pour la gestion des ressources naturelles communes

La bonne gestion des ressources naturelles communes (forêts, pâturages, bas-fonds et plans d'eau) est indispensable pour un développement local durable mais reste préoccupante car elle fait face à des contraintes. Certains espaces appartiennent à plusieurs collectivités territoriales et leur gestion demande une mutualisation des moyens financiers et surtout une entente sur leur exploitation après aménagement, chose qui reste à construire.

L'application judicieuse des principes de subsidiarité et de cofinancement est indissociable du succès des actions de gestion des ressources naturelles communes, à plusieurs ménages et plusieurs villages. Leur planification, leur réalisation et leur valorisation doivent impliquer très étroitement les communautés à la base et les différents groupes d'usagers des ressources, les collectivités territoriales et les autorités. Cela nécessite des concertations entre différentes catégories d'acteurs et différents niveaux de collectivités.

Contractualisation des prestataires pour la gestion des ressources naturelles

Certaines activités d'aménagement des ressources naturelles ont des périodes d'exécution spécifiques (en saison sèche ou en saison pluvieuse), comme la délimitation de forêts, le reboisement, et la conservation des eaux et des sols/défense et restauration des sols. De plus, les procédures nationales de passation de marchés sont inadaptées car elles peuvent rallonger les délais de virement des fonds du projet sur les comptes des structures.

En effet, certains investissements dans ce domaine prennent souvent plus d'une année pour leur réalisation et les procédures nationales de passation des marchés n'intègrent pas ce paramètre. De surcroît, convenir des règles de gestion pour assurer la valorisation et la pérennisation des aménagements constitue un défi de taille. C'est un processus qui prend aussi du temps et exige des compétences en animation et en médiation. Pour ces types d'activités, il faut imaginer un mécanisme réglemen-

taire qui puisse permettre la contractualisation de services techniques ou d'associations qualifiées en vertu d'un protocole d'exécution.

Priorisation de l'aménagement et de la gestion des ressources naturelles communes

Les besoins des communes rurales en investissements dans l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (centres d'alphabétisation, écoles, centres de santé, puits, forages) priment souvent sur ceux relatifs à l'aménagement des ressources naturelles. Par ailleurs, ce domaine connaît des défis liés aux différentes échelles concernées. Néanmoins, les expériences du PNGT2 avec le Projet de gestion intégrée des écosystèmes des bas-fonds du Sahel (SILEM) constituent une inspiration pour mieux aborder la problématique de la gestion des ressources naturelles communes : on retiendra l'approche écosystème (ciblage des zones et activités d'aménagement et de gestion) ; l'approche d'intercommunalité (collaboration de plusieurs communes) et un mécanisme de financement spécifique des activités.

Genre et inclusion sociale

S'attaquer aux causes des inégalités hommes-femmes

Afin d'améliorer la qualité de la participation des femmes au développement local, le PNGT2 disposait de deux leviers : former les femmes à la planification et la maîtrise d'ouvrage locales et apporter un appui technique et financier aux activités génératrices de revenus des groupements de femmes. Néanmoins, les mécanismes de financement du Programme n'étaient pas toujours adaptés pour répondre aux besoins spécifiques des femmes en milieu rural. Leur participation aux instances de décision locales est donc restée limitée.

Pour véritablement avoir un effet transformateur sur l'inégalité entre les sexes en milieu rural, un programme de l'envergure du PNGT2 doit mieux analyser les causes des inégalités, concevoir sa stratégie en la matière dans les limites de son mandat institutionnel, définir des indicateurs spécifiques et suivre leur évolution tout au long de sa mise en œuvre.

C'est pourquoi, de façon plus systémique, le Programme a mis l'accent sur la prise en compte du genre dans le processus de planification, à la faveur de la relecture du guide de planification locale. Puis il a animé des formations ciblant les femmes élues locales pour bonifier leur participation au sein des conseils des collectivités et compenser ainsi leur faible représentativité. La thématique sur la nécessité d'un développement équitable et inclusif, prenant en compte le genre a également fait l'objet de diffusions radiophoniques en langues locales sur toute l'étendue nationale, en partenariat avec les radios locales.

Atteindre les groupes vulnérables à la base

Le renforcement des capacités par le PNGT2 devait couvrir l'ensemble des couches sociales habilitées à prendre part au processus de développement local. Toutefois, force est de constater qu'avec la communalisation intégrale, les élites sont le plus souvent regroupées pour être formées au chef-lieu de commune ou de province. Cette

stratégie n'a pas favorisé la prise en compte efficace des couches plus vulnérables (femmes, jeunes, personnes démunies). Par conséquent, la commune doit mieux maîtriser la stratification sociale des communautés à la base pour une meilleure prise en compte des groupes vulnérables dans les plans de développement communal.

Lutter contre la pauvreté

Les études sur les conditions de vie des ménages ruraux ont fait ressortir que, de façon générale, le PNGT2 a contribué à la réduction de la pauvreté entre 2000 et 2018. Toutefois, cette réduction a principalement concerné les ménages moyens (qui sont les plus nombreux) et dans une moindre mesure les plus pauvres (et les plus riches). Compte tenu de l'objectif global du Programme qui était de réduire la pauvreté en milieu rural, il est essentiel de réfléchir à des stratégies plus spécifiques au niveau des communes qui tiendraient compte de la frange la plus pauvre de la population, laquelle semble avoir été faiblement impactée par les actions du PNGT2.

