

**MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE L'EAU**

**SECRETARIAT PERMANENT DU CONSEIL
NATIONAL POUR LA GESTION
DE L'ENVIRONNEMENT**

BURKINA FASO

Unité - Progrès - Justice

**CONFERENCE SOUS-REGIONALE PREPARATOIRE AU SOMMET MONDIAL
SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE
ABIDJAN , 1 – 3 OCTOBRE 2001**



**EVALUATION NATIONALE DE LA MISE EN
ŒUVRE DE L'AGENDA 21 ET DES
CONVENTIONS ISSUES DE RIO
AU BURKINA FASO**

Document provisoire

INTRODUCTION

Le Burkina Faso, pays sahélien, est situé au centre de l'Afrique de l'Ouest entre 9° 20' et 15° de latitude Nord et entre 5° 30' de longitude Ouest et 2° 30' de longitude Est. Il couvre une superficie de 274 000 km².

La population du Burkina Faso qui était de 4 349 600 habitants en 1960 et 5 638 203 habitants en 1975, est passée à 10 316 600 habitants en 1996. L'accroissement de la population diminue lentement et se situe actuellement à 2,64 %.

La migration est une caractéristique majeure de la population burkinabè. Entre 1985 et 1991, les migrations ont touché près de 10 % de l'ensemble de la population. Les migrations sont spontanées (individuelles ou familiales), liées à la recherche de meilleures conditions de vie ou organisées sous le contrôle de l'Etat vers des zones aménagées.

La population burkinabè se caractérise également par la prédominance des femmes (51,3%) et par sa jeunesse (49% ont moins de 15 ans).

Au plan économique, le Burkina Faso a enregistré au cours de ces dix dernières années, de remarquables performances macroéconomiques. Le taux de croissance réelle a été de l'ordre de 5% en moyenne durant la période 1994 – 1999, contre 3% environ sur la période 1980 – 1993.

En dépit de ces importants progrès économiques, la population burkinabè est demeurée extrêmement pauvre, comme en témoignent les résultats des enquêtes prioritaires organisées par le Gouvernement en 1994 et 1998. La proportion des pauvres était de 45,3% en 1998. Le produit intérieur brut est 220 dollars par an, un des plus faibles de la sous-région.

C'est dans ce contexte que le Burkina Faso a entrepris l'évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda 21 et des conventions issues de Rio avec un objectif de faire le point sur l'application des recommandations de Rio sur le Développement Durable.

L'évaluation nationale au Burkina Faso se fera par l'organisation d'une réflexion engageant l'ensemble des acteurs (secteur public, secteur privé, ONG, organisations socio-professionnelles, collectivités locales...). A cet effet, l'étude de base préliminaire a été réalisée assortie d'un projet de guide pour le dialogue avec les différentes catégories d'acteurs. Elle a été présentée et amendée lors de l'atelier de lancement les 18, 19 et 20 septembre 2001. L'étape suivante concernera la conduite du dialogue avec les différentes catégories d'acteurs. Les résultats du dialogue serviront à enrichir le présent document provisoire qui sera validé par un atelier national.

Le PANE/Agenda 21 national servira ainsi, dans le cadre de la présente évaluation, de référence pour la réalisation du bilan de Rio + 10 ce qui n'exclut pas la prise en compte des données isolées et sectorielles.

I. EVALUATION DU PLAN D'ACTION NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT (Agenda 21 national)

Déjà en 1991 suite à une évaluation du Plan National de Lutte Contre la Désertification (PNLCD) le Burkina élaborera un Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) en tant que plan stratégique de développement, qui, en sus des objectifs du PNLCD, prenait en compte la dimension sociale et économique des questions environnementales.

Relu en 1994 suite à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), le Plan d'Action National pour l'Environnement se veut être un cadre de référence pour la planification des actions liées à l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie et fait office l'Agenda 21 National du Burkina Faso.

Par ailleurs, cette révision a permis d'adapter le PANE aux réalités nationales, notamment les questions liées à la décentralisation et de prendre en compte les conclusions du Sommet de Rio et des autres engagements pris dans le domaine de l'environnement. Depuis lors, les activités en matière d'environnement et de développement s'inscrivent dans le cadre logique du plan révisé, qui est appelé à être périodiquement revu.

Il détermine le cadre général de la politique de l'environnement et comporte cinq programmes dont :

- Le Programme Cadre de Gestion des Terroirs ;
- Le Programme Cadre d'Amélioration du Cadre de Vie ;
- Le Programme Cadre de Gestion des Patrimoines Nationaux ;
- Le Programme de Développement des Compétences en Environnement ;
- Le Programme National de Gestion de l'Information sur le Milieu.

1.1. Le cadre juridique de la mise en oeuvre du PANE/Agenda 21 National

Dans le cadre de la mise en oeuvre du PANE/Agenda 21, le Burkina Faso a élaboré et adopté un ensemble de mesures réglementaires importantes organisant la gestion durable de l'environnement.

1.1.1. Les textes portant Réorganisation Agraire et Foncière

Il s'agit de la loi 14/96/ADP du 23 mai 1996 et de son décret d'application N° 097-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997 adoptés pour :

- faire face aux difficultés d'assurer l'autosuffisance alimentaire malgré la prédominance des activités agro-pastorales pratiquées par près de 90 % de la population ;
- juguler la dégradation des conditions écologiques aggravée par les effets conjugués de la crise économique et de la croissance démographique ;
- développer le secteur industriel qui ne génère pas suffisamment d'emplois permettant de réduire la pression sur les ressources naturelles ;
- organiser la migration et la transhumance incontrôlée des troupeaux.

1.1.2. La loi portant Code de l'Environnement

Elaborée avec un appui financier du Royaume du Danemark, et adoptée le 30 janvier 1997 par l'Assemblée Nationale, cette loi définit la lutte contre la désertification comme étant le premier principe fondamental de préservation de l'environnement au Burkina Faso et institue le Conseil National pour la Gestion de l'Environnement (CONAGESE), les Etudes d'Impact sur l'Environnement, ainsi que l'Education Environnementale dans tous les programmes de développement du pays.

1.1.3. Le Code Forestier

Adopté le 31 janvier 1997, il a été élaboré avec l'appui technique et financier de la FAO et vise :

- d'une part, à encourager la propriété et la gestion communautaire des ressources forestières à travers une adaptation des réglementations forestières aux contextes socio-économiques et socio-écologiques locaux ;
- d'autre part, à définir le statut des zones naturelles protégées en veillant à associer les populations aux stratégies de conservation et de valorisation et à les responsabiliser dans la gestion des ressources naturelles.

1.1.4. Le Code Minier

Elaboré avec le concours de la Banque Mondiale, ce code, adopté en 1996, vise entre autres, à concilier l'exploitation minière avec la nécessité de préservation de l'environnement.

1.1.5. La loi d'orientation relative à la gestion de l'Eau

Adoptée le 8 février 2001, cette loi a pour objet, la définition de réglementations cohérentes d'utilisation des ressources en eau à l'échelle locale et nationale, susceptibles d'encourager le renouvellement et le partage équitable de l'eau.

1.1.6. Le Code Pastoral

Des contacts sont en cours pour l'élaboration de ce code qui permettra de renforcer les nécessaires synergies entre l'agriculture et l'élevage.

L'essentiel des textes d'application de ces lois sont récents. Ils ne connaissent pour l'instant que des applications limitées et localisées. Nous ne bénéficions par conséquent pas encore du recul suffisant pour les apprécier à l'aune de la pratique.

1.2. Cadre institutionnelle de la mise en oeuvre du PANE/Agenda 21National

1.2.1. Création du Conseil National pour la Gestion de l'Environnement (CONAGESE)

La mise en œuvre du Plan d'Action National pour l'Environnement adopté en 1991 a nécessité la création d'une structure de suivie appelée Secrétariat Permanent du PANE (SP/PANE).

Une évaluation après RIO 92 a montré que la mission assignée au SP/PANE était nécessaire et importante. Cependant l'atelier de 1994 a souligné des insuffisances suivantes : i) l'inadaptation du cadre institutionnel ii) l'insuffisance de coordination et de concertation sur les questions environnementales, iii) la méconnaissance du PANE par le public ii) le caractère sectoriel de la structure. La mutation du SP/PANE créait s'imposait. Il fallait une structure qui met l'accent dans son organisation interne sur des missions transversales et les questions horizontales relative à l'environnement. D'où le CONAGESE.

Aussi, la nécessité de coordonner et d'harmoniser les interventions des différents acteurs du développement, a suscité au sein du Ministère de l'Environnement et de l'Eau, la création en septembre 1995 d'une structure à cet effet. Cette structure fut le Conseil National pour la Gestion de l'Environnement (CONAGESE). Déjà à cette période un Secrétariat Permanent a été créé dans le cadre de la nouvelle organisation des ministères et rattaché au Cabinet du Ministre chargé de l'environnement. Plus tard le CONAGESE a été prescrit par la loi portant Code de l'Environnement adoptée en janvier 1997.

La création du CONAGESE répond également aux recommandations de la session spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU tenue en août 1997. En effet, une des principales recommandations portait sur l'élaboration de la SNDD et la création des Comité Nationaux de Développement Durable (CNDD) ou des structures similaires.

Le CONAGESE se veut être un cadre de concertation permettant d'intégrer harmonieusement les considérations environnementales dans le processus de développement social, économique et culturel du pays.

Conformément aux dispositions de son décret de création adopté en juillet 1998, il comprend deux organes : la Conférence, et le Secrétariat Permanent.

La Conférence du CONAGESE

Organe consultatif, il est présidé par le Premier Ministre et se réunit une fois par an pour :

- entendre le rapport national sur l'Etat de l'Environnement ;
- entendre des communications sur les thèmes spécifiques ;
- examiner le rapport d'activité du Secrétariat Permanent ;
- formuler des avis et recommandations à l'attention du Gouvernement.

Sont membres de la Conférence : les représentants des départements ministériels et des Institutions impliqués dans la gestion de l'environnement ; les représentants de la société civile, notamment les ONG, association de protections de l'environnement et syndicats; des représentants de la chefferie coutumière et des communautés religieuses ; les représentants du secteur privé ; toute personne désignée en fonction de ses compétences.

Le Secrétariat Permanent du CONAGESE

Cet organe qui avait été déjà créé en septembre 1995 par décret portant organisation et fonctionnement du Ministère de l'Environnement et de l'Eau, constitue l'outil de coordination et d'animation de la mise en œuvre de la politique environnementale. Directement rattaché au Cabinet du Ministre de l'Environnement et de l'Eau , le Secrétariat Permanent est structuré en Divisions (Division des politiques et de la planification environnementale, Division de la législation et des Etudes d'Impact sur l'Environnement, Division du développement des compétences en environnement et Division de la Coordination Technique et Administrative).

Conformément aux dispositions du décret portant création du CONAGESE, le Secrétariat Permanent, dans l'exécution de ses missions, s'appuie sur des commissions spécialisées mises en place et régulièrement mises à jour par les différentes sessions de la Conférence. Il s'agit de structures consultatives issues d'une organisation interne de la conférence, et dont les membres, pour des raisons d'indépendance, d'objectivité et de représentativité réelle, ne dépendent pas du Secrétariat Permanent et ne travaillent pas à plein temps pour celui-

ci. En guise d'illustration, la conférence du CONAGESE peut créer en son sein les commissions spécialisées suivantes : commission sur le développement durable, commission sur la désertification, commission sur la diversité biologique, commission sur les changements climatiques, commission sur les forêts, commission sur l'assainissement etc.

Au plan international le SP/CONAGESE a été désigné comme organe national de coordination (ONC) opérationnel pour jouer le rôle de catalyseur de la stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD), de la mise en œuvre de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), de la Convention Cadre sur les Changements Climatiques (CCCC), de la Convention sur la désertification (CCD) et de l'Agenda 21 au Burkina Faso.

1.3. Programmes cadres du PANE/agenda 21 National

Le PANE à l'origine voulait contribuer à l'atteinte de deux objectifs stratégiques majeurs que sont:

- l'équilibre socio-écologique ;
- l'amélioration des conditions de vie des populations.

Aussi, des résultats qualitatifs et quantitatifs étaient-ils attendus à travers l'exécution des projets inscrits au titre du programme d'Action du PANE

1.3.1 Programme cadre de Gestion des Patrimoines Nationaux (PCGPN):

Les principaux résultats attendus de ce programme cadre sont :

- l'élaboration effective des schémas régionaux d'aménagement du territoire ;
- la valorisation des ressources forestières, de la faune, de la pêche assortie de la création d'emplois ;

1.3.1.1. Les Schémas d'Aménagement

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT)

Le démarrage effectif des travaux d'élaboration du SNAT a eu lieu en 1999 avec l'appui de la Banque Africaine de Développement (BAD) qui a permis au Conseil National de la Population (CONAPO) et à la Direction de l'Aménagement du Territoire d'organiser les études thématiques de base du SNAT effectuées par un groupement de consultants. Ces études ont été finalisées avec des cartes et leur édition achevée. Dans l'immédiat, il s'agit de procéder à la synthèse de ces études et pousser les travaux jusqu'à l'esquisse du SNAT en fin 2001.

Les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire

Seul celui du Sahel est en cours de finalisation avec des cartes de synthèse. Il a bénéficié de l'appui financier et technique du projet "Programme Sahel Burkinabé (PSB).

Le document finalisé sera soumis incessamment à la Commission Régionale d'Aménagement du Territoire (SRAT) pour adoption.

Les Schémas Provinciaux d'Aménagement du Territoire (SPAT)

Cinq schémas provinciaux sur 45 sont finalisés ou en cours d'achèvement. Il s'agit : des SPAT du Zoundwéogo, Boulgou, Gourma, Oubritenga et du Yatenga.

En conclusion à ce chapitre relatif aux instruments d'aménagement du territoire, il y a lieu de souligner l'adoption récente de la loi portant création de (13) régions, offrant ainsi de meilleures perspectives à la mise en œuvre de la politique d'aménagement qui a longtemps souffert de l'inexistence officielle de la région qui est la base territoriale par excellence.

1.3.1.2. La valorisation des ressources forestières, de la faune et de la pêche

Le sous-secteur des forêts

L'ensemble des activités y concourant s'inscrivent dans le cadre de la politique forestière nationale et du code forestier dont la première série des textes d'application au nombre d'une quinzaine sont en cours d'adoption.

L'objectif essentiel de la politique forestière est de contribuer à la lutte contre la désertification, à l'atteinte de l'auto-suffisance alimentaire et à la satisfaction des besoins nationaux en énergie, bois de service et bois d'œuvre.

Les options retenues sont : la réduction de façon significative du déséquilibre entre l'offre et la demande en bois-énergie ; la réhabilitation des forêts dégradées ; l'amélioration du cadre de vie. Le programme national d'aménagement des forêts a été adopté en 1996.

Cette politique forestière est appuyé par trois programmes spécifique :

- Le Programme National d'Aménagement des Forêts (PNAF, 1996)

Ce programme poursuit les quatre (4) objectifs fondamentaux suivants :

- la valorisation des ressources forestières par une exploitation rationnelle ;
- la réhabilitation des ressources forestières dégradées ;
- la génération d'emplois et de revenus en milieu rural ;
- la contribution à l'organisation et à l'exploitation de l'espace rural.

Dans le cadre de sa mise en œuvre un comité national d'aménagement des forêts (CNAF) a été mis en place pour jouer ce rôle dans le domaine de la gestion des forêts.

- Le Programme National de Foresterie Villageoise (PNFV, 1991)

La stratégie d'intervention du PNFV est fondée sur la responsabilisation des populations pour une gestion de leurs terroirs et une harmonisation des actions de conservation des ressources locales.

Il vise les objectifs généraux suivants :

- contribuer à la gestion des terroirs villageois et à l'organisation des populations ;
- satisfaire les besoins des populations en produits forestiers à partir des formations naturelles villageoises et des plantations réalisées par elles ;
- diffuser des pratiques d'agro-foresterie et de techniques adaptées de conservation des eaux et du sol ;
- créer un réflexe de conservation des ressources naturelles sur la base d'une prise de conscience des populations ;
- augmenter les revenus économiques des populations.

- Le programme bois-énergie

Ce programme est à cheval entre les deux premiers programmes et est actuellement exécuté dans le cadre de l'initiative RPTES (énergie traditionnelle) de la Banque mondiale.

En application des principes directeurs contenus dans lesdits programmes, l'organisation de la filière bois/énergie comprend une chaîne de ravitaillement à trois niveaux cependant les débiteurs, des grossistes-transporteurs, des détaillants et des consommateurs.

En application des principes directeurs de cette politique une approche de cogestion (Etat-Populations) des forêts a été développé (exemple du projet aménagement des forêts PNUD/FAO/BKF 93 003 et du PNGT) et une organisation de la filière bois/énergie à trois niveaux (débiteurs, grossistes, détaillants et consommateurs) a été mis en place.

Le sous-secteur de la faune

L'ensemble des activités au titre du sous-secteur de la faune s'inscrit parfaitement dans le cadre de la réforme engagée depuis 1996 avec le système de concession de zones de chasse au secteur privé. Néanmoins, l'application de cette réforme intégrant l'organisation du territoire en unité de conservation de la faune et responsabilisant les communautés locales à la gestion de leurs terroirs connaît pour l'instant des résultats mitigés.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de cette politique, il est à retenir l'exemple de l'expérience du GEPRENAF.

* Le GEPRENAF

Le GEPRENAF est un projet pilote financé par le Royaume de Belgique et le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). Il intéresse deux pays aux écosystèmes contigus que sont la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Il a été initié depuis 1996 et s'exécute dans le bassin versant de la Comoé. Son champ d'action s'étend sur une superficie de 5.223 km² en Côte d'Ivoire et 3.000 km² au Burkina Faso. Il comprend trois sites géographiques gérés chacun par une Cellule Technique d'Appui (C.T.A). Ce sont : - les sites des Monts Tingui et Warigué en Côte d'Ivoire et le site de Diéfoula au Burkina Faso. L'objectif global du projet est la conservation de la diversité biologique tout en assurant l'amélioration du niveau de vie des populations des zones périphériques des forêts classées concernées par la mise en oeuvre du projet. la stratégie de mise en oeuvre est fondée sur l'approche participative.

Au terme de la phase pilote d'exécution, les conclusions suivantes peuvent être tirées :

- la naissance d'un comportement nouveau à l'égard des ressources naturelles et surtout de la faune qui peuvent s'observer dans le respect des consignes de protection de celle-ci ;
- l'appropriation de la gestion foncière à travers les activités liées à la zone de biodiversité et à la participation, à la stabilisation du système de culture d'igname ;
- le GEPRENAF a contribué à renforcer la cohésion sociale des (17) villages (en leur sein et entre eux). Il a assuré leur ouverture sur l'extérieur, facilité la prise de décisions collectives et permis de commencer à faire participer les jeunes et les femmes ;
- la reconstitution de la faune est bien amorcé et les objectifs ont toutes les chances d'être atteints avec une vision de durabilité sur le long terme.

L'exemple réussit du GEPRENAF en matière de gestion de faune a permis au Gouvernement du Burkina Faso d'obtenir du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) par l'entremise de la Banque Mondiale, pour la préparation d'un "projet transfrontalier de conservation de la biodiversité du Gourma Malien et du Sahel Burkinabé" dénommé Programme National de Gestion des Ecosystèmes Naturels (PRONAGEN) et de l'Union Européenne (7 ACP RPR 742) pour le financement du programme régional parc w (ECOPAS) intitulé « conservation et utilisation rationnelle des aires protégées contiguës du Bénin, du Burkina Faso et du Niger et de leurs zones d'influence ».

Le PRONAGEN est une opportunité pour le Burkina Faso de tester et capitaliser des modes de gestion des ressources fauniques et améliorer ainsi la conservation de ses écosystèmes naturels d'importance mondiale.

L'objectif global du programme régional parc w est d'inverser les processus de dégradation des ressources naturelles et de préserver la diversité biologique dans le complexe régional au bénéfice des populations et, plus particulièrement, des populations riveraines des aires protégées et de leurs zones d'influence.

Sous-secteur des pêches

Depuis 1990, une politique de gestion décentralisée des pêcheries, en partenariat avec les opérateurs de la filière est mise en oeuvre par le ministère de l'environnement et de l'eau.

Le secteur des pêches procure des revenus et génère des emplois directs et indirects pour environ 10 000 personnes.

Dans le cadre de la mise en valeur de la stratégie nationale en matière de pêche, les activités prioritaires suivantes en cours sont à signaler :

- étude de l'impact des empoisonnements sur la production à Bazéga ;
- mise à jour de la liste des espèces de poissons du Burkina ;
- inventaire des pêcheries du Burkina ;
- élaboration et vulgarisation des textes d'application du code forestier ;

1.3.2. Programme Cadre de Gestion des Terroirs (PCGT)

Les résultats attendus :

- la prise en main effective de la gestion des ressources du ressort territoriale du village par les populations elles-mêmes;

- la résolution de la question liée à la sécurité foncière.

1.3.2.1. Programme national de gestion des terroirs (PNGT)

Instrument principal de mise en oeuvre de la RAF, le PNGT est essentiellement une opération ascendante et décentralisée qui responsabilise les populations bénéficiaires à travers l'application de la démarche gestion des terroirs (GT).

L'approche GT est une "approche de développement basée sur la participation et la responsabilisation des communautés rurales pour gérer au mieux les ressources d'un espace défini, le terroir, dans un cadre de sécurisation foncière afin d'assurer la durabilité et d'accroître leur valorisation".

En août 2000, le Gouvernement du Burkina Faso a négocié avec l'Association Internationale de Développement (IDA) et d'autres partenaires, le PNGT2 dont l'objectif global est de réduire rapidement la pauvreté rurale et promouvoir un développement durable.

1.3.2.1. Le Programme Sahel Burkinabé (PSB)

Il a été conçu et mis en oeuvre à partir de 1989, avec l'appui de la coopération Allemande comme cadre de référence régionale d'orientation, d'accueil et de concertation pour favoriser une coordination et une cohérence des décisions et des interventions des partenaires au développement (producteurs, services techniques d'encadrement et d'administration, les ONG, bailleurs) aux différents niveaux (villages, départements, provinces, région et national) ; Il est ouvert à tous financements et vise pour objectifs fondamentaux :

- la promotion du développement du Sahel par la participation et la responsabilisation des populations sahéliennes ;
- la sauvegarde, la restauration et l'amélioration du capital foncier et écologique du Sahel qui est la base de son développement.

1.3.3. Programme Cadre d'Amélioration du Cadre de Vie (PCAV)

Le résultat principal attendu du PCAV est la prise de conscience des populations urbaines et rurales vis-à-vis des actions de gestion des pollutions et nuisances, d'assainissement et d'amélioration du cadre physique de vie.

Dix ans après Rio, la gestion de l'environnement, en particulier le maintien ou l'amélioration du cadre de vie au Burkina Faso, est devenue une préoccupation unanimement partagée, tant des décideurs que du simple citoyen.

Malgré la croissance économique enregistrée au cours de ces dernières années (moyenne de 5,5 % par an), force est de constater que le niveau de pauvreté de la population demeure encore préoccupant. 45,3 % de la population vit en dessous d'un seuil de pauvreté établi à 72.690 F CFA/adulte/an au (INSD, 1998). Cette situation a mis en évidence deux réalités :

- les niveaux et le type de croissance réalisés ne sont pas encore suffisants pour induire un changement significatif dans le niveau de vie général de la population ;
- l'offre de services encore limitée ne permet pas encore l'accès de tous aux services sociaux essentiels que sont : l'éducation de base, les soins de santé primaires et la santé de la reproduction, l'eau potable et l'assainissement, l'alimentation et l'habitat.

Cependant des efforts ont été réalisés dans les domaines ci-après :

1.3.3.1. Dans le domaine de l'éducation de base

Le Burkina Faso a conduit au cours de cette dernière décennie, une politique satisfaisante d'allocation des ressources qui reflète la priorité accordée à l'éducation de base. Ainsi, entre 1990 et 1999, le taux de scolarisation primaire est passé de 30% à 41% (35% pour les filles) . Ces progrès ont été accomplis grâce à la mise en oeuvre de deux stratégies : (i) des ressources additionnelles ont été affectées à l'éducation de base pour soutenir son développement ; (la part du budget a augmentée de 45% à près de 60% entre 1990 et 1999. (2) Plusieurs mesures ont été prises pour réduire substantiellement les coûts unitaires élevés afin de faciliter l'expansion de l'éducation de base. Ces mesures comprennent entre autres : a) le recours à des instituteurs adjoints, b) l'introduction des classes à double flux et c) le recours aux classes multigrades.

Malgré ces efforts, des problèmes importants existent : l'allocation des ressources peut être améliorée ; les coûts unitaires restent élevés ; en milieu rural le taux d'inscription reste très bas.

1.3.3.2. Dans le domaine de la santé

L'utilisation des services de santé est encore très insuffisante. Les indicateurs de santé placent le Burkina parmi les pays les plus défavorisés. L'espérance de vie à la naissance est de 54 ans, la mortalité juvénile est 219 pour mille et la mortalité maternelle est de 930 pour 100 000 naissances. Plus d'un tiers des enfants souffrent de malnutrition. Le Burkina est également un des pays de l'Afrique de l'ouest les plus affectés par l'épidémie de SIDA.

Face à tous ces problèmes, le Burkina a pu faire augmenter les dépenses publiques de santé en proportion du budget de l'Etat de 7% en 1993 à 12% en 1998.

1.3.3.3. Dans le domaine de l'eau

La maîtrise de l'eau au Burkina Faso s'impose comme l'une des conditions de base du développement économique et sociale et de l'amélioration de la santé des populations. Pour ce faire, la politique de l'eau s'appuie sur une meilleure connaissance des ressources en eau, dont l'exploitation tient compte des priorités suivantes : boisson et besoins domestiques ; hydraulique agricole et pastorale ; développement de ressources énergétiques ; pêche ; industrie. Un document de politique et stratégie nationale en matière d'eau a été adopté en juillet 1998.

S'inspirant de la Constitution du Burkina Faso et des principes définies lors des Conférences mondiales (dont Copenhague 1991, Dublin 1992, la Haye 2000) et en accord avec plusieurs Conventions internationales (Ramsar 1971, Rio 1992, Paris 1994), le Gouvernement burkinabé a engagé un processus visant à mettre en place la gestion intégrée des ressources en eau à travers un programme intitulé GIRE. La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est un processus de gestion qui a pour but d'assurer le partage et l'équilibre des ressources en eau de façon concertée et durable.

1.3.3.4. Dans le domaine de l'assainissement

Le Burkina Faso a adopté en janvier 1996, sa politique nationale d'assainissement dont les principes directeurs sont entre autres : l'implication de toutes les couches sociales au processus de planification et le renforcement de leurs capacités d'intervention ; le partage de responsabilité de gestion dans les arrangements institutionnels entre les administrations, le secteur privé, les ONG et les communautés de base ; la prise en compte de l'assainissement dans les politiques et stratégies de développement .

Au niveau des actions à mener, l'on retiendra outre les mécanismes de partenariat à mettre en place, les domaines concernés qui sont les eaux domestiques et les excréta, les eaux pluviales, les déchets solides municipaux, les déchets industriels, hospitaliers et toxiques et la recherche de technologies appropriées.

Le plan stratégique d'assainissement des eaux usées des deux grandes villes du pays à savoir Bobo-dioulasso et Ouagadougou ont été élaborés en vue d'apporter une solution d'ensemble aux problèmes d'assainissement.

1.3.3.5. Dans le domaine de l'habitat

Le Burkina Faso comptait en 1991, 9.190.179 habitants. Cette population est passée à 10,5 millions d'habitants en 1996. Le taux d'urbanisation est passé successivement de 6,4 % en 1975 à 12,7 % en 1985, puis à 14 % en 1991. Il atteindra 24 % en l'an 2010. La population urbaine qui était de 1.287.285 habitants en 1991 passera à 1.913.000 habitants en l'an 2000 (MTPHU, 1995).

La problématique de l'habitat a été largement prise en compte par la Réorganisation Agricole et Foncière de 1996. Ainsi, des mesures ont été prises pour régler la situation des populations à bas revenus. L'article 3 de la loi n° 210/96/ADP du 10 juillet 1996 stipule que sont exonérées de la taxe de jouissance les personnes physiques dont l'indigence aura été certifiée par l'autorité administrative compétente. Il est également prévu dans le cadre du schéma national d'aménagement, des schémas directeurs d'aménagement urbain.

1.3.3.6. Dans le domaine des transports

Au regard de l'importance stratégique des transports, le Burkina Faso a entrepris de définir les stratégies à adopter afin de créer des conditions de participation du secteur à la relance du développement économique du pays. Le programme d'ajustement structurel des transports vise à mettre en état et à entretenir l'infrastructure essentielle existante et à améliorer l'efficacité du secteur par le renforcement des structures et la restructuration des entreprises publiques du secteur.

En vue de faciliter la participation du privé à la réalisation du programme, des mesures spécifiques ont été mises en place permettant ainsi d'alléger les procédures de passation et de liquidation des marchés. Ainsi, la participation du secteur privé aux travaux d'entretien courant des routes est passée de 73 % en 1993 à 81 % en 1994.

1.3.3.7. Dans le domaine de l'énergie

En 1992, la consommation énergétique du Burkina Faso s'élevait à environ 1,7 millions de TEP répartis comme suit :

- énergies traditionnelles	91 %
- hydrocarbures	8 %
- électricité	1 %

Comme on peut le constater, la prédominance actuelle des énergies traditionnelles présage que ces types d'énergies continueront à tenir pendant longtemps une place importante dans le bilan énergétique du pays, cela entraîne une pression continue sur les ressources ligneuses rendant alors difficile la conservation de l'équilibre écologique, déjà fragilisé par la désertification persistante et la sécheresse. C'est pourquoi la politique forestière définit des options pour une satisfaction des besoins en énergie et la lutte contre la désertification.

1.3.4. Programme de Développement des Compétences en Environnement (PDCE) :

Les résultats attendus du programme sont :

- l'amélioration des capacités des services publics et privés et des populations dans le domaine de l'environnement ;
- l'introduction du volet "Education environnementale" dans les programmes d'enseignement primaire, secondaire, supérieur et dans les programmes d'alphabetisation.

1.3.4.1. L'éducation environnementale

Dans le domaine de l'éducation environnementale informelle et formelle, des programmes ont été initiés parmi lesquels l'on peut retenir : l'institution de l'éducation environnementale au niveau des enseignements primaire, secondaire, supérieur et technique, le Programme de Formation et d'Information sur l'Environnement (PFIE) initié par le CILSS et destiné aux écoles primaires, le programme d'éducation environnementale du Programme Nationale de Gestion de terroirs (PNGT), etc.

En vue d'harmoniser toutes ces initiatives, une commission nationale a été mandatée pour réfléchir sur les outils à concevoir dans le domaine de l'éducation environnementale. La stratégie nationale de l'éducation environnementale a été élaborée et adoptée en avril 2001.

1.3.5. Programme National de Gestion de l'Information sur le Milieu (PNGIM)

Le résultat attendu de ce programme est essentiellement la mise en place d'un système national d'information environnementale.

Il s'agissait, à travers ce programme d'appui, de mettre en place un système national d'information environnementale. Au titre des acquis du PNGIM, on retiendra :

- les initiatives d'exploitation et de valorisation de base de données et d'information préexistantes sous format analogique (ex : bases nationales de données topographiques, bases de données des localités du Burkina, etc.) ;

- les initiatives d'élaboration de référentiel technique et de nouvelles bases de données (ex : nomenclature nationale pour l'élaboration des cartes d'occupation des terres, base nationale de données d'inventaire des points d'eau du Burkina avec composante spatiale, etc.) ;
- l'animation du réseau et renforcement des capacités humaines et matérielles des partenaires (formations et fora d'échanges d'expérience, acquisition et installation d'équipements techniques, etc.).

Par ailleurs, les insuffisances et contraintes ci-dessous sont à relever :

- la numérisation et la confection parallèle de référentiels autres que ceux officiellement diffusés par le PNGIM à savoir 1/1.000.000 et 1/200.000 ;
- l'insuffisance du degré d'expertise des partenaires entraînant une certaine lenteur dans le processus d'élaboration des bases de données ;
- les capacités d'accès à l'imagerie satellitaire comme source de données au niveau national sont limitées.

La mise en place du Système National d'Information sur l'Environnement qui est attendu dans le cadre du PNGIM connaît une certaine évolution en ce qui concerne le secteur des mines et celui de l'environnement par un renforcement des capacités techniques et organisationnelle à même de garantir une gestion de l'information.

II. ETATS DES LIEUX DE LA MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE, LA CONVENTION SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, LA CONVENTION SUR LA DESERTIFICATION

2.1. Mise en oeuvre de la Convention sur la Diversité Biologique au Burkina Faso

Le Burkina Faso a signé la Convention sur la Diversité Biologique le 12 juin 1992 et a été le 26ème pays du monde à l'avoir ratifié le 2 septembre 1993. Le Burkina Faso est Partie à la Convention depuis le 29 décembre 1993.

Dans le cadre de l'application des dispositions de la Convention, le Burkina Faso est parvenu aux résultats suivants :

- le premier rapport à la conférence des Parties a été soumis à la quatrième conférence des Parties en décembre 1997 ;
- la monographie nationale sur la diversité biologique a été adoptée par le Gouvernement le 19 mai 1999 ;
- une stratégie nationale et un plan d'action en matière de diversité biologique ont été élaborés et adoptés par le Gouvernement en février 2001 ;
- le deuxième rapport à la conférence des Parties a été soumis en mai 2001 pour présentation à la 6ème conférence des Parties qui se tiendra en 2002 ;
- la mise en place d'un centre d'échanges d'informations sur la diversité biologique en coopération avec la Belgique;
- l'initiation et l'exécution de projets de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique (ex: GEF/Nazinga, PRONAGEN, SILEM...)

2.2. Mise en oeuvre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques

Le Burkina Faso a ratifié la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques le 2 septembre 1993.

Suite à cet acte, il a été créé en février 1995 un comité interministériel pour la mise en oeuvre des actions de la Convention cadre sur les Changements Climatiques (CIMAC) sous la tutelle administrative du Secrétariat Permanent du Conseil National pour la Gestion de l'Environnement (SP/CONAGESE).

L'appui technique et financier du Royaume du Danemark a permis au CIMAC de produire en 1997, le premier document technique national en matière de changements climatiques.

Ce document de base de travail est intitulé "Inventaire préliminaire des gaz à effet de serre au Burkina Faso".

En 1998, un financement du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), mécanisme financier de la convention, a donné l'opportunité de renforcer davantage les capacités humaines de certaines structures et de produire la communication nationale initiale sur les changements climatiques et une stratégie de mise en oeuvre en voie d'adoption par le gouvernement.

Un atelier d'information et de renforcement des capacités du secteur privé et des ONG sur le mécanisme pour un Développement Durable Propre (MDP) a eu lieu du 13 au 16 août 2001 et a recommandé la mise en place avant 2002 d'un cadre structurel de gestion du MDP au Burkina Faso.

Au titre des contraintes, le Burkina Faso a été confronté à des questions d'ordre technique au cours de la préparation de sa communication initiale. En effet, les aspects méthodologiques complexes de l'inventaire des gaz à effet de serre, l'indisponibilité de modèles numériques appropriés pour l'évaluation de la vulnérabilité et les simulations pour l'atténuation des émissions des gaz à effet de serre ont été des handicaps. Un renforcement conséquent des capacités endogènes, une formation régulière des experts nationaux par les agences du FEM étaient attendus pour surmonter ces difficultés.

A ce jour, le niveau de financement des activités à engager s'avère insuffisant et nécessite une implication des bénéficiaires dans la prise des décisions.

Dans le cadre de la préparation du Programme d'Action National d'Adaptation, une initiative d'action rapide a été négociée par les pays les moins avancés au cours de la sixième conférence des Parties auprès du FEM. Le Burkina a soumis à cette fin une requête de financement et il est escompté un démarrage de l'étude en début 2002.

Par ailleurs, une aide financière complémentaire du FEM au projet de préparation de la communication nationale relative au domaine de l'évaluation des technologies devrait être mis en chantier incessamment afin de répondre aux besoins exprimés par les pays en développement sur les transferts de technologies propres et éprouvées.

2.3. Mise en oeuvre de la Convention sur la lutte contre la désertification (CCD)

Le Burkina Faso a ratifié la Convention le 26 janvier 1996 et la coordination de la mise en oeuvre de la convention a été confiée au Secrétariat Permanent du Conseil National pour la Gestion de l'Environnement (SP-CONAGESE) placé sous l'autorité du Ministère de l'Environnement et de l'Eau. Le SP-CONAGESE est appuyé par un Comité National de Pilotage (CNP), équipe pluridisciplinaire comprenant des représentants de ministères ou institutions, d'ONG, d'Association, d'Elus Locaux et des partenaire de coopération technique et financier.

Les concertations entre les bailleurs de fonds et le Burkina Faso ont abouti à l'identification du Royaume des Pays-Bas comme Chef de file et du FIDA comme parrain du processus burkinabé et une coordination de l'action des partenaires de coopération a été créée en vue d'une concertation et d'une harmonisation des appuis techniques et financiers des partenaires de coopération.

Un comité de pilotage des ONG (COPOD) sur la lutte contre la désertification a été créé afin d'assurer la coordination de l'action des ONG luttant contre la désertification ;

Avant d'entamer le processus d'élaboration de son Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification (PAN/LCD), le Burkina Faso a procédé d'abord à une analyse de la situation de départ. Cette analyse a porté sur :

- les stratégies, plans et programmes ;
- le cadre institutionnel et législatif ;
- les approches méthodologiques ;
- les mécanismes de mise en oeuvre ;
- les actions physiques.

Le Burkina Faso s'est, depuis 1996, attelé à l'élaboration du Programme d'Action National dans le respect des critères et conditions prescrits.

Ce programme, finalisé en 1999, a été approuvé par le Gouvernement en avril 2000 et lancé officiellement par le Président du Faso en juin 2000.

Un groupe de recherche-action sur le suivi-évaluation a été constituée dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention pour aider l'ONC à définir et/ou à adapter les outils pour le suivi-évaluation de l'exécution et de l'impact des activités menées ou prévues dans le cadre du PAN/LCD.

Une des particularités de la mise en œuvre de la Convention a été la création d'un Fonds Nation de lutte contre la désertification.

III. LES POLITIQUES DE COOPÉRATION DEPUIS LE SOMMET DE RIO

Que la coopération soit bilatérale ou multilatérale, internationale, régionale ou sous-régionale, ce qui était à l'ordre du jour à Rio était la philosophie qui devait désormais sous-tendre la politique de partenariat et le volume de l'aide que cette coopération devait générer. En d'autres termes, il s'est agi de repenser la coopération à la fois sous ses aspects qualitatif et quantitatif aux fins de promouvoir une politique de développement durable pour préserver ce que le rapport de la CNUED a appelé notre "Avenir à Tous". Les engagements ainsi contractés par l'ensemble de la communauté internationale imposaient des obligations aux pays développés d'une part et aux pays en développement d'autre part. Les obligations de ces derniers se sont même apparentées à des conditionnalités de l'aide dans les conventions de la génération de Rio notamment dans celle sur la lutte contre la désertification. Le Burkina Faso, à l'instar d'autres pays africains, a largement honoré ses engagements en s'acquittant de ses obligations.

3.1. Au plan qualitatif de la coopération

Tout se passe comme si Rio n'avait pas eu lieu. Les principes novateurs arrêtés d'un commun accord n'ont pas été intégrés dans les politiques de coopération bilatérale ou multilatérale.

3.1.1. La coopération bilatérale

Le Burkina Faso a bénéficié et continue de bénéficier de l'aide de ses partenaires bilatéraux. Mais chacun d'eux intervient selon le schéma traditionnel, à la carte (sa carte) sur la base des accords de coopération qu'il avait signé avec notre pays, suivant ses procédures spécifiques et, en fonction de son objectif national; toute chose qui comporte les avatars que cela comporte pour l'utilisation efficiente de cette aide à cause des difficultés que posent les procédures de déblocage et de gestion, la coordination, etc., chacun veillant à ne pas être frustré du rayonnement de son action et à avoir pignon sur rue.

Cependant des pratiques innovantes sont mises en œuvre ou recherchées par les partenaires techniques et financiers et l'Etat pour promouvoir la synergie entre les interventions et améliorer l'efficacité des dispositifs de coordination. C'est le cas de exemple de l'appui budgétaire dans le ~~secteur~~ de l'éducation de base.

Les partenaires au développement du secteur approuvent en majorité le principe de l'approche sectorielle. Cette position a été fortement soutenue au départ par la Coopération néerlandaise et la Banque Mondiale. ~~Plus récemment, les autres partenaires financiers se sont montrés plus actifs dans leur soutien (Union Européenne, Coopération française, Canada).~~

En adhérant au principe de l'approche sectorielle, les partenaires au développement en acceptent les implications suivantes :

- les interventions se feront désormais à travers un cadre de référence conjointement défini ;
- le rôle de leader de la partie nationale dans la coordination et l'arbitrage des modes d'intervention des partenaires au développement est reconnu par toutes les parties prenantes ;
- une attention plus soutenue sera accordée à l'appui technique et financier pour le développement de la capacité de la structure en charge à jouer pleinement son rôle dans un tel processus.

Cela se traduit par : l'acceptation du rôle de leadership de la partie nationale ; la mise en œuvre des missions conjointes ; la mise en place du cadre de concertation fonctionnel des partenaires techniques et financiers ; la recherche de cohérence du programme avec les autres initiatives et politiques ; la recherche de consensus sur ~~Vers l'adoption de~~ les principes directeurs ~~définis de façon consensuelle~~ pour le secteur etc.

~~Les bailleurs de fonds ont cherché au cours du processus à articuler leurs interventions avec les dispositions d'autres cadres (CSLP) et les opportunités nouvelles de financement dans le cadre de l'initiative pour la réduction de la dette. La mission conjointe a examiné de manière approfondie la question de la cohérence intersectorielle. Elle a formulé une série de propositions visant à promouvoir une approche multisectorielle et à développer des modes appropriés d'intégration des institutions et des initiatives dans le secteur de l'éducation.~~

~~La mission a exprimé l'intérêt qu'elle accorde à un certain nombre de pratiques et d'innovations dont l'adoption va être déterminante pour la poursuite du processus (principes de financement du secteur, dispositions en matière de politique, etc.).~~

En 1997, une approche expérimentale en matière d'aide au développement regroupant un large éventail de partenaires au développement a été engagée au Burkina Faso dans le cadre du Programme Spécial pour l'Afrique (PSA, ou SPA). Cet exercice baptisé test sur la conditionnalité a été entrepris sous l'égide de la Communauté européenne qui en a assuré la coordination. Elle visait principalement à susciter un consensus élargi à l'ensemble des partenaires au développement sur une série d'indicateurs de performance pour les secteurs - clés de l'activité gouvernementale. Ces indicateurs devraient constituer une référence collective pour les décisions en matière de déboursement de l'aide sous forme d'appui budgétaire, ~~conformément au principe de l'approche sectorielle.~~

Si cette a été admise par toutes les parties impliquées dans le secteur de l'éducation de base (en particulier les innovations concernant l'approche sectorielle et les nouvelles conditionnalités), il n'en demeure pas moins que leur mise en pratique dans d'autres domaines du développement rencontre difficultés.

3.1.2. Au plan multilatéral

Si la plupart des partenaires n'ont pas innové par rapport à leur mission traditionnelle, il faut retenir ici trois initiatives qui ont été prises afin de traduire en actes concrets les conclusions de Rio. Il s'agit de :

- l'initiative des pays membres de l'OCDE et de l'ONG international Conseil de la Terre en faveur de la promotion des stratégies nationales de développement durable (SNDD) et des conseils nationaux de développement durable (CNDD).

Les membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE et du Conseil de la Terre se sont engagés à soutenir les pays en développement dans l'élaboration et la mise en oeuvre de SNDD.

Découlant de l'accord international conclu à Rio en 1992 à l'issue de la CNUED, et partie intégrante des objectifs internationaux de développement énoncés en 1996 dans le document CAD intitulé "le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21ème siècle", les SNDD offrent un cadre de haut niveau pour l'intégration et l'harmonisation des plans stratégiques des pays concernés.

Bien qu'elles ne donnent pas lieu à l'élaboration d'un document d'orientation particulier, les stratégies nationales de développement durable sont considérées comme un ensemble de principes destinés à guider le processus de planification du développement durable. Selon cette conception commune, les donateurs devraient essentiellement s'attacher à promouvoir les mécanismes reposant sur la collectivité et à en faciliter le fonctionnement. Cela sous-entend, qu'à travers les SNDD, la communauté des donateurs propose aux pays en développement de soutenir ces mécanismes, et non qu'elle leur impose l'adoption de ces stratégies comme un préalable à ce soutien.

- L'initiative conjointe du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale en faveur des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté

Par cette initiative, ces deux institutions ont invité les pays en développement à élaborer des cadres stratégiques de Lutte contre la Pauvreté. Entérinés à la suite du Sommet du G7/G8 de Cologne en juin 1999, les CSLP représentent un tournant décisif dans la stratégie des institutions de Breton Wood. Le but étant de renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la lutte contre la pauvreté, les pays sont tenus de prouver qu'ils sont déterminés à agir contre cette dernière.

L'expérience ayant montré que les pays ne s'attachent vraiment à appliquer ce type de stratégies que s'ils se les approprient, et sachant que pour orienter celles-ci, convenablement, il faut que les populations concernées par leurs résultats participent à leur élaboration, les CSLP, doivent être définis à travers un processus à caractère

participatif, guidé par les pays et axé sur les résultats qui s'inscrivent dans une vision à long terme.

Ces trois initiatives, qui orientent actuellement la coopération internationale, ont, à l'évidence, plusieurs caractéristiques et objectifs communs. Elles ont toutes fondamentalement pour but l'élaboration concertée d'un cadre solide et performant pour tous les acteurs du processus de développement, afin d'améliorer les conditions de l'activité institutionnelle et politique des pays concernés et de mieux coordonner l'action des donateurs.

Mais, il y a aussi entre elles un certain nombre de différences. Les avantages et les points faibles que chacune présente sont liés au contexte dans lequel elles s'inscrivent et aux objectifs qu'elles visent respectivement.

Face à ces avantages et à ces faiblesses, le risque majeur est de voir ces différentes initiatives restées isolées les unes des autres, ainsi que les effets potentiels de synergie, de cohérence et d'harmonisation s'estomper au profit d'une accentuation encore plus forte des pressions qui s'exercent sur les pays en développement, en matière de planification stratégique, du fait de la concurrence entre les diverses initiatives et de la dispersion des efforts.

Pour que tous ces efforts aient un sens, il faut constamment garder à l'esprit que ni les stratégies nationales de développement durable, ni le cadre de développement intégré, ni les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté ne constituent une fin en soi. Leur rôle est plutôt de servir à promouvoir le développement durable, la planification stratégique et la lutte contre la pauvreté. A cet égard, il convient de rappeler certains enseignements importants qui ont été tirés de l'expérience aussi bien des pays industrialisés que des pays en développement dans le domaine de l'environnement et dans bien d'autres secteurs. S'agissant de l'environnement par exemple, citons les nombreux mécanismes de planification liés à la mise en oeuvre des diverses conventions adoptées à Rio, les résultats donnés par la directive de la Banque Mondiale concernant les plans nationaux d'action pour l'environnement et notamment les difficultés auxquelles, même les pays industrialisés, se heurtent lorsqu'ils tentent de s'engager dans un processus participatif de planification stratégique.

Par conséquent, les leçons dégagées des initiatives récemment prises, mais aussi des stratégies analogues mises en oeuvre dans le passé et des efforts pour le développement, déployés dans divers secteurs et domaines, devraient être mises en commun et les approches adoptées devraient faire l'objet de coordination. En effet, les processus dynamiques de planification au niveau national exigent un certain degré de pluralisme. Ils ont besoin d'organismes compétents à tous les niveaux et d'une représentation cohérente des parties prenantes. Ces conditions n'étant qu'à leur début de réalisation dans la plupart des pays en développement, les attentes concernant la rapidité des processus et la qualité des résultats doivent tenir compte, de façon réaliste, de la situation des pays considérés. De même, l'existence de plusieurs stratégies nationales concurrentes de planification a pour effet de multiplier les pressions qui s'exercent sur les pays partenaires et entraîne une utilisation des capacités locales qui risque d'aller à l'encontre du but visé.

En conclusion, l'analyse qui vient d'être faite, sur le contexte de la coopération multilatérale en matière d'environnement et de développement durable, montre que le processus d'apprentissage de la planification stratégique comporte deux facettes : il incombe aux pays récipiendaires de déterminer la portée et le rythme de leurs processus nationaux et de planification stratégique, tandis qu'il revient aux organismes multilatéraux de coopération pour le développement de s'enrichir des expériences du passé pour envisager un réajustement constructif des processus de mise en oeuvre.

Par ailleurs, la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification n'a pas bénéficié d'un mécanisme financier propre. Le mécanisme mondial mis en place comme succédané s'est montré peu efficace. Cette convention n'a pas non plus eu accès au Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). La convention sur la Diversité Biologique et celle sur les changements climatiques qui disposent d'un guichet à ce fonds doivent faire face à une réglementation pas toujours maîtrisable.

De même, à quelques rares exceptions près, les pays en développement n'ont pas bénéficié du soutien nécessaire pour l'élaboration de leurs Agenda 21 nationaux et stratégies nationales de Développement Durable contrairement aux conventions issues de Rio.

En résumé, une décennie après Rio, les politiques de coopération n'ont pas fait l'objet des reformulations majeures attendues de la part des pays du Nord pour accompagner les engagements de Rio.

Ce déficit de volonté politique s'est traduit également sur l'aspect quantitatif de l'aide qui est loin d'atteindre le taux de 0,7 % de leur PNB préconisé.

3.1.3 les perspectives et les mesures à prendre

A la lumière de l'état des lieux qui vient d'être fait, le sentiment de frustration qu'éprouvent les pays en développement, notamment les Etats africains, est fort compréhensible surtout quand on prend en compte la situation actuelle de leurs économies nationales, du fait des conséquences de la mondialisation. Et pourtant, le Sommet de Rio n'a pas été un rendez-vous manqué. Il a donné à l'Afrique l'opportunité :

- de préciser ses priorités, ses objectifs et ses contraintes ;
- d'apprécier l'ampleur des réformes qu'elle doit entreprendre dans tous les compartiments (politique, institutionnel, législatif, etc.), autant au plan collectif qu'au niveau individuel des Etats, pour engager véritablement le continent sur la voie du développement durable ;
- de mesurer le degré de solidarité qu'elle peut attendre de ses partenaires du Nord et surtout de l'engagement politique dont elle-même doit faire montre dans ses options d'abord avant de pouvoir compter sur ses partenaires du Nord.

Dans ce contexte, l'Afrique doit s'attacher à identifier les négociations internationales pour promouvoir, tout en préservant les solidarités existantes, une politique de coopération différenciée fondée sur les spécificités régionales, sous régionales et étatiques.

Aussi, la coopération différenciée qui vient d'être initiée dans l'Accord UE-ACP de Cotonou pourrait s'étendre à l'ensemble de la coopération multilatérale, voire à la coopération bilatérale.

L'émulation qui en découlerait au niveau des pays en développement, surtout africains, permettra, d'une part, de conforter les possibilités et les capacités qu'ils ont, non seulement de connaître la croissance, mais surtout une croissance compatible avec la protection de l'environnement et, d'autre part, de renforcer leurs politiques commerciales, sociales et environnementales.

Si la coopération différenciée présente des avantages certains et reflète plus la réalité du monde en développement, il comporte aussi des risques de cassure des solidarités existantes dans ce monde et qu'il faut nécessairement préserver pour ne pas compromettre la philosophie de la coopération internationale.

Aussi, si la coopération différenciée doit tenir compte de la situation géographique, du degré de pauvreté et de vulnérabilité et enfin du dynamisme des pays appartenant au groupe de base, elle doit également prendre en compte le dynamisme dans les pays du groupe de tête comprenant les pays qui, en s'engageant dans le processus de transition démocratique, politique, économique et social connaissent une dynamique de croissance. Car, il ne s'agit pas de pénaliser les progrès accomplis, mais plutôt de les encourager.

Du reste, cette approche de la coopération différenciée est déjà appliquée par certains pays développés, notamment les pays nordiques dont le système de coopération comporte des pays "prioritaires de l'aide" ou "pays à programmes". Ainsi conçue, la coopération différenciée peut et doit être un instrument de cohésion, de renforcement des solidarités existantes surtout dans le cadre d'une approche régionale ou sous-régionale.

IV. COORDINATION ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES EN COURS

4.1. La coordination

La création du CONAGESE en tant qu'organe similaire à la Commission Nationale de Développement Durable (CNDD) préconisée par le sommet de la « planète terre » était censée résoudre le problème de coordination en servant de cadre privilégié pour l'harmonisation et la création de synergie entre les politiques sectorielles d'une part et en favorisant la concertation entre les différents acteurs d'autre part. Malheureusement, pour des raisons diverses (compréhension limitée du concept de développement durable, méfiance des acteurs chargés d'animer les politiques sectorielles, tendance des bailleurs de fonds à créer des structures autonomes pour piloter leurs appuis, etc.), le CONAGESE s'est, dès sa création, trouvé confronté à des insuffisances repérables aussi bien au niveau de ses statuts qu'au niveau de ses missions.

Malgré ces insuffisances que les autorités s'attellent actuellement à lever, et à la faveur des processus de mise en œuvre du PANE/Agenda 21 national et des conventions de la génération de Rio, des structures de coordination ont été mise en place. Ce sont :

- le comité national de suivi de la mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique ;
- le comité interministériel de suivi de la mise en œuvre de la convention sur les changements climatiques ;

- le comité national de pilotage de la mise en œuvre de la convention sur la lutte contre la désertification ;
- le comité national d'aménagement des forêts ;
- le comité de pilotage des ONG (COPOD) sur la lutte contre la désertification pour harmoniser et coordonner leurs interventions et les inscrire dans les choix politiques et stratégiques nationaux ;
- le cadre de coordination des actions des partenaires de coopération de lutte contre la désertification en vue d'une meilleure concertation et harmonisation des appuis techniques et financiers dans la mise en œuvre de la CCD.

Il existe par ailleurs d'autres cadres de coordination qui directement ou indirectement sont concernés par la mise en œuvre du PANE. Il s'agit entre autres : de la coordination du PASA devenu comité de coordination des politiques sectorielles agricoles (CC/PSA) chargée d'assurer une plus grande cohérence des actions des différents départements ministériels impliqués dans le développement rural, le comité technique interministériel de suivi du CSLP.

En matière de concertation et de participation, des efforts importants ont été et sont consentis dans le cadre de la mise en œuvre des différents projets et programmes de gestion de terroirs et celui des conventions de la génération de Rio.

En effet, la concertation a été permanente tant au niveau des villages, des départements, des provinces, des régions que du pays. L'exemple de la mise en œuvre de la CCD au Burkina Faso illustre cet effort.

Le processus de mise en œuvre de la convention sur la lutte contre la désertification au Burkina Faso a fait une large place aux activités d'information, de sensibilisation et de concertation avec les acteurs.

L'information et la sensibilisation confiées à un groupe de communicateurs spécialement constitué à cet effet ont concerné la formation de journalistes, l'élaboration de supports audiovisuels, l'organisation de journées de sensibilisation dans les provinces, des sessions départementales d'information et villageoises de restitution. Cette démarche qui touche tous les acteurs et à toutes les échelles spatiales et organisationnelles a permis une implication réelle de ceux-ci et une prise en compte effective de leurs préoccupations.

Il en est de même de la concertation qui s'est déroulée par catégorie d'acteurs et par échelle spatiale (village, département, province, région, nation). L'organisation des concertations décentralisées s'est effectuée en prenant en compte les exigences de genre et avec des versions simplifiées et traduites en langues nationales. La concertation a touché environ 6000 villages sur les 8000 pour les sessions villageoises, 350 départementales et les 30 anciennes provinces du pays.

Les efforts, en la matière se poursuivent pour accroître la concertation et la participation des acteurs à la mise en œuvre des projets et programmes. Ainsi, la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé annonce la mise en place prochaine d'un Cadre National de Concertation des Partenaires du Développement Rural (CNCPDR).

En ce qui concerne spécifiquement le PANE, la non-fonctionnalité du cadre de concertation a entraîné l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sectorielles engendrant parfois des contradictions, voire des incompatibilités difficilement conciliables. Ceci explique le peu d'intérêt que les différents acteurs ont accordé à la mise en œuvre et au suivi des programmes cadres du PANE s'appuyant surtout sur leurs stratégies sectorielles.

L'absence d'une stratégie en matière d'intégration des cadres d'orientation et de mise en œuvre des différentes conventions ratifiées doit être résolue à travers un certain nombre d'actions à entreprendre à court terme :

- relecture de la version 1994 du PANE en vue de l'élaboration d'un Plan d'Environnement pour le Développement Durable (PEDD) ;
- relecture du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) pour une meilleure structuration des autres cadres d'orientation autour de celui-ci et en faire la charpente d'une stratégie nationale de développement durable.

Toutes ces questions méritent d'être examinées en priorité à la prochaine session de la conférence du CONAGESE prévue en novembre 2001 pour une meilleure maîtrise des questions institutionnelles liées à l'environnement et au développement.

4.2. Les orientations stratégiques en cours

4.2.1. La Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD)

Toutes les actions en matière de développement rural s'inscrivent aujourd'hui dans une option de développement local dont les principes fondamentaux sont énoncés par la LPDRD.

Sept (7) principes énoncés par la LPDRD fondent le développement local ou développement rural décentralisé au Burkina Faso. Ce sont :

- la responsabilisation totale des communautés de base impliquant que la maîtrise d'ouvrage des investissements soit assurée au niveau local, par les bénéficiaires eux-mêmes organisés dans des structures représentatives ;
- l'élargissement du champ des investissements financés par les projets et programmes pour prendre en compte les besoins prioritaires des bénéficiaires ;
- le recentrage du rôle de l'Etat ;
- le co-financement des investissements ;
- la concertation à différents niveaux en vue de limiter les incohérences et organiser les complémentarités ;
- la flexibilité qui suppose l'adaptation des outils aux spécificités locales;
- la fongibilité des fonds.

La stratégie de mise en oeuvre de la politique de développement rural décentralisé prévoit deux phases distinctes : une phase transitoire qui prépare la mise en oeuvre de la décentralisation et une phase finale qui présente la situation au terme de la mise en oeuvre de la décentralisation.

4.2.2. Le développement humain durable

L'évaluation des capacités institutionnelles actuelles révèle que l'efficacité de la gestion de l'économie reste encore limitée.

La lettre d'intention de politique de développement humain durable a été élaborée afin de combler cette lacune. Elle vise à contribuer au centrage du développement du pays sur le concept de sécurité humaine permettant d'accéder à :

- la sécurité économique : l'accès à un emploi rémunérateur ;
- la sécurité sanitaire : accès à moindre coût aux soins médicaux préventifs et curatifs ;
- la sécurité alimentaire : accès à une alimentation de base y compris l'eau ;
- la sécurité environnementale : liée à la préservation d'un environnement sain ;
- la sécurité individuelle et politique.

Cette politique se situe dans une perspective décennale à compter de 1996.

4.2.3. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)

L'élaboration du CSLP est lié à la mise en oeuvre de l'initiation d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) à laquelle le Burkina a été admis en septembre 1997. Les pays bénéficiaires ont été invités à consacrer les ressources qui seront dégagées au renforcement des secteurs sociaux, dans le cadre du programme de réduction de la pauvreté. C'est dans ce contexte que le CSLP du Burkina a été élaboré selon une démarche participative ayant associé l'ensemble des acteurs de développement à savoir l'administration, les institutions représentatives du peuple, les partenaires au développement, la société civile et les autres intervenants sur le terrain.

Il s'agit, pour le Burkina, de combler l'énorme déficit social que traduisent notamment la faiblesse du taux de scolarisation et de couverture sanitaire, l'approvisionnement peu satisfaisant des populations en eau potable, l'insécurité alimentaire. La stratégie se fonde sur sept grands principes directeurs interdépendants à savoir : le recentrage du rôle de l'Etat, la gestion durable des ressources naturelles, la promotion d'un nouveau partenariat avec les bailleurs de fonds, la promotion de la bonne gouvernance, la prise en compte de la dimension régionale, l'équilibre régionale et la dimension genre.

Pour assurer une bonne exécution du CSLP, le Gouvernement a décidé, en mars 2001, la mise en place d'un mécanisme de suivi à trois paliers, comportant les organes suivants :

- le comité ministériel de supervision du CSLP, qui est l'instance décisionnelle du dispositif avec trois missions principales :

- apprécier les rapports d'exécution des plans d'actions arrêtés dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté ;
 - approuver les propositions de révision du document cadre résultant de l'évaluation des plans d'actions sectoriels ;
 - trouver des solutions appropriées aux problèmes inhérents à la mise en oeuvre du CSLP.
- Le Comité technique interministériel de suivi du CSLP, constitué des secrétaires généraux des départements ministériels et des responsables des structures impliquées dans la mise en oeuvre du CSLP ; il a pour attributions :
- d'assurer la coordination de la mise en oeuvre des plans d'actions sectoriels ;
 - de coordonner la mise en cohérence des actions menées dans le cadre de l'instruction des dossiers des réunions du comité ministériel.

- les groupes sectoriels de suivi du CSLP, qui sont des structures opérationnelles créées au sein des départements ministériels pour assurer le suivi des actions menées sur le terrain et d'en faire rapport au comité technique interministériel.

Grâce au dispositif ci-dessus, un rapport de mise en oeuvre du CSLP pour la période de juillet 2000 - juin 2001 est en cours d'élaboration.

- amélioration du processus d'élaboration du CSLP et perspectives

Au regard de l'importance du CLSP en tant que cadre de référence pour l'action du gouvernement et les interventions des partenaires au développement, il a été envisagé la mise en place d'une stratégie pour sa vulgarisation et un processus de révision périodique de ses objectifs.

En vue de permettre une appropriation du CSLP par les populations à la base et leur participation efficace à sa mise en oeuvre et à son actualisation, des actions de restitution et d'information sur le document ont été organisées aussi bien par les organisations de la société civile, que les structures gouvernementales.

Au titre de l'Agenda 21 national du Burkina, la révision la plus attendue du CSLP est son ouverture pour servir de charpente à la mise en place de la stratégie nationale de développement durable.

4.2.4. Processus d'élaboration de la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD)

Le Burkina Faso avec 5 autres pays en voie de développement a été identifié par les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) d'une part et par l'ONG internationale "Conseil de la Terre" d'autre part pour participer à un processus pilote de conception de lignes directrices pour l'élaboration d'une SNDD.

Les initiatives du Conseil de la Terre et de l'OCDE viennent rencontrer un processus endogène porté essentiellement par le CONAGESE suite aux constats faits sur les difficultés de prise en compte de la question

environnementale par les autres politiques sectorielles et de la question de financement des actions en matière d'environnement par les ressources de l'Etat.

Suite aux instructions du Conseil des Ministres du 14 juin 2000, le Burkina Faso en collaboration avec l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) et l'ONG Internationale "Conseil de la Terre", s'est engagé dans un processus d'élaboration des lignes directrices pour la mise au point d'un modèle de Stratégie Nationale de Développement Durable.

Le processus a débuté par la mise en place d'un Comité national de pilotage composé de représentants des départements ministériel, de la société civile, des collectivités locales et des partenaires au développement. Il a permis de mener les principales activités suivantes :

- l'évaluation des cadres d'orientation stratégique ;
- la conduite de dialogue avec les groupes d'acteurs (société civile, organisations paysannes et Etat) sur la cohérence et la pertinence des différents cadres d'orientation stratégique.

~~5.3. Analyse des processus et des innovations en cours~~

~~Si certaines innovations majeures sont actuellement admises par toutes les parties impliquées dans le secteur de l'éducation de base (en particulier les innovations concernant l'approche sectorielle et les nouvelles conditionnalités), il n'en demeure pas moins que leur mise en pratique se heurte à des difficultés réelles qu'il importe de cerner.~~

~~*Le consensus sur les principes d'une approche sectorielle et les indicateurs de suivi dans le cadre de la réforme de la conditionnalité*~~

~~Les innovations introduites concernent pour le moment l'adhésion à une nouvelle approche ainsi que les modalités de conception du plan décennal (contenu et principes). Les principes retenus s'articulent autour des priorités nationales et de la mise en synergie des interventions (intégration multisectorielle).~~

~~Il est à noter que le processus de décentralisation est pris en compte dans le plan décennal. Il en va de même pour ce qui concerne le renforcement des capacités de management du MEBA. En revanche, le plan n'a pas réussi à délimiter de façon précise la nature des liens à établir entre les décaissements et les résultats atteints par la politique gouvernementale. Cette question devra faire l'objet d'un dialogue entre la partie nationale et les PTF.~~

~~*L'absence de consensus véritable sur certaines mesures à adopter*~~

~~Au terme de l'évaluation conjointe menée avec la partie nationale, les bailleurs de fonds ont insisté sur le fait que la réalisation de l'objectif d'amélioration de la couverture scolaire dans les proportions fixées par le plan décennal suppose une extension considérable des infrastructures et une augmentation très importante du personnel. Compte tenu de la faiblesse des ressources pouvant être mobilisées sur le budget de l'Etat, les bailleurs de fonds ont préconisé une réduction du coût de l'enseignement en ramenant le salaire des enseignants au triple du PIB par habitant. Cette proposition visant à réduire les coûts de fonctionnement du secteur de l'éducation n'a pas été approuvée par la partie nationale qui considère qu'elle contient en germe des risques de conflits sociaux et de baisse de la qualité de l'enseignement (démotivation).~~

~~*Un cadre de concertation représentatif, mais à la recherche d'une efficacité plus grande*~~

~~Le cadre de concertation des bailleurs de fonds a réussi, grâce à la qualité de son animation, à instaurer un dialogue qui a permis de susciter un consensus élargi à la plupart des PTF. Toutefois, certains partenaires importants (BAD, BID, PNUD...) restent encore en marge du processus.~~

~~La constitution des groupes de travail ouvre des perspectives intéressantes. Mais, tous les bailleurs de fonds n'y sont pas également impliqués. Le groupe de travail sur l'harmonisation des procédures est très peu productif. Cet état de fait traduit la réticence de certains bailleurs de fonds à adopter les innovations préconisées. On ne mesure pas encore avec exactitude les difficultés auxquels les PTF se trouveront confrontés pour adapter leurs procédures à une approche sectorielle.~~

~~*Une présence marginale de la société civile*~~

Les institutions non gouvernementales (associations du secteur de l'éducation de base) ont été très faiblement impliquées dans ces concertations. Cette situation engendre des conséquences néfastes, notamment du point de la pertinence du contenu du plan sous certains aspects, mais aussi de la gouvernance du secteur. Dans ce domaine, l'approche est en déphasage avec les grandes orientations affichées tant par les partenaires financiers que par le Gouvernement burkinabé.

Les bailleurs de fonds n'ont pas accordé le soutien nécessaire pour garantir une réelle implication de la société civile (associations de base, syndicats d'enseignants), alors que celle-ci pourrait jouer un rôle important en matière de lobbying et de propositions. Nul doute que l'implication de ces acteurs est indispensable si l'on veut réaliser un consensus national, favoriser une appropriation réelle et une viabilité de l'ensemble du processus.

La transparence de la gestion du processus et la participation de la société civile à tous les stades constituent des objectifs importants qui ne sont pas encore pris en compte de façon explicite. Si la mise en œuvre d'un programme sectoriel doit s'appuyer très largement sur les institutions étatiques, elle suppose également que la société civile et les collectivités locales jouent un rôle important en matière de suivi et de contrôle de la gestion de l'aide (accès à l'information, implication des acteurs de la société civile dans la prise de décisions sur certaines questions liées à la gestion, notamment les appels d'offres). Ces différentes questions n'ont pas encore fait l'objet d'une attention soutenue.

La faible effectivité du leadership du gouvernement burkinabé

L'agenda du processus de formulation du plan est déterminé en grande partie par les bailleurs de fonds. On peut s'interroger sur le degré d'adhésion de la partie nationale au processus et l'appropriation qu'elle en fait. Cette remarque se fonde sur les retards importants qui sont enregistrés dans le déroulement du processus. Il s'y ajoute que, pour l'essentiel, les initiatives et les propositions restent le fait des partenaires techniques et financiers. Dans ces conditions, la question suivante mérite donc d'être posée : la partie nationale adhère-t-elle sincèrement à l'approche sectorielle ou simplement parce que cela constitue une nouvelle conditionnalité pour l'intervention ?

La partie nationale n'assume pas encore pleinement ses fonctions de coordination et d'arbitrage en pilotant de façon effective les rencontres des PTF ; ce qui lui aurait permis de jouer de fait un rôle de leader. En dépit de ses prétentions, la partie nationale n'arrive pas encore à édicter les règles auxquelles les PTF devraient se conformer. Tout se passe comme si les autorités nationales évitaient soigneusement d'effaroucher des bailleurs de fonds encore hésitants à s'adapter aux nouvelles exigences.

La faiblesse du MEBA sur le plan institutionnel pour assumer ses rôles

Les incertitudes qui pèsent sur la poursuite du processus concernent, pour une large part, la capacité de la partie nationale à assumer certaines fonctions, notamment celles relatives à :

— la gestion administrative et financière (dans le contexte actuel, le niveau d'exécution budgétaire du MEBA n'atteint pas 80%.) ;

— le suivi/évaluation des programmes.

Tous les audits institutionnels qui ont été effectués (en particulier les audits commandités par la Banque Mondiale et par le MEBA lui-même) révèlent de graves déficiences dans le fonctionnement du département. Pour surmonter ces difficultés, il est indispensable d'opérer des réformes en profondeur dans la gestion du secteur. D'autres réformes s'imposent qui dépassent le MEBA pris isolément.

Si ces réformes ne sont pas mises en œuvre de façon efficace, c'est la capacité de leadership de la partie nationale, fondement de l'approche sectorielle, qui risque d'être compromise. Il faut rappeler que les partenaires financiers ont appuyé plusieurs projets d'appui institutionnel au MEBA. Mais, les résultats obtenus n'ont pas été à la hauteur des attentes. Alors, que faire ? Il n'existe pas dans ce domaine de leçons suffisamment claires, explicites et exhaustives qui aient été tirées par les bailleurs de fonds ni par l'Etat.

On peut toutefois noter que les positions dans la haute administration publique ne sont pas suffisamment attractives pour les cadres nationaux les plus aptes à assumer efficacement les tâches de gestion. En outre, le management n'offre pas des incitations et des formes de sanctions motivantes. Ces questions essentielles qui ont été jusqu'ici éludées par tous, y compris par les bailleurs de fonds, doivent être posées et discutées de façon objective si l'on veut définir une stratégie efficace de renforcement institutionnel.

Les résultats de l'évaluation et du dialogue ont permis d'identifier les principales insuffisances suivantes :

~~3. CADRES DE PLANIFICATION DEJA EXECUTES OU EN COURS D'EXECUTION~~

~~La LIPDHD et d'un point de vue opérationnel, le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté constituent la charpente de la nouvelle stratégie de développement économique du Burkina Faso. Dans le même temps, le pays se trouve engagé dans d'autres processus de planification à caractère sectoriel ou transversal dont les mécanismes d'articulation avec le CSLP restent encore à parfaire.~~

~~Nous appellerons cadres et plans sectoriels, ceux dont l'exécution se fait essentiellement au sein d'un département ministériel sectoriel, même si les orientations dégagées sont à prendre en considération par les autres départements. Les plans à vocation transversale sont à considérer comme cadre référentiel et structurant pour les autres.~~

~~Cadres et plans sectoriels de développement~~

- ~~—le plan décennal de développement de l'éducation de base (2000/2009) ;~~
- ~~le plan stratégique de la recherche scientifique ;~~
- ~~—le programme d'ajustement du secteur agricole (PASA/DOS/PSO/PISA) ;~~
- ~~—le plan d'action pour l'élevage ;~~
- ~~—le programme d'action national de lutte contre la désertification (PAN/LCD) ;~~
- ~~—la stratégie nationale et le programme d'action en matière de diversité biologique ;~~
- ~~—le document de politique sanitaire national ;~~
- ~~—le plan d'action pour la survie, la protection et le développement de l'enfant ;~~
- ~~—le plan d'action pour la sécurité alimentaire.~~

~~Cadres et plans transversaux~~

- ~~—la décentralisation ;~~
- ~~—la politique nationale de population ;~~
- ~~—le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ;~~
- ~~—le document cadre de politique économique (DCPE) ;~~
- ~~—le plan d'action pour la promotion de la femme ;~~
- ~~—le plan d'action national pour l'environnement.~~

- il existe au Burkina Faso une multitude de cadres de planification qui ont un faible degré de synergie dans la conception, l'exécution et le suivi. Chaque partenaire ou groupe de partenaires a tendance à susciter son propre cadre de politique et de stratégie à travers les programmes et/ou les projets qu'il finance dans le pays ;
- en l'absence d'un cadre stratégique fédérateur (un tableau de bord du développement) et d'un mécanisme de coordination munie de large pouvoir, les autorités ont jusque là répondu aux sollicitations individuelles et sectorielles de certains partenaires dans la seule optique de satisfaire aux attentes et exigences de ceux-ci.

L'examen de ces insuffisances a permis de concevoir le processus Burkinabé comme un mécanisme de planification permettant l'intégration et l'harmonisation des différents cadres de planification sectorielle et des

plans d'Action pour la mise en œuvre des principales Conventions Internationales dans le cadre de la politique de développement humain durable en cours dans le pays, de manière à créer des synergies et des complémentarités au niveau institutionnel et sur le terrain.

~~7. — PISTES DE REFLEXION~~

~~L'état des lieux des différents cadres de planification permet de repérer un certain nombre de pistes de travail qui s'articulent autour de préoccupations largement partagées par les acteurs en présence. Pour l'essentiel, il s'agit de principes généraux propres à inspirer les pratiques d'élaboration et à améliorer les stratégies de mise en œuvre des plans, politiques et programmes. Ils se fondent sur les données présentées dans le présent résumé et exposées plus largement dans le document de travail « Etat des lieux des cadres de planification au Burkina Faso ». Elles se traduisent de manière plus spécifique dans le guide pour la conduite du dialogue. Ces directions de travail pourraient être délimitées de la manière suivante :-~~

~~i) — établir des mécanismes plus fluides de communication entre les institutions publiques chargées du pilotage des processus de planification et les organisations de la société civile (diffusion des informations relatives aux différentes politiques, appui aux organisations de la société civile pour élaborer leurs positions propres et dialoguer de façon efficace avec les institutions étatiques, etc.);~~

~~ii) — promouvoir une cohérence intersectorielle plus forte par la définition d'un cadre d'orientation stratégique devant servir de trame de cohérence et de coordination des politiques sectorielles (identification des axes majeurs permettant de renforcer la complémentarité et les synergies entre les politiques sectorielles);~~

~~iii) — favoriser une cohérence d'ensemble et une complémentarité des activités entreprises sur le terrain en développant la concertation sur quelques principes directeurs pour orienter les interventions aux échelles locales (systèmes de financement, modalités d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, recours aux opérateurs de proximité, etc.);~~

~~iv) — clarifier le dispositif institutionnel en vue de lever les contraintes liées au cloisonnement sectoriel et mettre au point des outils utilisables en commun dans les processus de planification et d'évaluation des politiques et programmes;~~

~~v) — donner le poids nécessaire aux des structures de coordination afin qu'elles disposent d'une autorité effective en matière de suivi, d'arbitrage et de mise en œuvre des processus;~~

~~vi) améliorer les modalités de mobilisation de l'expertise nationale (coordination des ressources, barèmes ...);~~

~~vii) — définir des critères (dont ceux de responsabilité) pour obliger les institutions publiques et les organisations de la société civile non seulement à choisir plus soigneusement leurs représentants dans les différents cadres de concertation, mais aussi à élaborer des propositions et à en assumer les conséquences;~~

~~viii) — approfondir la réflexion sur les points critiques relatifs aux rôles des bailleurs de fonds dans les processus de planification, en accordant une attention particulière aux questions ayant trait à :-~~

~~— la fongibilité des fonds apportés par les partenaires au développement impliqués dans les processus de planification;~~

~~— la concertation entre les bailleurs de fonds et le renforcement de la cohérence entre les différents cadres de planification;~~

~~— l'adaptation des calendriers d'exécution des processus et le développement des capacités internes des acteurs nationaux à se doter d'un agenda autonome.~~

~~r~~

3

4

∞

Dans cette perspective, le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) a été retenu comme la charpente de la future Stratégie Nationale de Développement Durable. A ce effet, il a été fortement recommandé de procéder à une relecture du CSLP en concertation étroite avec l'ensemble des départements ministériels, des principales organisations de la société civile et du secteur privé afin que la nouvelle version du CSLP crée les conditions d'une synergie plus grande entre les différents cadres de planification existants et définit les modalités de mise en cohérence des mécanismes de coordination (existants ou prévus), les indicateurs de performance et les procédures de suivi/évaluation des politiques.

Par ailleurs, des lignes directrices pour une stratégie nationale de développement durable ont été dégagées pour l'Etat, la société civile et les partenaires au développement. Ces lignes directrices concernent les codes de conduite des acteurs, des actions à entreprendre par les acteurs.

Aussi, en tirant les enseignements de la première année de mise en œuvre du CSLP, le Gouvernement a entrepris des actions en vue de l'actualisation de la programmation des actions prioritaires sur la période 2001 – 2004 en prenant en compte d'une part, les résultats des consultations sectorielles et régionales et, d'autre part, des préoccupations nouvelles exprimées tant par les départements ministériels sectoriels que par les partenaires partie prenantes au processus notamment la société civile.

4.2.5. Le processus de mise en œuvre concertée des conventions issues de Rio

Une synergie dans la conduite du processus de la mise en œuvre des trois conventions issues de la CNUED de Rio 1992 dans un cadre unique.

En effet la coordination des conventions sur la diversité biologique, changements les climatiques et la lutte contre la désertification, se fait au sein du SP/CONAGESE à travers la Division des Politiques et de la Planification environnementale. Chaque convention est suivie par un coordonnateur assisté de Comités Nationaux de Pilotage composés de représentants de l'Etat, de la Société civile, des ONG, des Organisations des producteurs et des Partenaires de coopération. Cet arrangement institutionnel revêt des avantages certains : (i) il facilite la concertation entre les coordonnateurs des trois conventions pour s'assurer de la synergie entre les différents traités ; (ii) il permet de mieux intégrer les stratégies, plans et programmes de chaque convention aux orientations de la politique nationale en matière d'environnement et développement ; (iii) il facilite la concertation entre les partenaires concernés et la circulation de l'information ; (iv) il facilite le suivi-évaluation.

Dans le cadre de la mise en œuvre des conventions issues de Rio le Burkina Faso a élaboré et adopté les document de planification suivants : la Stratégie nationale de mise en œuvre de la convention cadre sur les changements climatiques (SNMO/CCCC), la Stratégie et le plan d'action en matière de diversité biologique (SPAN/DB) et le programme d'action national de lutte contre la désertification (PAN/LCD).

Mais comment en œuvre de tels programmes et plans d'action dans un contexte déjà marqué par une multitude d'autres programmes tous aussi prioritaires les uns que les autres ?

A cet effet des réflexion ont été menées et ont abouti à l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre concertée des conventions issues de Rio.

L'objectif principal de la stratégie est la définition de mécanismes d'articulation des plans d'actions relatifs aux trois conventions entre eux d'une part et avec les autres cadres stratégiques existants d'autre part. Cette stratégie débutera par un renforcement des capacités et la formulation et la conduite des projets pilotes entrant dans le cadre de la synergie entre les trois conventions.

4.2.6. Processus de la promotion de la charte de la terre

La Charte de la Terre en tant que processus est un mouvement qui a impliqué la société civile et les services publics burkinabé à travers la collaboration établie avec l'ONG internationale le Conseil de la Terre. Nous sommes actuellement à la phase de plaidoyer auprès des preneurs de décisions du pays.

4.2.7. Promotion de la bonne Gouvernance

Le développement durable suppose également la mise en œuvre d'actions permettant d'assurer le plein exercice de l'autorité politique et de garantir la participation citoyenne, l'efficacité et la transparence de la gestion publique ainsi que l'accès à la justice.

On peut noter dans le domaine de bonne gouvernance démocratique la mise en place du plan national de bonne gouvernance adopté par le Gouvernement en 1998, la tenue courant 2000 de nouvelles élections municipales, la mise en œuvre de la nouvelle réforme de l'administration avec notamment la définition des emplois dans les différents secteurs d'activités, l'adoption d'un plan d'actions pour la réforme de la justice.

Au titre de la gouvernance économique on peut citer : le lancement de la réflexion interne visant à dresser un bilan des réformes entreprises dans le domaine des finances publiques depuis les programmes d'ajustement structurel (PAS), le renforcement du cadre juridique des affaires avec la mise en conformité progressive du droit national avec les dispositions du traité de l'OHADA et de ses actes uniformes.

En ce qui concerne la gouvernance locale, les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) adoptés en 1998 consacrent la décentralisation comme axe fondamental d'impulsion du développement de la démocratie.

Des progrès sont donc enregistrés dans les différents domaines de gouvernance cependant on rencontre des difficultés d'ordre institutionnel (multiplicité d'acteur de la décentralisation, coordination, la lenteur dans la mise en place des organes au niveau local), d'obtention de consensus etc.

Tous ces processus sont des facteurs favorables pour la stratégie nationale de développement durable (SNDD).

4.2. 8. La politique foncière agricole et pastorale

Elle est définie par le document d'orientation stratégique de croissance durable des secteurs de l'agriculture et de l'élevage à l'horizon 2010. Chacun des deux ministères a élaboré son programme stratégique opérationnel dans lequel la sécurisation foncière tient une place importante en tant que condition indispensable à une gestion durable des ressources naturelles.

4.2.8.1. La politique foncière agricole

Elles s'articulent autour des points suivants :

- "conduire des opérations pilotes en vue d'une opérationnalisation des structures locales de gestion foncière et de conciliation prévues par la RAF en vue d'une sécurisation et d'une régulation des transactions foncières ;
- clarifier et alléger les procédures d'accès à des titres de jouissance, notamment en zone aménagée ;
- élaborer les textes d'application de la RAF répondant aux besoins identifiés par les opérations pilotes ;
- mettre en place et faire fonctionner les structures locales et nationales assurant le suivi, la capitalisation, la validation et la diffusion des résultats positifs des expériences pilotes ;
- procéder à une large information des acteurs du monde rural sur les différentes dispositions législatives et les résultats des expériences.

- Les expériences locales de sécurisation foncière

Plusieurs expériences locales de sécurisation foncière ont été et sont menées. On peut citer :

- le remembrement : opération de réattribution des terres après mise à plat des statuts antérieurs suivant des clés de répartition négociées. Il est essentiellement mis en œuvre par le P.DL/Zoundwéogo.
- la délimitation : opération de clarification des limites qui consiste en une négociation de limites consensuelles, à leur repérage et à leur bornage. Elle est généralement utilisée par les projets de gestion des terroirs et de ressources naturelles.

- le zonage : opération de répartition spatiale des activités et qui est une méthode de résolution des conflits, notamment entre agriculteurs et éleveurs. Il est utilisé aussi bien par le Programme Sahel Burkinabé que par le PNGT.
- le Plan Foncier Rural (PFR) qui consiste en un enregistrement de parcelles et une constatation des droits exercés sur la base d'enquêtes foncières, ensuite leur transcription sur support cartographique et dans un registre et enfin leur validation suivant la législation en vigueur. L'opération est actuellement à la phase des enquêtes foncières.

A ces méthodes s'ajoutent des outils, çà et là élaborés et utilisés. Il s'agit essentiellement des règlements locaux. Formalisés ou non, ils désignent un corpus de règles élaborés pour la gestion des ressources naturelles. Ils sont connus sous les appellations de règlement intérieur, de protocole d'accord, etc.

Méthodes, outils et règlements locaux sont soutenus par des organes villageois à structuration diverse. On y distingue :

- les structures pyramidales utilisées par le PNGT et qui sont des structures inter-villageoises mises en place à partir d'organes villageois préalables ;
- les structures mixtes qui sont des organes regroupant à la fois administration, services techniques, responsables coutumiers et producteurs comme c'est le cas dans les Banwa avec la commission chargée de la gestion des conflits à Kouka.

- Un début d'élaboration des textes d'application de la RAF

- Même si on peut déplorer leur caractère tardif, on assiste tout de même à un début d'élaboration des textes d'application de la RAF.

- La mise en place régulière des CVGT

L'arrêté conjoint qui précise les modalités de mise en place et de fonctionnement des CVGT a accéléré la création de ces structures.

- Des études réalisées pour éclairer les décideurs et les débats

Il s'agit essentiellement de :

- l'étude sur la sécurisation foncière en milieu rural commanditée par le PNGT ;
- l'étude sur la capitalisation foncière commanditée par la coopération néerlandaise ;
- l'étude sur la sécurisation des transactions foncières au BF commanditée par le Ministère de l'Agriculture.

4.2.8.2. La politique foncière pastorale

La création, en 1997, du Ministère des Ressources Animales a entraîné la définition d'une nouvelle politique de développement de l'élevage qui énonce les grands axes d'action.

- Les grandes orientations

Le plan d'action et le programme d'investissement du secteur de l'élevage au BF indiquent les orientations principales en matière de sécurisation foncière du secteur de l'élevage comme suit :

- réviser les textes de loi et réglementer les rapports entre éleveurs et les autres utilisateurs des ressources naturelles ;
- élaborer un code pastoral prenant en compte l'ensemble des problèmes pastoraux ;
- impliquer les éleveurs et les pouvoirs traditionnels dans les programmes d'aménagement des terroirs et notamment des zones pastorales ;
- harmoniser les interventions, notamment en matière d'aménagement de l'espace, des services déconcentrés de l'Etat ;
- promouvoir les zones à vocation pastorale ;
- baliser les pistes à bétail (accès, transhumance, commercialisation);
- améliorer la gestion des troupeaux et la gestion rationnelle des parcours ;

- organiser la transhumance ;
- améliorer l'alimentation (développer la pratique des cultures fourragères, intensifier la fauche et la régénération des pâturages);
- améliorer l'abreuvement (développer l'hydraulique villageoise, assurer la participation des éleveurs dans la construction et la gestion des points d'eau).

Tout comme pour le foncier agricole, ici aussi, les principaux textes régissant le secteur sont méconnus des éleveurs. Le voudraient-ils qu'ils ne le pourraient pas en raison de leur analphabétisme et de l'absence de versions traduites en langues nationales. Aussi longtemps que subsistera cette situation, l'application des textes restera difficile et le développement de l'élevage incertain.

Aussi longtemps que la modernisation de l'élevage traditionnel restera timide, le développement du secteur de l'élevage se trouvera compromis par les conflits.

4.2.9. Le processus de Décentralisation et la promotion du développement local

Adoptés en 1998 par l'assemblée nationale, les TOD sont un ensemble de lois, la loi N° 040/98/AN portant organisation et administration du territoire, la loi N° 042/98/AN, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales et la loi N° 042, portant programmation de la décentralisation au BF qui fixent les grands axes de la décentralisation au BF.

Le processus en cours constitue un aménagement institutionnel important dans le processus de développement durable. Il a pour objectifs entre autres : (i) le renforcement des capacités locales en matière d'utilisation durable des terres ; (ii) le renforcement et l'amélioration de la participation des communautés locales ou des différents groupes cibles aux programmes et projets de développement et de gestion de l'environnement urbain et rural.

La décentralisation, en tant que processus de dévolution de compétences aux collectivités locales, suscite un fort intérêt de la part des acteurs à la base. En témoignent les nombreuses associations ou groupements d'intérêt créés dans son sillage. Tout en revendiquant toute leur part dans la gestion de leur destin commun, les acteurs locaux ne disposent pas encore de toutes les compétences requises pour assumer pleinement les responsabilités nouvelles. Le contrôle de l'action municipale souffre encore, dans bien des cas, de l'absence de mécanismes clairs de suivi.

Le processus est à un stade crucial, celui du transfert des compétences aux communes. La loi de programmation de la mise en oeuvre de la décentralisation prévoit pour 2001 l'évaluation des charges et des ressources liées aux compétences à transférer aux communes. Il s'agit donc d'achever la dite évaluation et de procéder au transfert de compétences dans les délais convenus, c'est-à-dire au plus tard en 2003.

4.2.10. Facteurs favorables à la participation de la société civile au développement durable

Sur le plan politique, la constitution consacre la nécessité d'accorder une attention de haut niveau à la gestion rationnelle de l'environnement et garantit la liberté d'association et la liberté d'entreprise. Les deux dispositions constituent des atouts majeurs pour le développement d'initiatives en faveur de l'environnement et du développement.

La décentralisation en cours est un système d'organisation de l'Etat qui peut se définir comme un processus participatif permettant aux collectivités décentralisées de cheminer vers une société de progrès (CND, 1995). Ce processus constitue un aménagement institutionnel important dans le processus global de développement durable.

Le concept de développement participatif a toujours constitué depuis l'avènement des plans de développement un des fers de lance des efforts de développement du pays. C'est ainsi qu'au travers des divers plans quinquennaux qu'a connus le pays, il a toujours été fait appel à la responsabilité des communautés de base dans le libre choix et la réalisation des actions de développement à la base.

A l'appui de cette tradition de développement participatif, un fort mouvement associatif qui tire également ses origines traditionnelles, a émergé et a connu une forte expansion. Les ONG, dont le nombre a considérablement augmenté suite à la grande sécheresse du début des années 70, ont fortement contribué à l'enracinement du concept. Celles-ci, au nombre de 200 environ, sont organisées en collectifs.

Au niveau légal et juridique, les associations reconnues d'utilité publique bénéficient d'un statut privilégié avec des avantages et des obligations spécifiques définis par une loi. Les sociétés coopératives et précoopératives sont régies également par un décret présidentiel. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place en 1984 un Bureau de Suivi des ONG (BSONG) chargé, du suivi des conventions-cadre liant l'Etat et les ONG.

Le secteur privé qui fournit environ 10 % de l'emploi non agricole est largement dominé par les micro-entreprises et les activités informelles. Celles-ci ont connu un boom remarquable depuis le début des années 80 dans la foulée de la crise économique qui frappait alors le secteur moderne. Son histoire est toutefois intimement liée aux traditions artisanales du pays dont le potentiel riche et varié est encore largement sous-exploité.

Le dernier recensement de 1985 indique l'existence de 230 entreprises modernes (petites et moyennes) et 90.000 micro-entreprises. L'ensemble de ces entreprises emploie près de 260.000 personnes soit 6 % de la population active. Le secteur informel produit près de 30 % du PIB et fournit 60 % des emplois urbains. Le tissu industriel est encore embryonnaire, limité à quelques unités de transformation localisées essentiellement à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Mais des faiblesses sont constatées au niveau de ce secteur privé.

V. QUESTIONS CRUCIALES NATIONAL ET OBSTACLES A LA REALISATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du processus du développement durable sont nombreuses et multiformes. Les principales sont :

- la dépendance vis à vis des ressources extérieures due à l'insuffisance des moyens humains et financiers pour faire face aux besoins si énormes de développement ;
- les contraintes institutionnelles favorisées par l'insuffisance de concertation entre services publics d'une part et entre services publics et services privés d'autre, afin de créer une synergie dans les interventions à tous les niveaux ;
- l'insuffisance d'information et de sensibilisation du public par rapport à la problématique du développement durable et des grands accords internationaux y relatifs ;
- le problème de pauvreté qui contraint davantage les populations à exercer des pressions de plus en plus importantes sur les ressources naturelles renouvelables ;
- la faiblesse du secteur privé ;
- les problèmes de disponibilité et de gestion de l'eau.

VI. LES MESURES SUPPLEMENTAIRES QUE DEVRAIT PRENDRE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

- l'harmonisation sous régionale des législations/réglementations et des actions sur l'environnement notamment par la mise en œuvre du programme d'action sous régional de lutte contre la désertification en Afrique de l'Ouest et au Tchad (PASR/AO);
- la prise en charge des problèmes environnementaux dans leur globalité en s'impliquant plus les activités de l'Agenda 21 et de développement durable des organisations sous régionales (CILSS, CDEAO);
- le renforcement de la capacité des organisations sous régionales (CILSS, CDEAO) afin de les outiller pour un appui et un suivi conséquents du processus de stratégie nationale de développement durable dans nos pays ;
- l'adoption de mesures contraignantes pour les pays partenaires financiers à faire le point de leurs engagements ;
- la revue de la politique de coopération;
- la suppression de la dette qui constitue aujourd'hui un fardeau et permet pas aux pays en développement de dégager des ressources supplémentaires pour les investir dans le développement durable.

CONCLUSION

En définitive, on peut dire que les différents projets et programmes retenus dans le cadre du PANE connaissent

une exécution satisfaisante. Il en est de même des différentes conventions et stratégies diverses.

Les problèmes organisationnels soulevés, notamment de coordination et d'harmonisation des pratiques ont été pris en compte, tant au niveau de l'Etat, de la société civile que des partenaires de coopération.

Le contexte nouveau de décentralisation exprimé par les TOD et la LPDRD, l'adoption des lignes directrices de la SNDD et leur harmonisation à travers un document unique fédérateur, le CSLP, offre des opportunités nouvelles en matière de concertation, d'harmonisation et de coordination et donc de convergence des interventions en vue d'une efficacité plus grande.

La réforme de l'Etat entreprise et la promotion de la bonne gouvernance qui l'accompagne offrent également des conditions d'efficacité aux différentes interventions. Mais le Burkina Faso, tout comme la plupart des pays africains au Sud du Sahara est tributaire de la coopération bi et multilatérale. Si celle-ci a jusqu'ici apporté l'appui financier indispensable à l'exécution des différents projets et programmes, les contributions, elles, souvent liées, se sont avérées inadaptées.

Les orientations stratégiques en cours, décentralisation, CSLP, SNDD et bonne gouvernance marquent la ferme volonté de l'Etat de lutter contre la pauvreté en responsabilisant les populations à la base et ce, à travers un code de conduite qui promeut la bonne gouvernance. Si cette volonté constitue le fondement premier de la mise en oeuvre des engagements en faveur d'un développement durable, elle restera cependant partielle et la mise en oeuvre inachevée sans une aide adaptée au travers d'une coopération différenciée. C'est donc à une véritable réforme de la forme, du volume et de la nature de l'aide qu'appellent les orientations stratégiques en cours.