

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, COOPERATION ET DEVELOPPEMENT
(Mission de la Coopération Non Gouvernementale - MCNG)

COMITE DE COORDINATION DES OSI INTERVENANT AU BURKINA FASO (CCOBF)

**FONDS POUR LA PROMOTION DES ETUDES PREALABLES, ETUDES
TRANSVERSALES, EVALUATIONS (F3E)**

Evaluation du Programme Prioritaire Burkina Faso

Volet Education

Rapport final

Novembre 2000

Consultant :
Magloire SOME

GBDci : Gaudens Bruno DAGNON conseils indépendants
16, rue du Pas Saint Christophe. 95800 Cergy Saint Christophe. France
Tél : 33 (0) 1 30 38 47 66 Télécopie : 33 (0) 1 30 38 28 62
Mél : gbdagnon@club-internet .fr

L'évaluation des différents volets du Programme Prioritaire du Burkina Faso a été menée par une équipe composée comme suit :

Volet “Artisanat et PME” : Sylviane SOULAMA

Volet “Education ” : Magloire SOME

Volet “Santé” : André SOUBEIGA et Ibrahim SANOGO

**Volet “Structuration
du monde rural” : Sikirou OLOULOTAN**

**Volet “Animation et
Education au développement ”
Coordination, synthèse : Gaudens Bruno DAGNON**

L'équipe adresse ses remerciements à toutes les personnes rencontrées au cours des travaux.

<u>SOMMAIRE</u>	<u>PAGES</u>
<u>SIGLES ET ACRONYMES</u>	<u>5</u>
<u>AVANT-PROPOS</u>	<u>6</u>
<u>1) LE CONTEXTE DE DEPART</u>	<u>8</u>
1.1) RAPPEL HISTORIQUE	8
1.1.1) CONCEPTION ET MISE EN PLACE DU PPBF	8
1.1.2) DEFINITION DU CONCEPT DE « PROGRAMME PRIORITAIRE »	8
1.1.3) LES ETAPES DE LA CONTRACTUALISATION DU PPBF	9
1.1.4) LES ENJEUX DE DEPART	11
1.1.5) LES FINALITES DU PROGRAMME	13
1.2) CONCLUSIONS SUR LE CONTEXTE DE DEPART	13
<u>2) COHERENCE ET PERTINENCE DES OBJECTIFS DU PPBF</u>	<u>15</u>
2.1) ANALYSE DES OBJECTIFS COMMUNS	15
2.2) LE CADRE LOGIQUE RECONSTITUE DES OBJECTIFS COMMUNS DU PPBF	15
2.2.1) LE CADRE GENERAL	15
2.2.2) LES APPUIS PREVUS	15
2.2.3) LES MOYENS RETENUS	16
2.2.4) LES ASPECTS IMPORTANTS A SOULIGNER	16
2.2.5) LA DEFINITION DE LA CONCERTATION ET DE LA COORDINATION	16
2.2.6) LES RESULTATS ATTENDUS DU PPBF	17
2.2.7) CONCLUSION SUR LA COHERENCE ET LA PERTINENCE DES OBJECTIFS COMMUNS	18
2.3) ANALYSE DES OBJECTIFS SPECIFIQUES AUX VOLETS DU PPBF	19
2.3.1) LES OBJECTIFS DU VOLET « SANTE »	19
2.3.2) LES OBJECTIFS DU VOLET « ÉDUCATION »	19
2.3.3) LES OBJECTIFS DU VOLET « STRUCTURATION DU MONDE RURAL »	20
2.3.4) LES OBJECTIFS DU VOLET « ARTISANAT ET PME »	20
2.3.5) LES OBJECTIFS DU VOLET « ANIMATION ET EDUCATION AU DEVELOPPEMENT »	21
2.3.6) CONCLUSIONS SUR LA COHERENCE ET PERTINENCE DES OBJECTIFS DES VOLETS	21
2.3.7) LA COHERENCE ENTRE LES OBJECTIFS COMMUNS DU PPBF ET LES OBJECTIFS DES VOLETS	23
<u>3) EVALUATION DE LA CONCERTATION AU SEIN DU PPBF ET DU CCOBF</u>	<u>24</u>
3.1) LA CONCERTATION AU SEIN DU PPBF	24
3.1.1) L'ORGANISATION DU DISPOSITIF ET LA REPARTITION DES ROLES DANS LE PPBF	24
3.1.2) LES BENEFICIAIRES DU PPBF	25
3.1.3) LE PARTENAIRE FINANCIER DU PPBF	25
3.1.4) ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU VOLET « SANTE COMMUNAUTAIRE »	26
3.1.5) ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU VOLET « EDUCATION »	28
3.1.6) ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU VOLET « STRUCTURATION DU MONDE RURAL »	30

3.1.7) ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU VOLET “ ARTISANAT ET PME ”	33
3.2) LA CONCERTATION AU SEIN DU CCOBF	38
3.2.1) ORGANISATION DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DU CCOBF	38
3.2.2) FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DU CCOBF	40
3.3) ANALYSE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL EN FRANCE	41
3.3.1) LA MAITRISE D’ŒUVRE DES OBJECTIFS DU PPBF	41
3.3.2) REMARQUES SUR L’ORGANISATION DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DU PROGRAMME.....	41
3.3.3) REMARQUES SUR LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DU PROGRAMME.....	41
3.3.4) CONCLUSION SUR LE DISPOSITIF EN FRANCE	42
3.4) LA CONCERTATION TRANSVERSALE AU BURKINA FASO	43
3.4.1) LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL AU BURKINA FASO	43
3.4.2) LE FONCTIONNEMENT ET LE RESULTAT DE LA CONCERTATION TRANSVERSALE AU BURKINA ..	44
3.4.3) ANALYSE TRANSVERSALE DES DEMARCHES DE CONCERTATION.....	44
<u>4) LES CONCLUSIONS DE L’EVALUATION DES VOLETS</u>	<u>46</u>
4.1) LES CONCLUSIONS DE L’EVALUATION DU VOLET « SANTE ».....	46
4.2) LES CONCLUSIONS DE L’EVALUATION DU VOLET « EDUCATION ».....	51
4.3) LES CONCLUSIONS DE L’EVALUATION DU VOLET « STRUCTURATION DU MONDE RURAL »...	54
4.4) LES CONCLUSIONS DE L’EVALUATION DU VOLET « ARTISANAT ET PME »	61
4.5) LES CONCLUSIONS DE L’EVALUATION DU VOLET « AED ».....	65
<u>5) CONTRAINTES A PRENDRE EN COMPTE ET PISTES DE REFLEXION.....</u>	<u>69</u>
5.1) LES CONTRAINTES A PRENDRE EN COMPTE	69
5.2) LES PISTES DE REFLEXION ET DE PROPOSITION	71
<u>CONCLUSION GENERALE</u>	<u>72</u>
<u>ANNEXE 1 : TERMES DE REFERENCE DE L’EVALUATION (EXTRAITS).....</u>	<u>73</u>

Sigles et acronymes

ACHAC	: Association Connaissance de l'Histoire de l'Afrique Contemporaine
AFDI	: Agriculteurs Français et Développement International
AGIR ABCD	: Association Générale des Intervenants retraités Action de Bénévoles de Coopération et de Développement
AME	: Association des Mères Educatives
ANAR	: Association Nationale d'Action Rurale
ASIDIS	: Association de Solidarité Internationale pour le Développement Intégré du Sahel
AVI	: Agents Villageois d'Information
BLONGA	: Bureau de Liaison des ONG Africaines au Burkina Faso.
BSONG	: Bureau de Suivi des ONG au Burkina Faso.
CFSI	: Comité Français Solidarité Internationale
CICOPA	: Comité International des Coopératives Artisanales et de Services
CNJB	: Comité National de Jumelage Burkinabe.
CCOBF	: Comité de Concertation des OSI pour le Burkina Faso.
CDTM	: Centre de Documentation Tiers Monde
CEBNF	: Centre d'Education de Base Non Formel
CEPAZE	: Centre d'Echanges et Promotion des Artisans en Zone à Equiper
CEPS	: Construire des Ecoles pour le Sahel
CG	: Comité de Gestion
CNPAR	: Centre National de Promotion de l'Artisanat Rural
CP	: Comité de Pilotage
CREDES	: Centre de Recherches et d'Etudes pour le Développement de la Santé
CSPS	: Centre de Santé et de Promotion Sociale
CTR	: Centre Technique de Ressources
CUF	: Cités Unies France.
DPEBA	: Directeur Provincial de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation
EAST	: Eau, Agriculture et Santé en milieu Tropical.
ECD	: Equipe Cadre de District sanitaire.
EF	: Etude Filière.
ENEP	: Ecole Nationale des Enseignants du Primaire.
EP	: Etude Préalable.
FAIB	: Fonds d'Appui aux Initiatives de Base.
FDC	: Fondation pour le Développement Communautaire.
GRADE – FRB	: Groupement de Recherche Action/Développement Endogène de la Femme Rurale
GEFOSAT	: Groupe d'Etudes et de Formation sur les Outils Solaires et les Alternatives Technologiques
GERES	: Groupe Energies Renouvelables et Environnement
GREF	: Groupement des Retraités Educateurs Sans Frontières
GRET	: Groupe de Recherche et d'Echange Technologique
IB	: Initiative de Bamako
MAE	: Ministère des Affaires Etrangères
MCNG	: Mission pour la Coopération Non Gouvernementale
MEG	: Médicaments Essentiels Génériques
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSI	: Organisation de Solidarité Internationale
PP	: Projet Productif
PPBF	: Programme Prioritaire Burkina Faso
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PPBF	: Programme Prioritaire Burkina Faso
PSF	: Pharmaciens Sans Frontières
SIAO	: Salon International de l'Artisanat d'Art
SPONG	: Secrétariat Permanent des ONG au Burkina Faso
TPE	: Très Petites Entreprises
UCODEP	: Union des Comités pour le Développement des Peuples
VSF	: Vétérinaires Sans Frontières

Avant-propos

L'évaluation, dont ce document d'analyse et de synthèse rend compte, s'est déroulée entre avril et juillet 2000 sur le terrain, après une phase de préparation en France.

Cette évaluation intervient après la mise en œuvre du PPBF et du CCOBF sur deux ans, c'est-à-dire après la fin du programme en 1999.

Voulue comme une analyse et une synthèse des travaux d'évaluation de cinq des six volets du Programme Prioritaire du Burkina Faso (PPBF), le rapport porte plus particulièrement sur les aspects transversaux du programme. On désigne par « Programme » l'ensemble constitué par le Comité de Concertation des OSI du Burkina Faso (CCOBF) et le Programme Prioritaire des OSI du Burkina Faso (PPBF). Egalement pour la clarté, les nuances attachées au concept d'Organisation Non gouvernementale selon qu'on les désigne par ASI, ONG et OSI ne sont pas prises en compte. On respectera les désignations contenues dans les documents consultés, qui elles-mêmes ne semblent pas tenir compte de ces nuances.

Les objectifs de l'analyse et de la synthèse transversales sont, d'abord, de rendre compte synthétiquement de ce qui a été fait, de favoriser une meilleure visibilité du programme, et, ensuite, de faire des recommandations sur la suite des actions. Les termes de référence de l'évaluation figurent à l'annexe 1. Ils portent sur les activités au sein des volets et sur la concertation entre les membres et la coordination de leurs interventions. Ce sont plutôt ces aspects qui sont traités dans le présent rapport.

Pour les réalisations au sein de chaque volet, on pourra se reporter aux cinq rapports d'évaluation spécifiques.

L'équipe d'évaluation était composée de cinq experts dont un a assuré en plus le rôle de coordonnateur des travaux. Les travaux se sont déroulés en France et au Burkina Faso de Mai à Septembre 2000.

Pour chaque volet, une démarche méthodologique, une grille d'enquête et un questionnaire ont été élaborés par chaque expert. Un protocole d'évaluation a été établi. La conduite des travaux a donné lieu à des analyses documentaires, à entretiens et à des enquêtes de terrain aussi bien à Paris qu'au Burkina Faso. Les travaux à Paris et la coordination ont été menés par le coordonnateur de l'évaluation. Les travaux sur les volets du PPBF ont été assurés par les experts nationaux.

Ces travaux sur le terrain ont eu lieu après un cadrage méthodologique précédé de l'exploitation des archives disponibles au SCAC. Outre les entretiens avec les membres des volets et des partenaires du programme, les réflexions existant sur l'instrument Programme Prioritaire ont été pris en compte, notamment l'évaluation faite précédemment sur la nouvelle contractualisation et des questions qui y sont posées¹. Ensuite, les résultats des enquêtes et la rédaction des rapports ont donné lieu à des mises en communs de l'équipe. Ils distinguent :

- Les réalisations en termes de concertation et de coordination aux niveaux transversal et de chacun des volets. Le contenu de l'analyse tente d'apprécier l'organisation et le fonctionnement du dispositif institutionnel mis en place pour la concertation et la coordination.
- Les réalisations techniques de chacun des volets, en sachant qu'elles peuvent procéder ou découler de la concertation entre les membres, donc du point précédent.

¹ : Nathalie Schnuriger et Jean-Marie Travers : La nouvelle contractualisation mise en place en 1995. Premier bilan. Ministère des Affaires étrangères, Avril 1998.

Le présent rapport tient compte des remarques du comité de pilotage exprimées au cours de la réunion de restitution du 19 juillet 2000 à Paris et des éléments d'information complémentaires apportés par les membres des volets. Les conclusions de la restitution finale au Burkina Faso en octobre 2000 ont été prises en compte, tant pour ce qui concerne les volets que les aspects transversaux.

Le premier chapitre propose un rappel historique jugé nécessaire pour éclairer les objectifs du programme. Le second chapitre concerne la cohérence des objectifs du programme. Le troisième chapitre porte sur le dispositif institutionnel pour la concertation et constitue un préalable aux réalisations au sein des volets, telles que décrites dans l'évaluation spécifique des volets. Le quatrième chapitre présente les résultats de ces volets. Le cinquième et dernier chapitre présente les recommandations et pistes de réflexion.

1) Le contexte de départ

1.1) Rappel historique

1.1.1) Conception et mise en place du PPBF

Exécuté entre 1997 et 1999, le Programme Prioritaire Burkina Faso (PPBF) est né à la suite de la concertation organisée dans le cadre de la cinquième commission mixte² entre les pouvoirs publics français et burkinabé et entre ces derniers et les ONG françaises et burkinabé. Il a été conçu à partir de 1996 et mis en œuvre par une vingtaine d'associations³, avec le concours du Ministère des Affaires Étrangères (MAE).

Le budget du programme était de 11 488 002 FF y compris le Fonds d'Appui aux Initiatives de Base (FAIB). Ce budget est cofinancé à hauteur de 8 000 000 FF (75 %) par le Ministère des Affaires Etrangères (MAE), la part des ONG étant de 3 488 002 FF (25 %).

La première tentative pour organiser ou pour lancer l'idée de la concertation entre les OSI a eu lieu à l'occasion de la quatrième commission mixte en 1990. Cette tentative a débouché plutôt sur une mobilisation des OSI et des collectivités territoriales autour des commissions mixtes. L'expérience sera rééditée avec la cinquième commission mixte en 1995. Les racines du PPBF sont, ainsi, les travaux préparatoires de la cinquième commission mixte en 1993 qui a constitué la première participation des ONG et collectivités territoriales des deux pays.

Le résultat de ces travaux préparatoires a été la définition d'orientations et l'émergence de l'idée d'activités concertées entre les OSI. Cette idée répondait au souci des services du Ministère des Affaires Etrangères qui souhaitaient accroître la cohérence des initiatives non gouvernementales françaises particulièrement nombreuses et dispersées au Burkina Faso. Ces services encourageront l'idée, notamment en acceptant d'accorder, en priorité, des financements aux programmes élaborés en commun par plusieurs OSI.

Le Burkina Faso est le pays où le Programme Prioritaire a été expérimenté pour une première fois. La mise en place du PPBF s'étalera globalement sur deux ans qui ont permis la définition des objectifs, des concertations et des missions de cadrage au Burkina Faso.

1.1.2) Définition du concept de « Programme Prioritaire »

Le Programme Prioritaire est un instrument de la nouvelle contractualisation entre le Ministère français des Affaires Étrangères et les Organisations françaises de Solidarité Internationale (OSI).

Selon Lucien COUSIN⁴, un Programme Prioritaire se définit comme « un ensemble de plusieurs projets associés ou regroupés dans une cohérence génératrice d'interactivité ou de synergie. La dimension financière et/ou l'impact géographique ou sectoriel impliquent que sa conception et sa mise en œuvre s'inscrivent dans une stratégie concertée. Il peut se constituer par association de plusieurs opérateurs (consortium). (...). Les programmes prioritaires concernent de préférence des regroupements d'associations ayant désigné un coordinateur⁵, mais également des associations agissant à titre individuel, dès lors que leurs interventions répondent aux exigences d'un programme et que leurs actions sont soumises à concertation au sein des comités de programmes. En cas de

² : Une commission mixte se définit comme une rencontre entre les pouvoirs publics de la coopération française et leurs homologues du pays bénéficiaire.

³ : Cf Éditorial de la lettre du CCOBF N° 1.

⁴ : Ex-chef du bureau DEV/IVA, Ministère des Affaires Etrangères.

⁵ : La fonction de coordinateur peut donner lieu à des frais de gestion particulier.

regroupement de projets, chaque association reste individuellement responsable de son projet, ce qui permet de conjuguer cohérence d'ensemble et autonomie de chacun des projets⁶ ».

Cette définition permet de relever les aspects importants d'un Programme Prioritaire. Dans le cas burkinabé, le programme est, d'une part, un instrument de cofinancement⁷, et d'autre part, un ensemble de projets rassemblés suivant trois critères : géographique, thématique et/ou sectoriel. Ces projets doivent naître et être générateurs de synergie et d'interactivité, tout en étant cohérents. La concertation reste un principe essentiel.

Dans le cas du PPBF, 6 groupes de travail, encore appelés comités de programme ou volets ont été constitués : « Santé⁸ », « Education », « Structuration du Monde Rural », « Artisanat et PME » et « Animation et Education au Développement ».

1.1.3) Les étapes de la contractualisation du PPBF

La contractualisation du programme a suivi les étapes suivantes :

- Les IV^o et V^o commissions mixtes. Elles ont donné lieu, d'une part, à la participation des ONG et des collectivités territoriales aux travaux, et d'autre part, à la mise en place d'un dispositif de suivi en janvier 1994. L'objectif de ce dispositif était « d'intégrer les initiatives privées dans un ensemble cohérent et de favoriser la synergie entre acteurs ».
- Identification d'actions concertées. Un travail d'inventaire des actions conduites par les ONG du comité de suivi a été mené par le CFSI sur financement du MAE.
- Lancement des Fiches de proposition de Programmes (FPP) par le Comité Paritaire de Programmation (CPP)⁹ basé au sein de la Commission Coopération et Développement qui, après modification, deviendront des Fiches de Programme Incitatif (FPI). Les FPI constituent les termes de référence de l'appel d'initiatives diffusé aux OSI par le CPP.

Les membres actuels des volets sont ainsi des ONG ayant satisfait aux conditions de l'appel à projet et qui, de ce fait, se trouvent légitimés par ce dernier et non par leur adhésion à des exigences de concertation. Il aurait été intéressant d'analyser les appels à projets mais il semble que les membres n'en ont pas gardé des traces écrites. Deux légitimités doivent être ainsi distinguées : celle des membres du PPBF relevant de l'appel à projet et celle relevant de leur adhésion au CCOBF. Il est tentant de dire que la concertation relève du CCOBF et non du PPBF sensé l'instrumenter. Cependant les chefs de file cumulent les deux légitimités et peuvent être à la différence des membres mieux informés, pour avoir participé aux commissions mixtes et aux réflexions ayant débouché sur la mise en place du PPBF. C'est dire que les chefs de file sont responsables à plus d'un titre de l'animation et des activités au sein des volets.

- Débats internes à DEV/IVA : Ces débats ont eu lieu sous forme de consultations et de concertations entre DEV/IVA¹⁰, la MCAC¹¹, services sectoriels et services de programmation. Ces débats ont été conduits par le MAE. Parallèlement, des débats se déroulaient au sein du

⁶ : Cf Annexe 2 du rapport de mission de Madame Guisnel du 19 au 26 Avril 1995.

⁷ : Le Programme Prioritaire fonctionne à côté d'autres instruments de financement de la Coopération française que sont les Conventions d'Objectifs (CO), le Fonds Social de Développement (FSD), le Fonds d'Appui aux Initiatives de Base (FAIB), les Dotations Partenariat (DT), etc.

⁸ : Le volet « Santé » comprend deux composantes : santé communautaire et pharmacopée.

⁹ : Le Comité Paritaire de Programmation a pour mission « de proposer au MAE la programmation des dotations annuelles réservées au soutien des actions de développement conduites par les associations de solidarité internationale, des programmes d'intervention prioritaires mis en œuvre par les ASI » CF extraits du document de travail validé par le CPP du 25/10/95

¹⁰ : Dénomination ancienne d'un département du Ministère des Affaires Etrangères, alors Ministère de la Coopération.

¹¹ : Ancienne dénomination des Services de Coopération et d'Actions Culturelles.

dispositif de suivi mis en place au niveau de la commission mixte, en vue de l'élaboration de PPBF.

- Négociations ONG/Pouvoirs Publics. Le comité de programme¹² tenait informé le CPP ; des négociations ont pu avoir lieu.
- Protocole d'accord. Ce protocole portait sur les objectifs, le plan de financement, les modalités de suivi et de liaison, le rôle du coordinateur, la liste des actions, l'apport et le financement accordé à chaque association. Il s'agissait d'un protocole entre les ONG adhérentes et le MAE.
- Désignation du chef de file par les ONG. La Ligue de l'Enseignement et de l'Education Permanente a été désignée comme chef de file du programme, à charge pour lui de rassembler et de négocier avec les ONG professionnelles et les « jumelages » pour les impliquer dans le programme.
- Aboutissement des négociations entre le Comité de concertation des OSI du Burkina Faso et Cités Unies France représentant les collectivités territoriales. Cet aboutissement donnera lieu à la déclaration commune signée par le délégué du CCOBF (Roland Biache) et la directrice adjointe de CUF (Marie-Agnès Gauthier), en Octobre 1996.

Cette déclaration stipule que les deux partenaires ont convenu, entres autres, des trois points suivants :

« encourager la cohérence, la coopération et la coordination sur le terrain, tant en France qu'au Burkina Faso, de leurs associations et groupes de base, d'une part, des collectivités territoriales, d'autre part,

« favoriser toutes les synergies et complémentarités possibles dans le cadre de leurs activités sur le terrain au Burkina Faso et dans les activités d'information et d'éducation au développement en France. »

« Organiser des rencontres régulières, au moins une fois par an, de leurs représentants, au niveau du Comité de pilotage pour le CCOBF et des organes de direction pour les organisations de collectivités territoriales, afin de favoriser la réflexion en commun sur les enjeux, les modalités et les problématiques de la coopération de la société civile française avec le Burkina Faso. »

- Parallèlement, des missions d'ancrage étaient conduites par des OSI du groupe de suivi de la commission mixte. Ces missions aboutiront, après les appels à initiatives, aux choix des membres des volets. Ces missions avaient permis aux chefs de file français de rencontrer les différents acteurs (pouvoirs publics et ONG burkinabé) concernés par les projets des volets.

Il faut souligner que ces étapes sont différentes les unes des autres et interféraient entre elles. L'annexe 2 présente des extraits des nouvelles procédures contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations françaises de solidarité internationale.

Les étapes de la contractualisation permettent de retenir trois points. D'abord, ces étapes ont été conduites en concertation avec les partenaires burkinabé. Ensuite, la conduite du programme devait enrichir les relations entre le CCOBF et CUF, dans le prolongement des relations nouées au cours des travaux des commissions mixtes. Le programme avait, ainsi, une dimension « coopération décentralisée », en tant qu'un des enjeux de départ, outre la cohérence et la concertation. Comme on le

¹² : Le comité de programme est un organe du dispositif de contractualisation entre les pouvoirs publics et les associations françaises de solidarité internationale. Sa composition et ses missions, selon le document de travail validé par le CPP du 25/10/95, sont les suivantes. Il est composé de trois représentants des OSI et d'une personne ressource nommés par les coordinations ou collectifs et de trois ou quatre représentants des pouvoirs publics. Ses missions sont « de préparer les termes de référence de l'appel à initiative, d'examiner les réponses à l'appel et de faire des recommandations au bailleur public en donnant avis sur les projets à financer. »

verra, ci-dessous, il y aura peu de relations entre les deux organisations et peu de réflexions sur la décentralisation au Burkina Faso. Troisième point, les documents et entretiens au cours de l'évaluation ne permettent pas de présenter clairement les critères ayant présidé aux choix des chefs de volets. Il existe un certain flou sur ce point. On sait que les membres des volets ont été retenus, d'abord, sur la base des projets qu'ils ont présentés individuellement. Les informations ne permettent pas, non plus, de dire quels ont été les critères pour regrouper les projets retenus¹³, ni comment et pourquoi certains projets n'ont pas été retenus.

1.1.4) Les enjeux de départ

Selon le document de projet, le PPBF a été mis en place dans un contexte caractérisé par une multitude d'associations françaises, grosses et petites, travaillant avec les populations burkinabé (pas moins de 300 OSI, dit-on), dont les initiatives, nombreuses et généreuses, n'étaient pas assez coordonnées. Il n'existait que peu de concertation entre elles. On observait que « les groupes locaux (établaient) leurs relations à partir de rencontres dont le hasard est souvent à l'origine. Le partenariat n'est pas toujours planifié, et des actions soutenues par des groupes différents dans un même site peuvent s'ignorer, ne pas se compléter, au pire, devenir contradictoires entre elles »¹⁴.

Les enjeux sont de promouvoir la concertation des OSI travaillant en direction du Burkina Faso et la coordination de leurs interventions. Il s'agissait d'inciter les OSI à travailler ensemble, à échanger et à coordonner leurs interventions au Burkina Faso, tant par rapport aux populations bénéficiaires que par rapport aux politiques sectorielles françaises et burkinabé. Le PPBF devait être, ainsi, un outil régulateur de l'ensemble des initiatives entreprises en direction du Burkina Faso par les Organisations de Solidarité Internationale (OSI) et permettre d'assurer la cohérence de leurs initiatives par rapport au cadre global des contributions de la coopération française au développement du Burkina Faso. La collaboration avec CUF, partenaire du PPBF, mettait la décentralisation au Burkina au centre des préoccupations.

Pour autant, ces enjeux étaient vécus de différentes manières et n'étaient pas perçus du même point de vue par les catégories d'acteurs impliqués.

Ainsi, selon une analyse faite par le Bureau DEV/IVA en 1995¹⁵, les enjeux des acteurs impliqués, OSI françaises et ONG burkinabé, d'une part, et les pouvoirs publics français et burkinabé d'autre part, n'étaient pas concordants¹⁶. Pour les uns, le PPBF avait une dimension utilitaire permettant de regrouper différentes interventions d'OSI en vue d'alléger leur gestion, pour les autres, il permet d'accéder à un cofinancement important.

Pour les ONG acteurs institutionnels (CFSI, CLOSI), il s'agirait de convaincre les pouvoirs publics de leurs capacités à fédérer les multiples initiatives associatives. Le CFSI était responsable de la préparation et du suivi de la commission mixte. Le CLOSI a initié le passage du dispositif de suivi de la commission mixte à un programme concerté.

Pour les ONG opérateurs : il s'agissait de préserver le financement de leurs projets et maintenir leur volume d'affaire.

¹³ :Le chef de file du programme pourrait, sans doute, éclairer ces points. Il a participé à l'ensemble des travaux depuis la cinquième commission mixte.

¹⁴ : Cf : Document de contractualisation de Septembre 1996.

¹⁵ : Cf Isabelle GUISEL : Rapport de mission du 19 au 26 Avril 1996, Page 3, Bureau de la vie. MAE, ex Bureau de la vie Associative.

¹⁶ : Sans tenir compte des attentes des populations burkinabé.

Pour les petites¹⁷ ONG de solidarité, l'objectif semble avoir été d'obtenir des moyens du MAE pour poursuivre leurs partenariats. Ces moyens, même modestes, leur permettaient de mobiliser d'autres contributions.

Pour les Pouvoirs Publics français (Dev/I), le contexte des relations franco-burkinabé justifiait « un programme régulateur (...), auquel adhère le secteur associatif et qui (permet) de recentrer (les) contributions de la coopération française sur le développement institutionnel et la structuration de la société civile et, en conséquence, de réduire le nombre des projets ponctuels et isolés.

Le bureau devait faire face à des demandes de financement des ONG au Burkina (portant) sur des projets dispersés, sans coordination et de multiples requêtes dont le caractère (...), maladroit et inefficace a, maintes fois, été souligné. Le département (avait) instruit au titre du premier trimestre 1995, 13 projets, engagé 7 MF pour 6 projets et (suivi) 11 projets en cours de financement) ».

DEV/IVA avait cependant retenu qu'il fallait « laisser une juste place aux actions de solidarité qui mobilisent le public français pour l'aide au développement (exemple, construction d'écoles moyennant des actions connexes sur l'environnement, les associations de parents d'élèves, les coopératives scolaires), tout en les bonifiant ».

Pour le SCAC (ex MCAC), il s'agissait « d'avoir moins de projets ponctuels à étudier et à suivre, et disposer d'une connaissance éprouvée et actualisée du secteur privé et associatif local ».

Pour les sous directions sectorielles, l'analyse des enjeux était la suivante : « Les programmes sectoriels se présentent le plus souvent comme des enveloppes fermées (les projets et les intervenants sont déjà identifiés), la ligne de cofinancement ONG constitue de fait un volant d'intervention complémentaire pour le non programmé. Le secteur associatif le plus professionnel intègre les orientations du Département mais souvent la différence entre les situations d'opérateur et de maître d'œuvre du projet s'estompe ».

Globalement, pour les acteurs du MAE, le Programme prioritaire devait servir aussi (aux) petits acteurs, avec un cofinancement plus élevé que dans les autres instruments mais avec une enveloppe globale plus faible. « Les comités de pilotage (devaient) servir de bourses de compétences et de structure d'orientation, le financement devenant pour les pouvoirs publics le meilleur moyen de s'assurer d'un minimum d'insertion des projets dans l'environnement burkinabé et de vérifications préalables indispensables (faisabilité économique et surtout sociale, participation financière locale, identification en partenariat). En France, il s'agit de la sensibilisation sur des recommandations et critères sectoriels, du suivi-capitalisation traité par un comité programme commun ».

Cependant, le document note que si « les petits partenariats sont le vivier du mouvement associatif et l'expression même de la solidarité Nord / Sud (ils concourent à justifier l'APD auprès du grand public en rendant compte des besoins des populations et des actions propres à améliorer la vie quotidienne), (...), le département peut de moins en moins les traiter. La modestie des réalisations exigerait un suivi sans commune mesure avec (les) disponibilités et (les) moyens en temps.

(De fait) la sensibilisation des acteurs associatifs et des collectivités territoriales sur les priorités et modalités d'intervention définies par le programme concerté (est) un axe essentiel (du travail). Des enveloppes ouvertes doivent permettre d'intégrer les partenariats qui se feront connaître en cours de programme à des actions transversales communes (formations des acteurs locaux, échanges entre acteurs de terrain, organisations des partenaires locaux et conduites de projets).

Le programme prioritaire devait aussi s'articuler avec la coopération bilatérale. Il devait « permettre de repérer les acteurs les plus dynamiques, de tester des articulations entre programmes

¹⁷ : Ce qualificatif est utilisé dans de nombreux documents du PPBF et du CCOBF. A notre avis, il n'est pas péjoratif et rend compte simplement de la taille des ONG visées. Peut-être, aurait-il fallu préciser les critères affectés à la taille de ces ONG.

bilatéraux et relais associatifs et d'instaurer des instances communes de pilotage et de suivi. Par exemple dans le domaine de la santé sur l'Initiative de Bamako, de l'Education sur l'ouverture de l'école sur le milieu. Par ailleurs il (importait) de mettre les compétences et acquis des ONG professionnelles à la disposition des petites associations de solidarité et de jumelage afin d'améliorer la qualité de leurs interventions et leur insertion dans l'environnement local ».

Au Burkina Faso, « les autorités en charge du processus de décentralisation (souhaitaient) que le secteur associatif joue un rôle de premier plan dans le développement local en liaison avec les nouvelles autorités décentralisées. Elles (déploraient) toutefois le manque de cohérence, de transparence et d'information sur les actions initiées et mises en œuvre par les ONG. Le BSONG ne dispose pas des moyens de sa mission ».

L'analyse faite des enjeux des **Groupements associatifs et ONG burkinabé** était la suivante : « Les initiatives et ONG y sont nombreuses, anciennes et souvent plus performantes et plus démocratiques qu'ailleurs. Groupements, organisations villageoises et associatives burkinabé souhaitent moins dépendre de partenariat exclusif avec une ONG française, mieux connaître les sources et critères de financement accessibles aux initiatives privées et associatives afin de pérenniser leurs actions au delà des partenariats en cours ».

Le programme implique directement ou indirectement des acteurs qui ne pouvaient pas percevoir les enjeux de la même façon. Dès lors, la question est de savoir sur quels enjeux communs le programme était fondé ou s'il y a eu au cours de son déroulement une harmonisation. Ce rôle devait revenir au comité de pilotage du programme qui devait être ainsi le cadre de cohérence des intérêts de chacun des différents acteurs impliqués. Il devait éviter que la fonction utilitaire ou financière ne développe au détriment des finalités et objectifs fondamentaux du programme.

1.1.5) Les finalités du programme

Ci-dessus, la définition de l'instrument avait été présentée. En tant que cadre d'action pour un certain nombre de groupe de travail d'OSI, le programme avait pour finalités de faire émerger des programmes concertés entre OSI membres et leurs partenaires. « Le programme (devait expérimenter) un nouveau type de relations entre le département et les ONG (permettant de mettre) l'accent sur l'amélioration de la qualité de leurs partenariats associatifs, leur cohérence avec les orientations à moyen terme, l'information de l'opinion publique française à travers des interventions et une gestion commune entre plusieurs ONG françaises et Burkinabé »¹⁸. Le Programme Prioritaire était aussi appelé à favoriser la transparence des partenariats Nord/Sud.

1.2) Conclusions sur le contexte de départ

Les quatre points suivants sont à retenir :

- Le programme a procédé d'une longue concertation entre les différents acteurs, tant au Burkina Faso qu'en France. La définition des thématiques des volets a procédé des travaux de la cinquième commission mixte, mais la mise en place du programme a suivi les différentes étapes des nouvelles procédures de contractualisation.
- Les partenaires burkinabé ont participé aux travaux des commissions mixtes et ont été consultés aux différentes étapes de la contractualisation, notamment lors des missions de cadrage des projets à réaliser. Ces missions de cadrage ont permis de rencontrer, aussi, les responsables ministériels burkinabé.

¹⁸ : Cf : Lucien Cousin Courrier du 14 Octobre 1996, N° 28 à la MCAC du Burkina.

- Les collectivités territoriales, représentées par CUF, étaient parties prenantes de toutes les étapes et devaient continuer à travailler dans le cadre du programme comme au cours des travaux de la cinquième commission mixte franco-burkinabé.
- Les enjeux et finalités du programme ont pour logique de favoriser des partenariats entre OSI du Nord comme du Sud en vue de programmes concertés et cohérents. Les différentes définitions ci-dessus permettent de dire que le programme avait une double fonction, politique et technique. En tant que moyen politique, il a lié financement et regroupement d'OSI. Sa fonction technique et utilitaire est de regrouper les demandes de financements des OSI.

2) Cohérence et pertinence des objectifs du Programme Prioritaire Burkina Faso

Selon les termes de référence, les objectifs du PPBF peuvent être scindés en deux catégories :

- D'une part, les objectifs communs à tous les participants.
- D'autre part, les objectifs spécifiques à chaque volet.

2.1) Analyse des objectifs communs

Les objectifs communs sont les suivants :

- Améliorer l'impact du travail des ONG françaises par la mise en place d'actions complémentaires et cohérentes, et la recherche d'une qualité accrue des interventions.
- Contribuer au renforcement des organisations et associations burkinabé de développement, au regard du processus de décentralisation en cours.
- Assurer un appui aux associations tant en France qu'au Burkina Faso, à travers l'échange, l'information, la formation et la mobilisation des moyens financiers et humains.
- Organiser et suivre un ensemble de programmes sectoriels de coopération (volets du programme) dans des domaines considérés comme prioritaires.
- Organiser la restitution (capitalisation) des actions de façon à opérer un effet incitatif et démultiplicateur.

2.2) Le cadre logique reconstitué des objectifs communs du PPBF

La compréhension de ces objectifs centraux supposait un cadre logique qui a été reconstitué à partir des documents consultés et des entretiens avec les acteurs et partenaires du programme.

2.2.1) Le cadre général

Comme rappelé ci-dessus, le PPBF a été mis en place dans un contexte où les acteurs travaillaient sans concertation entre eux.

La cohérence recherchée (premier objectif commun) relève de la mise en place d'actions complémentaires et cohérentes améliorant l'impact et la qualité des actions des ONG françaises. Ces actions doivent, elles-mêmes, contribuer au second objectif commun du PPBF qui est le renforcement des organisations et associations burkinabé dans le processus de décentralisation en cours au Burkina Faso.

Cette cohérence dépendait, aussi, de la concertation entre les ONG françaises et de la coordination de leurs interventions, concepts centraux de l'instrument qu'est un Programme Prioritaire. La concertation et la coordination devaient présider à la mise en place des actions, à leur suivi et à leur évaluation.

2.2.2) Les appuis prévus

L'appui aux associations françaises qui est prévu par le PPBF relèverait des trois derniers objectifs communs. Il concerne, d'une part, la mise en place et le suivi de programmes sectoriels de coopération

baptisés volets. D'autre part, cet appui porte sur l'échange, l'information, la formation, la mobilisation des moyens financiers et humains et la restitution (capitalisation) des actions menées au sein des volets.

2.2.3) Les moyens retenus

Les moyens ou supports retenus pour favoriser la cohérence des actions sont les projets et activités de concertation au sein et entre les volets identifiés, d'une part, et la coordination des interventions des ONG françaises, d'autre part.

Les moyens prévus pour la mise en œuvre des appuis est un secrétariat technique chargé d'animer le programme, parallèlement à des actions pour l'éducation au développement en France. Ce secrétariat est placé au sein du volet « Animation et éducation au développement ».

Ce volet anime également le CCOBF créé pour pérenniser les appuis et pour permettre aux ONG françaises, au-delà des seuls membres du PPBF, de se concerter. Favoriser la concertation entre les OSI françaises et la coordination de leurs interventions semble être les activités principales du secrétariat, avec un accent sur les appuis qu'il doit leur apporter, à savoir : l'information, la capitalisation et l'animation de la concertation.

2.2.4) Les aspects importants à souligner

Trois aspects importants des objectifs du programme sont à souligner :

- Le processus de décentralisation au Burkina Faso apparaît comme une thématique centrale des objectifs communs du PPBF et comme un cadre de référence pour les actions à mettre en place par les OSI françaises.
- Le second aspect est que le programme devait contribuer aussi au renforcement des organisations et associations burkinabé par rapport à la même thématique centrale.
- Le troisième aspect est l'échange, l'information, la formation, la mobilisation de moyens financiers et humains, et la capitalisation. Ces points apparaissent à la fois comme des appuis et comme des moyens pour soutenir les actions au sein des volets et du CCOBF.

2.2.5) La définition de la concertation et de la coordination

Compte tenu des entretiens et des documents consultés, aucune définition n'est vraiment donnée à la concertation prévue par le programme. On ne sait pas s'il s'agit uniquement d'une concertation entre les acteurs en France (OSI françaises et les pouvoirs publics français) ou si cette concertation devait aussi impliquer les acteurs burkinabé. Si cela semble évident pour les objectifs spécifiques aux volets, ce n'est pas le cas pour les objectifs transversaux.

Il en est de même du partenariat entre les acteurs. De quel partenariat s'agissait-il ? Devait-il être technique ou politique ? Des précisions auraient été utiles.

Pour la mission, la concertation peut être, a priori, pour définir les objectifs, les réalisations, les méthodologies à suivre. Elle peut naître aussi, a posteriori, de l'échange et de la communication sur les réalisations autour desquelles différents acteurs acceptent de se concerter pour définir ensemble des complémentarités, des modalités de coordonner leurs interventions et de créer des synergies entre eux.

Les objectifs et les méthodologies de la concertation pouvaient être de (d') :

- Améliorer la cohérence des actions et les synergies entre les acteurs.
- Prendre en compte des attentes et préoccupations des différents acteurs.
- Débattre de la définition des objectifs et de la conduite des actions à mener et arrêter des positions consensuelles.
- Travailler ensemble pour déboucher sur ou induire la coordination des interventions.
- Suivre et évaluer les travaux en cours de réalisation.
- Préparer, suivre, contrôler et évaluer les réalisations.
- Favoriser la pérennisation des actions et des réalisations.
- Mener des actions de lobby dès le départ pour de meilleures conditions de travail et de pérennisation des réalisations.
- Définir à la faveur des points précédents les conditions et les modalités de partenariat pour la conception, la mise en place, la réalisation, le suivi/contrôle et l'évaluation d'actions ou de programmes concertés.

Cette concertation pouvait se dérouler entre les acteurs, selon différentes configurations.

- Concertation entre acteurs français membres de différents volets du PPBF
- Concertation au sein du CCOBF.
- Concertation entre acteurs français d'un même volet.
- Concertation entre acteurs OSI françaises et burkinabé d'un même volet.
- Concertation entre les acteurs burkinabé d'un même volet.
- Concertation entre les acteurs burkinabé de différents volets.

Enfin, il convient de ranger les concertations par catégorie :

- Concertation préalable à l'action.
- Concertation postérieure à l'action.
- Concertation transversale aux différents volets.
- Concertation ponctuelle et ou occasionnelle.
- Concertation accidentelle parce que non initiée et non prévue.
- Concertation provoquée, organisée et entretenue.
- Concertation permanente.

2.2.6) Les résultats attendus du PPBF

Les résultats attendus par rapport aux objectifs communs du PPBF ne sont pas précisés. Les documents consultés et des entretiens avec différents membres permettent de dire qu'il s'agissait de :

- La mise en œuvre concertée des programmes de chacun de volets et la réussite des actions retenues.
- La mise en réseau des OSI françaises par rapport aux thématiques des volets, donc la création de cinq réseaux thématiques au moins.
- L'élaboration de programmes concertés portant sur les thématiques des volets, entre OSI françaises, d'une part, et entre ces dernières et des organisations et associations burkinabé, ou leurs partenaires, d'autre part. Donc, l'élaboration de cinq programmes concertés au moins.
- La cohérence entre les actions des OSI françaises intervenant au Burkina Faso, la conception et la mise en œuvre de ces actions en partenariat avec les organisations et associations burkinabé. Donc, la concertation entre OSI françaises et avec leurs partenaires burkinabé volet par volet, pour l'identification, la mise en œuvre et la conduite d'actions.

- La coordination des interventions des OSI françaises travaillant au Burkina Faso en regard des options politiques de la coopération française et des politiques sectorielles et nationales du Burkina Faso. Donc, des concertations pour rendre compatibles les actions des OSI avec les orientations des pouvoirs publics, tant en France qu'au Burkina Faso.
- La cohérence des actions et interventions en regard des options politiques de la coopération française et des politiques sectorielles et nationales du Burkina Faso. Donc, des actions approuvées par les deux parties, d'une part, par les ONG françaises et burkinabé et, d'autre part, par les pouvoirs publics français et burkinabé.

2.2.7) Conclusion sur la cohérence et la pertinence des objectifs communs

Même si la formulation des objectifs communs mélange finalités, appuis et moyens, il apparaît qu'ils relèvent d'une logique d'ensemble qui est cohérente. Le programme a des finalités. Une organisation par groupe de travail et des actions sont prévues pour atteindre ces finalités, de même que des appuis pour mener ces actions et des moyens financiers pour leur réalisation.

Il y a une certaine complémentarité entre les objectifs, les actions, les moyens et les résultats tels que reconstitués ci-dessus. L'ensemble reste fidèle aux travaux des commissions mixtes. Les objectifs portent sur une thématique précise, le renforcement des organisations et associations burkinabé pour la décentralisation. Ils peuvent être considérés comme le dénominateur commun aux volets du PPBF ou comme les résultats attendus des activités à mener au sein de chacun de ses volets. Ils ont été définis pour donner un cadre de cohérence aux différents volets constitutifs du programme. Ces derniers, grâce à leurs activités « projet » et de concertation, devaient réaliser cette cohérence.

Enfin, il apparaît que les enjeux de départ, à savoir la concertation entre les ONG et la coordination de leurs interventions pouvaient trouver une réponse dans les objectifs retenus. En ce sens, ces derniers paraissent pertinents en regard de la situation de départ.

Seulement, comme on le verra ci-dessus, la thématique des objectifs transversaux ne se retrouve plus expressément dans la formulation des objectifs de tous les volets.

Pour autant, cette cohérence des objectifs transversaux souffre de deux faiblesses : la divergence des intérêts des catégories d'acteurs impliqués (voir ci-dessus, 'Les enjeux'), et l'absence d'une formulation claire de la thématique « renforcement des capacités pour la décentralisation » dans les objectifs de tous les volets.

Si la divergence des intérêts ne paraît pas de nature à conforter la cohérence des objectifs du programme, une réponse a toutefois été prévue. Il s'agit du comité de pilotage du programme. Mais, comme on le verra ci-dessous, cette instance de régulation des intérêts des membres n'avait pas vraiment les moyens de contraindre ces derniers à travailler, tous, dans le même sens. De fait, il était prévisible que chaque acteur travaille selon ses perceptions des enjeux du programme ou simplement selon ses propres préoccupations. Cette situation présentait le risque que les enjeux du programme soient relégués à un second rang et que les acteurs accordent plus d'importance aux actions techniques des volets sur le terrain et sans se référer à la thématique « renforcement des capacités pour la décentralisation ».

2.3) Analyse des objectifs spécifiques aux volets du PPBF¹⁹

Les objectifs transversaux du PPBF s'appuient sur les objectifs spécifiques à chacun des volets. Ces objectifs spécifiques sont, à leur tour, déclinés en composantes, notamment dans les volets « Santé » et « Artisanat et PME ».

Il s'agit d'objectifs spécifiques dont la définition, la réalisation, le suivi et l'évaluation des activités ont donné lieu ou doivent donner lieu à la concertation au sein et entre les volets du programme.

Au nombre de cinq à être concernés par l'évaluation, ces volets couvrent les champs du développement institutionnel, du développement économique et du développement social : “Éducation”, “Santé communautaire”, “Monde rural”, “Artisanat / PME” et “Animation et Éducation au développement”²⁰.

2.3.1) Les objectifs du volet « Santé »

Le volet comprend deux projets distincts dont un seul, le projet de santé communautaire, est concerné par la présente évaluation. L'action couvre 5 départements.

Les objectifs spécifiques au volet « Santé communautaire » sont d'appuyer le développement socio-sanitaire de la province de l'Oubritenga aujourd'hui scindée en 2 districts sanitaires (Ziniaré et Boussé).²¹ Ces objectifs relèvent de quatre composantes ayant chacune, à leur tour, des objectifs spécifiques :

- L'appui à la mise en œuvre et à la réalisation de l'Initiative de Bamako.
- Le renforcement des soins de santé communautaire.
- L'appui à l'amélioration de la qualité de l'eau.
- L'appui au programme élargi de vaccination.

Ils ont été définis dans le cadre des travaux d'un groupe de réflexion et de concertation mis en place par la Direction Provinciale de l'Oubritenga, à la suite des rencontres des professionnels de la santé à Ziniaré en 1994/95. Enfin, il faut souligner que ces objectifs ont été validés par ladite direction, comme conformes avec la politique de décentralisation du gouvernement burkinabé.

2.3.2) Les objectifs du volet « Éducation »

L'objectif principal est d'aider à la recherche et au développement d'une “école” (lieu d'enseignement collectif) plus performante et plus adaptée. Il s'agit d'appuyer les initiatives prises dans ce sens par les pouvoirs publics et les communautés de base dans le cadre de la réforme du système éducatif issu de la Conférence nationale sur l'éducation.

La démarche porte sur les innovations pédagogiques, dans le système formel comme dans le non-formel, pour favoriser une transformation de l'école, tant à l'intérieur que dans son environnement social.

Trois axes prioritaires de travail ont été retenus : l'appui à la structuration du milieu, la formation de formateurs, le soutien à la mise en réseau des écoles pratiquant une éducation active intégrée dans le

¹⁹ : Il ne s'agit, ici, que d'une analyse sommaire des objectifs des volets constitutifs du PPBF. Leur évaluation a donné lieu à des rapports par volet.

²⁰ : Le PPBF comprend deux autres volets qui ne sont pas concernés par la présente évaluation : le Fonds d'Appui aux Initiatives de Base (FAIB) et la pharmacopée qui est une composante spécifique du volet « Santé ».

²¹ : Absouya, Dapélogo, Pabré dans le District sanitaire de Ziniaré, Boussé et Niou dans le second.

milieu, y compris les établissements scolaires jumelés, ou menant une action dans le cadre du partenariat éducatif.

La structuration du milieu associatif et la mise en place d'un programme de formation devaient être menées en relation avec le groupe des 27, dans la partie Est du Burkina Faso (Pô au Sud-est, Boulssa et Bogandé au Centre-Est), à la place des zones initialement identifiées : les provinces de la Gnagna et du Sanguié (en appui au Centre d'Éducation de Base Non Formel (CEBNF) et les classes satellites et le Nahoury).

2.3.3) Les objectifs du volet « Structuration du monde rural »

Ce volet est fondé sur le renforcement de capacités d'agents villageois pour la production et la circulation de l'information à destination des communautés de base et la création de pôle d'information villageois. Il devait donner lieu à une concertation entre ONG sur le thème des animateurs ruraux et leur permettre de collaborer sur les besoins de formation.

L'objectif principal est d'accompagner la structuration des communautés rurales de base, en mettant à leur disposition des informations générales et techniques, ainsi que les textes légaux ayant une incidence directe sur leurs activités.

L'enjeu est d'accompagner la participation des acteurs ruraux aux plates-formes de concertations locales, réunissant plusieurs acteurs de développement. Les objectifs spécifiques du volet sont :

- La reconnaissance du monde rural au sein de la société civile, amélioration du fonctionnement des organisations créées.
- La mise en place et/ou développement d'un réseau d'agents villageois d'information (AVI).
- L'amélioration du transfert de décisions aux responsables villageois en matière de planification et de mise en œuvre d'actions de développement social et économique au niveau local.
- La collaboration entre OSI et collectivités territoriales pour améliorer la concertation et la cohérence sur le terrain.

La diffusion d'une information générale dans les villages a été retenue par de nombreuses ONG comme un élément important de la structuration du monde rural.

Les moyens prévus sont l'échange d'expériences et de savoir entre les communautés villageoises, l'information et la formation, la vulgarisation des lois sur le foncier et les réserves naturelles.

2.3.4) Les objectifs du volet « Artisanat et PME »

L'objectif de ce volet est de faciliter à moyen terme la création d'emplois au Burkina Faso dans le domaine de l'artisanat et des petites entreprises, grâce au (à la) :

- Développement de secteurs nouveaux.
- Réduction de certaines importations.
- La transformation des ressources naturelles.

Les objectifs spécifiques sont les suivants : développer des secteurs d'activités productives au Burkina Faso, apporter aux PME et aux TPE une information et un accompagnement, et renforcer les organismes intermédiaires qui interviennent dans le secteur productif.

Pour la mise en œuvre de ces objectifs, le moyen retenu est la création d'un Centre Technique de Ressources (CTR) devant regrouper, développer et renforcer des structures locales d'intervention. Le CTR devait être le cadre de concertation entre les organismes d'appui, les ONG, les associations professionnelles, les entrepreneurs et les bureaux d'étude.

Le projet se situe dans la continuité des actions entreprises par la commission mixte Burkina Faso – France sur le rôle des ONG nationales et françaises. La création du CTR a fait l'objet de plusieurs rencontres entre ONG françaises et Burkinabé. Le projet se veut novateur, mobilisateur, fédérateur et complémentaire des actions déjà menées par différents acteurs appuyant ce secteur (bailleurs de fonds, organismes internationaux, autres ONG).

2.3.5) Les objectifs du volet « Animation et Education au développement »

Les objectifs spécifiques sont la circulation de l'information, la capitalisation, l'éducation au développement et la préparation des comités d'examen des projets éligibles au FAIB²².

Ce volet doit concourir à améliorer la cohérence des partenariats des membres du PPBF et du CCOBF, en favorisant :

- L'inter connaissance et la reconnaissance mutuelle entre les groupes locaux sur un même site de façon à créer des synergies et des complémentarités entre leurs actions.
- Les partenariats et une vision d'ensemble des partenariats entre OSI au Burkina et en France.
- La recherche en commun de cofinancement.

Ces objectifs se déclinent en missions qu'un secrétariat mis en place à cet effet doit assumer sous la responsabilité du comité de pilotage du programme :

- L'animation de la concertation entre les OSI et de la coordination du programme.
- L'appui à la concertation entre les membres du PPBF et à la coordination de leurs interventions.
- La création de partenariats impliquant les petites associations en vue d'une cohérence de leurs interventions.
- La sensibilisation et l'éducation au développement de l'opinion publique en France.

Les bénéficiaires du volet sont les groupes de base et associations de solidarité internationale ayant une relation avec le Burkina Faso, et au-delà tous les groupes formels ou informels. La fiche de programme définit comme « groupe », « toute structure collective à but non lucratif, régie ou non par la loi de 1901, affiliée ou non à une association locale, régionale ou nationale, à un syndicat ou un comité d'entreprise, liée ou non à un établissement public, une collectivité territoriale ou un service public, et dont l'activité principale ou l'une des activités est la solidarité avec une structure homologue au Burkina Faso, ou la sensibilisation de l'opinion publique aux questions du développement au Burkina Faso ».

2.3.6) Conclusions sur la cohérence et pertinence des objectifs des volets

La définition des volets a eu lieu au cours des travaux des commissions mixtes où les choix thématiques ont été validés par les pouvoirs publics franco-burkinabé. Les objectifs ont été pour la plupart définis de façon concertée.

Suite aux commissions mixtes, il y a eu un état des lieux pour chaque volet, des missions d'ancrage et des concertations avec les partenaires burkinabé avant le démarrage des activités.

²² : Rappelons que le FAIB n'est pas concerné par la présente évaluation.

Ces concertations ont parfois débouché sur la prise en compte de programmes déjà identifiés par les pouvoirs publics burkinabé ou permis la définition de la problématique et des sites d'intervention. Par exemple :

- Pour le Groupe de travail « Santé », un état des lieux a été établi²³ à la suite de la rencontre entre des ONG initiée par la Direction Provinciale de la Santé. Le programme d'appui au développement socio-sanitaire de la province a préexisté à la création du volet « Santé ». Les objectifs ont été repris par les membres du volet. Ces derniers en ont fait un projet qui a été accepté par le MAE.
- Pour le volet « Éducation », une mission d'ancrage a, également, eu lieu²⁴. Elle a permis de définir avec les autorités de l'Enseignement de base, les principes et lieux d'intervention du GREF, ONG française agissant alors comme chef de file de volet. Au cours du déroulement du programme, le GREF intégrera au volet une autre ONG française, Construire des Ecoles Pour le Sahel (CEPS), ce qui induira une diversification des zones d'intervention du volet.
- La mission d'ancrage pour le volet « Artisanat/PME » a donné lieu à des négociations sur les responsabilités des ONG françaises et burkinabé et sur les objectifs du volet. Cela a permis de définir le Centre Technique de Ressources comme cadre de concertation entre les membres.
- Pour le volet « Structuration du Monde Rural », le cadrage des objectifs a procédé d'une analyse du contexte et des perspectives de la décentralisation au Burkina Faso.

Les objectifs des volets ont donné lieu, ensuite, à un appel à projet qui a permis de sélectionner les ONG françaises souhaitant les prendre en charge, exception faite toutefois des volets « Education » et « Santé ».

Compte tenu de la concertation ayant présidé à leur définition dans le cadre des missions d'ancrage, les objectifs des volets doivent être analysés comme cohérents avec les attentes des pouvoirs publics et des partenaires français et burkinabé. Ils semblent cohérents avec les constats des commissions mixtes. Le fait que tout engagement des ONG, suite aux commissions mixtes, devait s'inscrire dans les programmes politiques du pays renforce cette cohérence.

Toutefois, on ne peut vraiment se prononcer sur la cohérence des objectifs avec les attentes et préoccupations des populations bénéficiaires « in fine » des projets que les volets abritent. Les documents consultés ne mentionnent pas qu'elles ont été consultées, ni qu'elles ont été impliquées dans les concertations. Si les populations bénéficiaires ont pu exprimer leurs attentes, on ne sait pas comment elles ont été prises en compte et si elles ont influé sur les objectifs des volets. On peut juste supposer que les concertations avec les pouvoirs publics impliquaient de fait les populations que ces derniers représentent.

Les analyses ne permettent pas de dire si l'impact du PPBF a pu souffrir de cette situation. Mais, les résultats auraient été sans doute différents, si les populations avaient été informées des enjeux, ou si la prise en compte de leurs attentes par les pouvoirs publics burkinabé avait été vérifiée. En tenant compte de cette réalité, le PPBF qui a regroupé des ONG et mis en œuvre des actions pour ces populations et la société civile ne peut pas, vraiment, se prévaloir de l'adhésion de ses bénéficiaires finaux. Cela conforte l'idée que l'objectif du programme était plutôt la concertation.

²³ : Par T.A. Yaméogo, le 15 Mai 1997.

²⁴ : Cf : Le document non daté attaché au premier compte rendu du comité de pilotage. Pour les autres volets, on n'a pas retrouvé les comptes rendus des états des lieux et des missions d'ancrage, mais on peut supposer qu'ils ont eu lieu. Cette supposition amoindrit la charge négative de la définition des objectifs.

2.3.7) La cohérence entre les objectifs communs du PPBF et les objectifs des volets

Les objectifs des volets constituent les moyens de réaliser les objectifs transversaux du PPBF. De fait, les objectifs des volets permettent une organisation thématique et/ou sectorielle des objectifs communs du PPBF. Cependant, il faut préciser que la complémentarité entre les objectifs des volets et les objectifs transversaux du PPBF n'est pas apparente, à première vue. Ils apparaissent, plutôt, différents dans les termes de leurs contenus et de leurs finalités.

- Autant la concertation et la coordination sont clairement affichées dans les objectifs globaux, autant ces notions sont absentes ou sous-entendues dans les objectifs des volets.
- La dimension « décentralisation » n'est plus affichée en tant que telle, sauf dans les volets « Structuration du monde rural » et « Artisanat et PME ». Il en est de même pour la thématique « renforcement des capacités des ONG burkinabé » qui est clairement affichée dans les objectifs communs mais qui se laisse à peine deviner dans les objectifs des volets.
- Les objectifs des volets ne portent pas vraiment sur la thématique « renforcement des capacités des ONG burkinabé par rapport à la décentralisation ».
- Par ailleurs, les partenaires burkinabé ne sont pas tous des ONG. C'est le cas notamment dans les volets « Education » et « Santé ».

Ainsi, chaque volet semble avoir ses objectifs propres qui se suffisent à eux-mêmes, sans relation claire avec les objectifs transversaux. Il n'apparaît pas que ces derniers sont liés aux premiers. Les objectifs transversaux semblent avoir été définis comme un cadre commun, sans référence directe aux objectifs des volets.

Ces constats affaiblissent la pertinence des objectifs des volets par rapport aux objectifs transversaux du programme, et partant la cohérence d'ensemble de ce dernier.

Les concepteurs se sont donnés, toutefois, un moyen de contourner cette faiblesse. Le volet « Animation et Education au développement » devait être le lien entre les objectifs de chaque volet et les objectifs communs du programme. Seulement, les objectifs de ce volet ne font pas référence, non plus, à la problématique de la décentralisation au Burkina Faso mais plutôt à la concertation.

Il apparaît que s'il y a une cohérence quelque part entre les objectifs communs du programme et les objectifs spécifiques des volets, la formulation de ces objectifs ne permet de se prononcer clairement. On ne retrouve pas les mêmes thématiques dans les deux groupes d'objectifs. Cette cohérence existe, cependant, dans les objectifs de chaque volet. En regard à la situation de départ caractérisée par une multitude d'ONG travaillant sans concertation entre elles, les objectifs spécifiques de chaque volet, y compris le volet « Animation » semblent pertinents en eux-mêmes. Ils étaient de nature à favoriser la concertation entre les membres et la coordination de leurs interventions.

3) Evaluation de la concertation au sein du PPBF et du CCOBF

Le PPBF et le CCOBF relèvent d'un seul et même dispositif institutionnel tout en ayant chacun une organisation spécifique pour la concertation.

3.1) La concertation au sein du PPBF

3.1.1) L'organisation du dispositif institutionnel et la répartition des rôles dans le PPBF

Le PPBF regroupe les OSI françaises et leurs partenaires burkinabé participant directement à la mise en oeuvre du programme au Burkina Faso. Les membres se répartissent au sein d'un dispositif structuré en six volets : Santé²⁵, Education, Structuration du monde rural, Artisanat et PME, Animation et éducation au développement. Chacun de ces volets comprend un nombre variable d'acteurs travaillant sur une même thématique.

Les quatre premiers volets sont thématiques ou sectoriels. Le cinquième volet (Animation et Education au Développement) concerne les aspects transversaux et les appuis en termes d'information et de capitalisation.

Un volet se définit comme un groupe de travail, de concertation et de coordination des interventions. Les membres sont appelés à se concerter et à coordonner leurs interventions, tant en France qu'au Burkina Faso, sous la responsabilité d'un chef de file de volet, qui en est l'animateur.

Un comité de pilotage ou de suivi complète les volets. Il réunit les chefs de file du programme et des volets. Ce sont les membres de ce comité qui constituent avec la Mission de Coopération Non Gouvernementale (MCNG) du Ministère des Affaires Etrangères (MAE) et Cités Unies France (CUF) le comité de pilotage du CCOBF.

Le dispositif institutionnel du PPBF a, ainsi, une organisation à la fois verticale parce que constituée des quatre volets thématiques ou sectoriels, à caractère spécifique, et transversale à cause des aspects communs pris en compte par le volet « Animation et éducation au développement ».

A leur tour, les volets ont chacun leur dispositif institutionnel organisé et fonctionnant de façon spécifique en France et au Burkina Faso.

La situation numérique, présentée dans le tableau ci-dessous, distingue les acteurs français, des partenaires burkinabé, au démarrage et à la fin du programme. La situation numérique du volet « Animation et Education au Développement » ne concerne que les acteurs en France.

Tableau : La situation en France et au Burkina Faso

Volet	Situation au démarrage du programme		Situation en fin de programme	
	En France	Au Burkina Faso	En France	Au Burkina Faso
Santé	2	8	3	29
Education	3	2	2	13
Structuration rurale	4	3	3	4
Artisanat et PME	4	8	3	39
Total	12		10	

²⁵ : Le volet santé comprend deux composantes dont une seule, santé communautaire, est prise en compte par la présente évaluation.

Les membres français sont au nombre d'une douzaine au démarrage et d'une dizaine à la fin du programme. On observe, en effet, des défections de certains membres de départ. Ainsi, Frères des Hommes (FdH) et la Ligue Française (LFEEP) n'ont pas vraiment participé au volet « Education » comme prévu. Il en est de même de SOLAGRAL pour le volet « Structuration du Monde Rural ». Dans le même temps, il y a eu intégration de certaines ONG en cours de programme. C'est le cas, notamment, de CEPS pour le volet « Education ».

3.1.2) Les bénéficiaires du PPBF

Le PPBF rentre dans le cadre des projets d'appui au renforcement des capacités de la société civile. Ses bénéficiaires sont donc les membres de la société civile mais il faut distinguer les bénéficiaires directs des bénéficiaires indirects.

a) Les bénéficiaires directs

En France, les bénéficiaires directs du PPBF sont, d'une part, les OSI françaises impliquées dans les volets. Précisons que, ci-dessus, l'accent avait été mis sur le fait que ces OSI en sont aussi les actrices. Elles ont donc un double statut de bénéficiaires directs et d'actrices.

Au Burkina Faso, les ONG et services administratifs burkinabé peuvent être considérés comme bénéficiaires directs du PPBF parce qu'ils sont membres des dispositifs institutionnels des volets.

- Le bénéficiaire direct du volet « Santé » est la Direction Provinciale de la Santé.
- Les bénéficiaires directs du volet « Education » sont le Ministère de l'Education et de l'Enseignement de Base et les directions de l'enseignement.
- Pour le volet « Structuration du Monde Rural », les bénéficiaires directs sont les partenaires villageois de TINTUA, de UCODEP et les Groupements d'éleveurs.
- Pour le volet « Artisanat et PME », les bénéficiaires directs sont les membres du CTR.

Ces constats permettent de dire que l'appui à la société civile au travers du PPBF se limite aux structures organisées de celles-ci.

b) Les bénéficiaires indirects

Les bénéficiaires indirects en France et au Burkina Faso sont les acteurs intéressés par la cohérence des interventions qui découleront du PPBF. En ce sens, il s'agit, d'abord de la coopération franco-burkinabé. Ensuite, ce sont les populations concernées par les actions menées au sein des volets au Burkina Faso.

3.1.3) Le partenaire financier du PPBF

C'est le Ministère des Affaires Étrangères (ex Ministère de la Coopération), à travers la Mission de Coopération Non Gouvernementale/ONG (ex bureau Dev/Iva) à Paris. Il est relayé sur le terrain par le SCAC (ex MCAC), ce dernier surtout pour les aspects relatifs au FAIB.

Le financement de chaque volet par le MAE est subordonné à un protocole d'accord avec le chef de file du programme et à un engagement signé des responsables des groupes de travail. Un accord de « responsabilité » doit aussi être signé entre le chef de file du programme et le chef de file du volet.

3.1.4) Organisation et fonctionnement du volet « Santé communautaire »

a) La situation numérique est présentée dans le tableau ci-dessous.

Volet	Situation au démarrage du programme		Situation en fin de programme	
	En France	Au Burkina Faso	En France	Au Burkina Faso
Santé	2	8	3	29

b) Organisation du dispositif institutionnel

Les acteurs du volet, au départ, sont EAST et Seine et Marne Sahel, auquel s'est joint ultérieurement le CREDES. Le volet comprend aussi un groupe d'associations et de villes jumelées ayant eu à un moment ou à un autre à travailler avec les acteurs ci-dessus.

Il s'agit des jumelages et des associations suivantes²⁶ : Burkina 87, Le Pont Limoges, Meaux – Absouya, Seine et Marne Sahel, Bagnoles sur Cèze/Likinkelsé, Voaga St Fons, Charleval Massili, EAST, Peuples Solidaires Marseille, Craponne Mouni, CREDES, Burkina 33, Ouaga-Bordeaux Partage, Action Solidarité, Beptinga²⁷.

A la fin du programme, les enquêtes menées au cours de la présente évaluation ont montré que les acteurs véritablement présents et engagés dans le PPBF sont les trois premières cités ci-dessus.

Les partenaires burkinabé du volet : Au démarrage, il s'agissait surtout de la Direction Régionale de la Santé, de la Direction Provinciale de la Santé de l'Oubritenga, des 5 préfets des départements concernés et de l'équipe EAST Burkina.

A la fin du programme, on dénombre les partenaires suivants, en plus de ceux de départ : le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement de Base, le Ministère de l'Environnement et de l'Eau, 5 Hauts Commissaires, le District sanitaire de Boussé, le District Sanitaire de Ziniaré, la Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels Génériques (CAMEG), l'Association Maternité Sans Risque, 17 Centres de Santé et de Promotion Sociale (CSPS) avec leurs Comités de Gestion (CG) et leurs Associations des Parents d'Elèves (APE).

c) Répartition des rôles et des responsabilités au sein du volet

EAST assume la maîtrise d'ouvrage du volet. Il est relayé sur le terrain par l'équipe EAST Burkina (un chef de projet et quatre animateurs) pour la réalisation du programme (définition des stratégies, formations, évaluation) et le suivi des projets des associations partenaires.

Le CREDES assure la liaison en France entre les membres et partenaires du volet.

Engagée par EAST France, l'équipe EAST Burkina est le logisticien du programme et son gestionnaire sur le terrain. Cette équipe apparaît plus comme une représentation de EAST France que comme une structure autonome.

Le CREDES, EAST France et Seine et Marne Sahel ont pour rôle de superviser la mise en œuvre du projet par l'équipe EAST Burkina. Les équipes cadres de district, en tant que partenaires du volet, sont responsables de l'appui technique à tous les niveaux de leurs compétences.

²⁶ : Saint-Fons, Burkina 87, EAST Burkina et Meaux Absouya travaillaient déjà dans le cadre du projet provincial santé de l'Oubritenga en 1994, donc avant la mise en place du PPBF.

²⁷ : La liste des ces associations et villes jumelées partenaires du volet diffère suivant les documents consultés et toutes n'ont pas adhéré au CCOBF. Par exemple : Jumelage Meaux – Absouya, Voaga St Fons, Burkina 33, Le Pont Limoges, Ouaga-Bordeaux Partage, Beptinga.

d) Fonctionnement du dispositif institutionnel du volet

La supervision et l'évaluation des activités du volet ont été menées par le CREDES et Seine et Marne Sahel en collaboration avec l'équipe EAST Burkina.

Cette dernière a coordonné les formations, en relation avec les équipes cadres des districts sanitaires, les agents de santé, l'éducation nationale (DPEBA, instituteurs appuyés par les parents d'élèves) et les structures villageoises (groupements de femmes, jeunes, etc.). Ses activités de suivi auraient permis au volet de garder le contact, en France, avec les villes jumelées et les associations. En effet, celles-ci n'avaient pas toujours le temps et les moyens de participer à la vie du volet. Selon les entretiens menés, elles ont peu sollicité l'équipe EAST Burkina pourtant chargée du suivi de leurs projets en leur absence.

e) Les résultats de la concertation

Selon les documents disponibles au CCOBF, il n'apparaît pas évident que la concertation ait occupé une grande place dans le déroulement des activités du volet, autrement qu'entre ses trois principaux acteurs. La faible sollicitation de l'équipe EAST par les partenaires du volet Burkina démontrerait cette insuffisance de concertation sur le terrain.

Selon une note écrite par le Docteur Brossier pour la présente évaluation, le volet a plutôt développé une coopération avec des OSI françaises travaillant dans son aire d'intervention. Avec « les villes jumelées », cette coopération a surtout porté sur des collaborations ponctuelles pour des actions, des financements sur fonds propres des partenaires²⁸ et des échanges d'information. L'explication serait que les villes jumelées ne se sont pas senties parties prenantes de la concertation parce qu'elles relèvent plutôt de la coopération décentralisée.

Cette analyse n'est pas partagée par tous les membres du volet. Selon le Docteur Monjour²⁹, la concertation au sein du volet a porté sur les points suivants : échanges d'idées entre personnes (personnels médicaux), les idées forces du programme et leur application, la conduite d'actions avec les associations françaises au cours de différentes réunions auxquelles elles ont participé en France et au Burkina, le choix des sites, les objectifs, l'organisation, les moyens et les méthodes, les évaluations internes, les résultats et recommandations.

Pour l'évaluation, les collaborations avec les villes jumelées représentaient un début de concertation qui n'a pas vraiment été développée en tant que telle au cours du déroulement du programme.

S'il y a eu concertation, la répartition des rôles n'était pas de nature à favoriser un travail de fonds avec les autres OSI françaises. Le suivi de leurs projets par EAST Burkina ne saurait être analysé comme concertation. EAST suivait et gérait les affaires non seulement au nom des OSI françaises mais aussi sans véritable participation technique ou administrative des partenaires locaux, notamment la Direction Provinciale de la Santé.

Cependant, il faut reconnaître qu'une concertation a existé pour la définition du programme du volet, avec les autorités et les équipes cadres des districts. Cette concertation a été organisée par la Direction Provinciale de la Santé et non par le volet. Elle a pu favoriser une cohérence des objectifs du projet avec la politique sectorielle burkinabé, mais la conduite du volet semble n'avoir pas eu un contenu précis en termes de concertation sur des actions spécifiques. Il s'agit plutôt d'une démarche d'appui et

²⁸ : Par exemple, Burkina 87 pour la formation des gérants de dépôts de pharmacie et d'une partie des MEG, l'Association Le Pont Limoges pour le financement des formations, le Jumelage Absouya Meaux pour la mise en place des formations de gérants à la gestion, l'Association Voaga – Saint Fons qui a participé à la prise en charge de la formation, et à la construction du dépôt et aux médicaments génériques, l'Association Peuple Solidaire Marseille pour le financement de la maternité de Niou, l'Association Craponne Mouni, Bagnoles sur Cèze, Charleval Massili, etc. Information donnée par le Docteur Brossier.

²⁹ : Courier du Docteur Monjour daté du 26 Juillet 2000, en réponse au rapport provisoire sur le volet.

d'accompagnement autour d'objectifs définis par un partenaire public qui n'a pas vraiment été poursuivi au cours du projet. Si une certaine concertation a présidé à la mise en place du volet Santé, son déroulement semble s'en être écarté pour devenir plus classique.

La répartition des rôles entre les acteurs ne laisse pas penser que le fonctionnement du projet a donné lieu à une concertation sur le terrain. Articulée autour de l'équipe EAST, l'organisation institutionnelle au Burkina était de nature à favoriser la coordination des actions et des interventions sur le terrain. Il s'est, en fait, agi d'un suivi et non d'une coordination. Une autre répartition des rôles reconnaissant aux différents partenaires, tant français que burkinabé, une certaine responsabilité dans le dispositif du volet aurait pu favoriser et soutenir la concertation. On aurait pu solliciter et associer les autres OSI de l'aire d'intervention aux missions d'appui et aux évaluations de façon à les impliquer et à développer des concertations sur les objectifs, la conduite des actions et les résultats.

Malgré cette situation, remarquons qu'un certain effort a été fait pour faire circuler l'information et échanger sur les comptes rendus des missions assurées par les responsables du volet. De même, le suivi fait par EAST Burkina a dû favoriser un renforcement des capacités des équipes cadres mandatées pour des appuis techniques.

Les résultats acquis peuvent être considérés comme un point de départ pour la concertation entre OSI et leurs partenaires. Il faut souligner que c'était la première fois que des ONG de spécialistes et des associations généralistes ayant une collectivité choisie pour intervenir dans le domaine de la santé essayaient de travailler ensemble³⁰. C'est donc le moment d'organiser la concertation sur les bases de la coopération et des collaborations créées.

3.1.5) Organisation et fonctionnement du volet « Education »

a) La situation numérique des acteurs du volet

Volet	Situation au démarrage du programme		Situation en fin de programme	
	En France	Au Burkina Faso	En France	Au Burkina Faso
Education	3	2	2	11

b) Organisation du dispositif institutionnel du volet

Au démarrage du programme, le dispositif institutionnel comprenait trois OSI françaises (GREF, FdH et LFEFP).

A la fin du programme, il apparaît que le dispositif n'a vraiment mobilisé que le GREF, avec une participation du CEPS, une ONG française, qui a été intégré au volet au cours du déroulement des activités sur le terrain.

FdH et la LFEFP n'étaient membres de ce volet que par l'intermédiaire de leur partenaire au Burkina Faso, à savoir, respectivement l'Association Tin Tua (ATT) et ADPô. On ne peut donc pas dire qu'ils ont participé au volet, sinon de loin et, dans tous les cas, pas directement³¹.

Au Burkina Faso, les partenaires étaient au nombre de onze, qui sont des institutions étatiques et des ONG.

³⁰ : Courrier du Docteur Brossier du 30 Juillet 2000.

³¹ : Une confusion peut exister concernant FdH. Selon les documents à notre disposition et les entretiens avec les acteurs, un de ses membres a accompli des missions pour le compte du volet. Pour FdH, ce membre a travaillé en tant que prestataire de services pour le GREF. Pour le GREF, les missions accomplies par ce membre impliquait la participation de FdH dans le volet.

Les institutions étatiques étaient au nombre de cinq : la Direction des Etudes et de la Planification (DEP) du Ministère de l'Education de Base, la Direction de la Formation du Personnel (DFP) du même ministère, l'Institut Pédagogique du Burkina (IPB), les Directions Provinciales de l'Education de Base et de l'Alphabétisation (DPEBA) et l'Ecole Normale des Enseignants du Primaire de Fada N'Gourma (ENEP)

Au démarrage, seuls deux partenaires ONG avaient été identifiés et sollicités : ATT et ADPô identifiées par la mission d'ancrage menée par le Groupe de suivi de la commission mixte. A la fin du programme, les associations ou ONG locales impliquées étaient au nombre de six.

Ce sont les ONG burkinabé suivantes : l'Association Tin Tua (ATT) dont le siège est à Fada N'Gourma, la Fondation pour le Développement Communautaire (FDC), les Centres d'entraînement aux Méthodes d'Education Actives du Burkina CEMEA/BF, l'Association Burkinabé l'Enfant pour l'enfant (AB/Epe), l'Elan Développement, l'Association pour le Développement de Pô (ADPô).

L'action du GREF et des partenaires du volet sur le terrain burkinabé s'inscrit dans un partenariat Nord Sud antérieur au PPBF. De fait, toutes les associations burkinabé citées ne sont pas concernées directement par le partenariat organisé dans le cadre du PPBF. Seuls l'ATT, la FDC, les CEMEA, l'AB/Epe ont travaillé en relation étroite avec les deux ONG françaises (GREF et CEPS) dans le cadre du volet.

c) Le fonctionnement du volet « Education »

Il n'y a pas une répartition des rôles et responsabilités entre les acteurs de volet en France. Le volet était géré par le GREF qui en est le chef de file et le coordonnateur des activités sur le terrain. A cet effet, il a mis en place une organisation comprenant un responsable « Pays », des responsables opérationnels et des équipes formées pour les missions au Burkina Faso. Les responsables opérationnels mènent non seulement les activités dont le GREF assure la maîtrise d'ouvrage, mais supervisent aussi les actions engagées par les partenaires burkinabé sur financement du volet.

Chaque année le GREF organise deux missions de trois mois chacune. Le CEPS, ONG française membre du volet organise pour sa part trois missions annuelles au Burkina Faso, de durée moins longue.

Le fonctionnement du volet en France et au Burkina présente, comme le montrent, ci-dessous, les résultats de la concertation sur le terrain, des différences assez importantes.

d) Les résultats de la concertation

Autant en France, on peut dire qu'il n'y a pas eu de concertation, autant au Burkina Faso, il y a eu des concertations et des collaborations avec les partenaires du volet.

La collaboration entre le volet et les institutions étatiques citées ci-dessus a donné lieu par exemple à des choix consensuels des sites d'intervention. Ces choix étaient faits avec les responsables des DPEBA. C'est avec ces derniers que les interventions du volet étaient organisées. La concertation avec ces responsables a porté sur la prise en compte de leurs préoccupations spécifiques.

Par ailleurs, il a existé un partenariat de l'un ou l'autre acteur du volet avec des ONG ou associations nationales qui a favorisé des interventions ponctuelles. Ainsi :

- Un accord a été signé en 1998 avec la Fondation pour le Développement Communautaire (FDC). L'accord prévoit que le volet apporte son appui pédagogique aux Ecoles Communautaires de la FDC construites dans le Bazega et que les conditions matérielles soient réglées dans le cadre d'un partage partenarial des tâches et charges financières. Cet accord a permis l'intervention du volet dans les Ecom en 1998 et en 1999.

- A travers CEPS, le volet a travaillé avec les Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Education Actives CEMEA. A Réo, le partenaire est l'Association Burkinabé l'Enfant pour l'enfant (AB/Epe) à qui le volet a apporté un appui financier et quelquefois technique.

A la fin du programme, ce partenariat a débouché sur la décision concertée de mettre en réseau les écoles concernées par les interventions des uns et des autres. Ainsi est né le Partenariat pour un Réseau d'Ecoles Intégrées dans le Milieu (PREIM). En octobre 1999, un comité de pilotage a été mis en place pour coordonner ce nouveau projet.

3.1.6) Organisation et fonctionnement du volet « Structuration du monde rural »

a) Situation numérique des acteurs

Volet	Situation au démarrage du programme		Situation en fin de programme	
	En France	Au Burkina Faso	En France	Au Burkina Faso
Structuration rurale	4	3	3	4

b) Organisation du dispositif institutionnel du volet

En France, le dispositif institutionnel de ce volet comprenait quatre intervenants français : Peuples Solidaires, Frères des Hommes, Vétérinaires Sans Frontières et Solagral³². Selon les enquêtes au Burkina Faso et les entretiens en France, Solagral qui devait intervenir avec « Vétérinaires Sans Frontières » sur l'information des éleveurs burkinabé, n'a eu aucune action dans le volet. De fait, le volet n'a vraiment mobilisé que les trois premières OSI françaises citées.

Parmi les trois acteurs restant, Peuples Solidaires et Frères des Hommes sont des collectifs d'ONG alors que VSF est une ONG de type « opérateur ».

Au Burkina Faso, les partenaires étaient au nombre de trois au départ et à la fin du programme, constituant ainsi un tandem avec chacune des OSI françaises : ATT et FdH, UCODEP et Peuples Solidaires, CEFRAP et VSF, ce dernier tandem incluant des groupements d'éleveurs et le groupe encore informel des Agents Villageois d'Information (AVI) qu'ils ont promus.

c) La répartition des rôles et des responsabilités entre les acteurs et partenaires

Les documents consultés et les entretiens menés ne permettent pas de dire qu'il a existé une répartition des rôles entre les acteurs du volet, en France. Le chef de file était Peuples Solidaires qui était aussi chargé, au-delà de la mise en œuvre de son propre projet, d'une mission de coordination, d'appui et de capitalisation.

Au Burkina Faso, chacun des acteurs du volet a un représentant ou un partenaire et son propre dispositif³³ pour mener les aspects du projet qui le concernent.

³² : On note aussi que l'AFDI, l'Association Vive le Paysan, le GERES et Eau Vive figuraient parmi les OSI françaises du groupe de travail de la commission mixte, mais qu'elles n'ont pas été retenues dans le volet.

³³ : De 1996 à mars 1998 (période de mise en œuvre du PPBF), la maîtrise d'ouvrage du projet a été assurée par VSF avec l'appui du CEFRAP. Depuis septembre 1998 (financement Coopération Suisse au Développement), la maîtrise d'ouvrage est passée au CEFRAP avec l'appui du VSF pour être progressivement assumée par des associations d'éleveurs avec l'appui d'une cellule du CEFRAP.

Le représentant du chef de file devait assurer la gestion du programme au quotidien et animer les réunions du comité de pilotage du volet. Il était, aussi, chargé de promouvoir, par des échanges et la concertation, un rapprochement avec les autres associations partenaires (ATT et le réseau de correspondants pour VSF).

Le comité de pilotage n'a pas été mis en place. Il devait être le pivot du dispositif institutionnel du volet et associer les représentants des AVI et des OSI ou associations participant au programme. Son rôle était d'établir un diagnostic sur les sites retenus et de capitaliser l'existant, de définir le cahier des charges et de choisir le prestataire, de choisir les personnes ressources, ... d'évaluer l'impact des informations, de répartir les tâches d'exécution, de préparer le budget trimestriel et de contrôler le rapport final financier.

Pour ce qui concerne le propre projet de « Peuples Solidaires », il s'agissait d'appuyer la structuration de l'Union des Comités pour le Développement des Peuples (UCODEP)³⁴. Le projet portait sur la mise en place d'animateurs paysans pour développer des programmes inter-villageois, des projets productifs et des activités féminines.

Frères des Hommes avait comme partenaire l'Association Tin Tua qui a, en fait, totalement pris en charge et mené seul le projet avec ses équipes. Le projet concernait la création et l'aménagement de 14 centres de documentation, la mise en place de formation des correspondants de presse, la collecte et la diffusion de l'information grâce au journal LAABAALI.

Le dispositif institutionnel de la composante « VSF » comprenait un chef de projet, un gestionnaire, une animatrice à Boromo et un animateur à Fada. Le chef de projet (un correspondant burkinabé) était chargé de travailler avec les associations d'éleveurs et s'appuyait lui-même sur un réseau de correspondants régionaux (13 membres) indemnisés à l'information produite. L'équipe devait centraliser les informations et les mettre en forme. Les correspondants devaient diffuser l'information auprès des éleveurs. Le chef de projet burkinabé dirige un bureau d'étude, le Centre d'Etudes de Formation et de Réalisation Agro-Pastorales (CEFRAP) créé en 1996 qui reprendra à son compte les activités du tandem, à la fin du programme.

d) Fonctionnement du dispositif institutionnel du volet

Le volet présente différentes particularités qui ont influé sur l'organisation et le fonctionnement de son dispositif institutionnel.

Les membres du volet ne se connaissaient pas et n'ont été réunis que pour les complémentarités entre leur projet respectif. Pour les trois projets, il s'agissait de la mise en place des Agents Villageois d'Information (AVI) et de la diffusion de l'information. Une autre complémentarité relevait des canaux de diffusion de l'information : radio, cassette audio et bulletin d'information pour VSF, presse rurale et les bibliothèques villageoises pour ATT (Frères des Hommes), et formation en cascade pour UCODEP.

Géré par « Peuples Solidaires », le budget a fait l'objet d'une répartition entre les OSI partenaires, ce qui confirme qu'il s'agit bien de trois projets distincts.

Ces projets s'articulaient sur des partenariats plus ou moins anciens que les trois OSI françaises avaient chacune développés. En 1996, SOLAGRAL et VSF étaient en train de formaliser leur partenariat, mais Frères des Hommes et ATT avaient un partenariat datant de plus de 10 ans. De

³⁴ : UCODEP regroupaient en 1995, 70 comités (6 sous fédérations), 25 animateurs dans 7 provinces et 40 relations de partenariats directs avec des groupes de Peuples Solidaires France (projets multisectoriels d'investissements villageois).

même, les relations entre « Peuples Solidaires » et UCODEP étaient fondées sur un projet pluriannuel formalisé.

Ces acteurs n'avaient pas une même logique d'intervention. Celle de Peuples Solidaires et de Frères des Hommes est de ne pas intervenir directement sur le terrain, mais de soutenir des projets de leurs partenaires burkinabé. VSF, quant à lui, a des pratiques d'intervention directe et s'appuie sur sa représentation au Burkina Faso, le CEFRAP, qui intervient auprès des éleveurs et de leurs associations.

Peuples Solidaires et Frères des Hommes développent un partenariat qu'on pourrait qualifier plutôt de financier. En effet, ce partenariat porte plutôt sur le financement des projets des partenaires burkinabé par ces deux ONG françaises. Leur philosophie est de financer le partenaire en lui laissant la liberté de définir son projet et de le mener. Toutefois, le partenaire doit rendre compte de l'utilisation des fonds reçus. Le financement est donc au centre des relations entre ces partenaires, les conditionnalités pour son octroi justifiant ou pouvant alors induire des rapprochements de points de vue entre les partenaires sur la conception et la finalisation de « leur » projet.

Les acteurs intervenaient sur des sites éloignés les uns des autres mais cette situation était analysée comme devant leur donner une certaine autonomie géographique d'intervention.

Au démarrage du projet, les trois OSI n'étaient pas au même niveau d'avancement. Autant VSF et ATT avaient un réseau déjà constitué pour la circulation de l'information, autant l'UCODEP était très peu avancé sur la définition de sa méthode de travail.

e) Appréciations des résultats de la concertation

Les résultats attendus de la concertation devaient être le rapprochement entre les activités des différents partenaires. Le programme d'appui aux agents villageois d'information devait s'articuler à la différence de logiques et de zones d'intervention et être les liens entre les OSI partenaires. En l'absence d'un comité de pilotage, les efforts des partenaires n'aboutiront pas à la concertation souhaitée. Les efforts accomplis sur ce plan n'ont pas eu de résultats significatifs.

Quatre réunions ont eu lieu³⁵ et seulement au cours de la première année³⁶ du programme, sous l'impulsion des ONG du Nord³⁷ et du chef du Service de Coopération et d'Action Culturelle de Ouagadougou. Elles ont uniquement permis aux premiers responsables des structures Burkinabé de se connaître. A la fin du programme, leurs collaborateurs ou leurs agents se connaissent à peine ou ne se connaissent même pas.

La présente évaluation donnera l'occasion à certains de ces agents de se rencontrer et de s'informer sur leurs activités respectives.

Pourtant, il y avait des actions intéressantes que la concertation aurait pu permettre de promouvoir. Par exemple, l'identification d'un programme fédérateur des ONG du volet, l'organisation de synergies et de complémentarités sur le terrain entre ONG burkinabé et françaises, les articulations avec le programme « professionnalisation du monde rural » et le projet d'appui à la décentralisation financés par la même coopération française.

Paradoxalement, en Octobre 1997, tous les partenaires avaient fait le constat et étaient d'accord qu'il fallait plus de concertation, chercher d'autres partenaires et organiser d'autres rencontres à l'exemple de celle de Boromo organisée par VSF. En Janvier 1998, l'Association Tin Tua notait dans son rapport narratif que les quatre réunions de concertation auxquelles elle a participé de mars à décembre 1997

³⁵ : Entre février et décembre 1997 (14 février, 27 février, 20 mars et 17 décembre 1997).

³⁶ : Elles n'ont pas été reproduites la seconde année.

³⁸ : Ni français, ni burkinabé, disent les documents contractuels.

ont permis aux ONG burkinabé de se connaître, d'échanger sur leurs méthodes de travail, les lieux d'implantation et les informations utilisées, et que les prochaines devraient concerner les échanges thématiques plus approfondis entre partenaires. Les mêmes constats ont été faits par Peuples Solidaires et VSF (Projet Kibaru) qui déploraient que les ONG partenaires n'avaient pas une même compréhension du Programme Prioritaire. Malgré ces constats, le résultat est que chaque structure Burkinabé a fonctionné "en vase clos".

Selon les différents entretiens menés au cours de l'évaluation, le point de vue des partenaires burkinabé est qu'ils n'avaient pas une connaissance suffisante des enjeux et objectifs du PPBF. Ils ne se sentaient concernés chacun que par l'exécution de leur propre projet. A leur avis, il s'agissait d'un programme négocié et géré par les ONG du Nord, dans lequel ils n'avaient pas le sentiment d'avoir été impliqués en tant que partenaires (sentiment exprimé par les responsables d'ONG Burkinabé opérateurs du volet).

Selon le rapport final du volet, face à « l'objectif (qui) était de construire progressivement un véritable programme intégré pour appuyer la structuration du monde rural au profit de l'ensemble des organisations paysannes burkinabé... force est de reconnaître aujourd'hui que la démarche initiale est loin d'avoir abouti, tant la logique de projet est encore forte au sein des associations. »

En conclusion, on peut convenir qu'il n'existait pas chez les partenaires burkinabé une réelle volonté de se concerter. Cette absence de volonté a pu être confortée par le fait que le comité de pilotage prévu n'a pas été mis en place et l'absence d'une méthodologie fournie en appui aux enjeux et objectifs du Programme Prioritaire.

3.1.7) Organisation et fonctionnement du volet “ Artisanat et PME ”

a) Situation numérique des acteurs

Volet	Situation au démarrage du programme		Situation en fin de programme	
	En France	Au Burkina Faso	En France	Au Burkina Faso
Artisanat et PME	4	8	3	39

b) Organisation du dispositif institutionnel du volet

Selon les travaux de l'évaluation, les acteurs français sont les suivants : TECHNAP (GERES, GEFOSAT, GRET, CEPAZE). Le maître d'ouvrage, responsable financier et opérationnel est le TECHNAP, groupement des OSI citées. Le chef de file est le GERES. Il est représenté sur le terrain par GERES Burkina.

La mise en œuvre du volet impliquera surtout les trois acteurs français suivants : GERES, GRET et GEFOSAT.

Les acteurs initialement déclarés étaient plus nombreux, parmi lesquels, Peuples Solidaires qui ne semble pas avoir participé aux activités du volet. Idem du CEPAZE dont la présence et les contributions ne sont pas vraiment visibles. Dans le même temps, on note la collaboration d'autres OSI françaises : AGIR, VSF, CICOPA et EAST. AGIR et CICOPA semblent avoir été mobilisés en tant que personnes ressources pour 2 des 8 projets au cours de l'année 1998.

Les partenaires burkinabé sont : ANAR, SACCA - CICOPA, ABAC, DELWENDE, GRADE – FRB, AVD, ASIDIS, AAEDDEC et la Concertation informelle de l'artisanat.

A la fin du programme, ces partenaires seront au nombre de 39, parmi lesquels on compte 7 associations de développement, 6 associations professionnelles, 5 bureaux d'étude, 3 organisations étatiques, 4 entreprises, 2 regroupements informels de structures d'appui. On remarque que le nombre de membres du volet a évolué (de huit à une quarantaine) au Burkina Faso.

c) Répartition des rôles et des responsabilités au sein du volet

En France, il n'y avait pas vraiment un dispositif. Le seul acteur était le GERES qui a mobilisé le GRET pour la mise en place de la base de données du Centre Technique de Ressources.

Au Burkina Faso, le dispositif institutionnel du volet comprenait les trois instances de concertation de la structure opérationnelle qu'est le Centre Technique de Ressources (CTR) : l'assemblée générale des membres du CTR, le comité de pilotage et le comité de sélection.

L'assemblée générale regroupe quatre collèges d'acteurs : (1) les ONG burkinabé et françaises d'appui à l'artisanat et aux PME, (2) les institutions d'État et les bailleurs de fonds, (3) les structures de recherche et bureaux d'étude burkinabé, (4) les organisations professionnelles et les regroupements informels des structures d'appui.

Cette assemblée a pour rôle de définir les priorités et les orientations du CTR, d'examiner annuellement le rapport moral et financier. C'est d'elle que le comité de pilotage tient son mandat. Elle s'est réunie une fois le 25 Mai 1998 pour définir les modalités d'ouverture du CTR, adopter des statuts et un règlement intérieur, ainsi que les modalités pour l'adhésion de nouveaux membres. Une seconde assemblée n'a pas pu se tenir.

Le comité de pilotage est l'organe de fonctionnement du programme. La composition prévue comprend un représentant des différentes catégories des membres fondateurs : une ONG chef de file (ANAR), une ONG spécialisée dans le secteur de l'artisanat (SACCA – CICOPA), une ONG française (le GERES) et un observateur³⁸ représentant la concertation informelle des structures d'appui à l'artisanat et PME. Soit, trois ONG burkinabé et une ONG française.

Il est animé par le chef de file et doit se réunir une fois par mois. Son rôle est de représenter les membres au sein de la commission mixte franco-burkinabé, d'animer les activités du volet, de suivre la gestion du budget, de préparer le programme d'activités du CTR et de suivre leur réalisation, de recruter superviser et d'évaluer périodiquement le personnel opérationnel du CTR, de restituer les travaux aux membres du CTR.

Le comité de sélection est chargé de donner son avis sur la présélection des projets/étude présentés par le comité de pilotage. Ce comité s'est réuni 13 fois, de juillet 1997 à mai 2000.

La structure CTR comprend un cadre et une assistante/secrétaire. Son rôle est (1) de lancer, d'instruire et de suivre les appels à propositions pour les études de filière et les actions d'appui, (2) d'assurer les actions de promotion et de gestion de la base de données, (3) d'animer les instances du CTR et d'assurer les relations avec les autres programmes d'appui au PME.

Le dispositif peut être caractérisé comme un rassemblement et une répartition des acteurs dans différentes instances pour gérer de façon concertée les activités du CTR. Les différentes instances, présentées ci-dessus, apparaissent, a priori, adéquates pour la concertation entre les membres impliqués dans le volet. Elles leur donnent la possibilité non seulement de définir de façon concertée les activités à mener, mais aussi de suivre ces dernières et de se prononcer sur leurs résultats.

Le dispositif institutionnel du volet se révèle pertinent par rapport aux deux thèmes opérationnels centraux des objectifs du PPBF qui sont : la décentralisation et le renforcement des organisations et associations burkinabé. Seulement, cette pertinence est plombée par le déroulement des activités surtout dans la capitale, sans décentralisation dans les provinces. Tout a été fait dans la capitale.

On peut conclure que le dispositif du volet était cohérent avec les objectifs de concertation et de coordination du PPBF. La structuration initiale, sans chef de file burkinabé, modifiée suite au souhait de la partie burkinabé après la mission d'ancrage de décembre 1994 démontre, à l'évidence, une volonté des principaux acteurs de travailler en concertation.

d) Le fonctionnement du dispositif institutionnel du volet

Les passages ci-dessous ont été extraits du rapport de l'évaluation du volet. Ils montrent que les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des efforts et de la volonté des membres.

Le dispositif institutionnel a pu intégrer de nouveaux membres au cours de la réalisation du programme. Cette évolution a concerné des acteurs burkinabé et s'est faite en direction des :

- Prestataires de services réels ou potentiels du CTR (bureaux d'études, entreprises, agences de communication).
- Bénéficiaires potentiels des mêmes services (organisations professionnelles et entreprises).

Si cet élargissement a pu associer de nouveaux membres, il semble que les responsables ne se sont pas trop préoccupés de l'homogénéité du membership qui devait garantir la concertation et la cohérence par rapport aux objectifs du volet. Cette ouverture était liée, selon un représentant du Comité de Pilotage, au souci de mobiliser l'expertise et d'entretenir des partenariats avec de nouveaux acteurs.

L'assemblée générale tenue en mai 1998 a permis l'adoption des statuts et d'un règlement intérieur. Mais la démarche pour la reconnaissance de la structure par le Ministère chargé des Libertés Publiques n'a pas été faite alors qu'elle était indispensable pour que le CTR soit une personne morale. Le CTR est resté une structure informelle et cette situation justifierait le fait qu'il n'a pas établi des contrats de travail avec son personnel permanent.

La seconde assemblée générale qui devait avoir lieu n'a pu se tenir. Cette instance n'a donc pas pu, comme il se devait, être le cadre d'expression et de concertation entre les membres et n'a donc pas joué son rôle. Une réunion des membres en février 2000 ne réunissait que 7 organisations et un bureau d'études³⁹.

La diffusion de l'information sur les activités du CTR semble avoir été mal assurée. Le degré d'information des membres sur le CTR était inégal, au point que certains se plaignent d'un manque de transparence dans la gestion de cet organe.

Les membres des organes n'ont pas été élus. La mission d'évaluation n'a pas réussi à élucider les mécanismes de cooptation à la base du membership des organes du CTR. Cette absence de mécanismes institutionnels explicites pour la nomination des responsables a entretenu un sentiment de « dépossession » parmi certains membres fondateurs du CTR.

A cause du membership devenu trop large, des difficultés ont pu naître dans la prise en compte des objectifs et intérêts des membres et dans leur participation à l'organisation. L'instance de représentation des membres du CTR qui n'a pas vraiment fonctionné ne pouvait prendre des mesures pour maintenir et renforcer leur participation.

Concernant les autres organes, le comité de pilotage a constitué le seul cadre opérationnel de concertation et de fonctionnement du Volet ART/PME. Il s'est réuni trente sept (37) fois entre avril 1997 et février 2000. Ses travaux ont porté essentiellement sur la programmation des activités, la présélection, le suivi d'exécution des études et projets et le suivi des activités en général.

³⁹ Les quatre membres du Comité de pilotage, deux membres fondateurs du CTR et un bureau d'étude.

Le Comité de Sélection s'est réuni treize (13) fois mais souffrait, à la fin d'une certaine désaffection de ses membres. La participation des membres tiers au Comité de Sélection n'a pas été satisfaisante de l'avis même des principaux animateurs du CTR. Par ailleurs, ce comité ne semblait pas avoir un rôle délibératif réel.

L'analyse des activités du CTR montre que l'organisation n'a pas pu assurer la participation de l'ensemble ses membres. La volonté de participer n'a pas fait défaut cependant le fonctionnement interne du CTR et les critères et mécanismes de sélection des projets constituaient pour beaucoup d'organisations des obstacles infranchissables.

Sur le plan de la gestion administrative du CTR, des lacunes sont à déplorer. Selon les textes, la fonction administrative devait être assurée par le chef de file au Burkina. Celui-ci était sensé assurer la tutelle administrative en collaboration avec le Chef de File français en s'appuyant sur le personnel permanent⁴⁰. Cependant, aucun document ne mentionne explicitement les tâches et les responsabilités qui leur incombent. En fait, la gestion administrative n'a pas été une préoccupation du chef de file burkinabé. Selon ses propres déclarations qui ont été confirmées par les autres membres du comité de pilotage, il n'est jamais intervenu dans la gestion administrative du CTR.

Les membres du Comité de Pilotage ont participé à la programmation et au suivi des activités et non à leur gestion administrative. En réalité, les fonctions administratives ont été assurées par le coordonnateur et la secrétaire du CTR en liaison avec le chef de file français. Les carences dans la circulation de l'information entre le CTR et les adhérents non membres du Comité de Pilotage ont déjà été signalées. Ce n'est pas la qualité professionnelle des personnes chargées des tâches administratives qui est en cause mais bien le fait que cette fonction ne soit pas articulée sur les objectifs poursuivis ni adaptée au fonctionnement d'une organisation à caractère collectif. Aucune organisation spécifique, aucun suivi ni contrôle de la diffusion et de la capitalisation de l'information n'ont été assurés.

Concernant la fonction budgétaire, la situation était identique à celle de la gestion administrative. Elle devait être assurée au sein du comité de pilotage (suivi et contrôle) avec une responsabilité particulière du chef de file national qui était l'ordonnateur des dépenses affectées aux différentes activités.

Les membres du comité de pilotage et le chef de file national n'ont pas eu à assurer son suivi et contrôle. La gestion budgétaire a été assurée par le GERES qui disposait des fonds en liaison avec le coordonnateur. Le chef de file burkinabé se contentait de signer les chèques et les engagements.

Les fonctions budgétaires ont été assurées dans le cadre d'une relation directe entre le coordonnateur et le chef de file français en dehors des règles de fonctionnement figurant dans ses textes instituant le CTR. Cela n'a pas été sans problèmes et blocages. Les responsabilités du coordonnateur n'étant, en la matière, ni clairement définies, ni légitimées par un statut, il se devait de faire fonctionner le CTR sans en avoir statutairement les prérogatives et la responsabilité. La majorité des décisions en matière budgétaire semblent avoir été prises par le GERES. Le coordonnateur assurait la gestion courante des financements affectés aux activités.

Le chef de file national a assuré davantage un rôle d'autorité morale que des fonctions opérationnelles. Il a délégué l'exécution de la gestion administrative et budgétaire au coordonnateur.

Il aurait été nécessaire d'asseoir un fonctionnement administratif et budgétaire plus conforme aux règles de fonctionnement d'une organisation dont les membres sont collectivement propriétaires et responsables. La maîtrise d'œuvre du fonctionnement administratif et budgétaire du volet a échappé à la composante nationale et aux organes locaux du CTR. Cela se retrouve dans le bilan financier du volet puisque 9,1% du total du financement de la coopération française ont été réalisés en France pour le suivi administratif assuré par le GERES.

⁴⁰ Une ligne budgétaire a été prévue pour le chef de file burkinabé et français dans le fonctionnement du CTR. Ces lignes budgétaires sont affectées à l'appui logistique.

d) Appréciation des résultats de la concertation au sein du volet

Les résultats sont mitigés. Le volet s'est donné les moyens d'organiser la concertation entre les membres. Comme le signale le document de programme, la préparation de mise en place d'un Centre Technique de Ressources a fait l'objet d'une réelle concertation entre les ONG burkinabé et françaises à partir de novembre 1994. L'ensemble des opérateurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont été rencontrés au Burkina Faso pour cibler les activités dans les domaines non couverts par des opérateurs sur place, pour envisager des axes de collaboration et identifier des cofinancements possibles du programme (FSD, BAME, PAPME, PMR et le CFSI en France). Cette concertation a donné lieu à différentes rencontres dont les constats et les résultats étaient la redéfinition du volet et de son dispositif.

C'est pour favoriser et gérer cette concertation, que l'outil central, le CTR, a été mis en place. Les instances présentées ci-dessus ont été définies de façon concertée au cours des missions d'ancrage. C'est à la demande de la partie burkinabé qu'un poste de chef de file burkinabé initialement non prévu⁴¹ a été créé. L'existence d'un comité de pilotage, la mise en place de procédures de choix des opérateurs et le pilotage général du programme en association avec les bailleurs de fonds peuvent être également considérées comme des moyens pour la concertation.

Le CTR s'est donné les moyens formels de fonctionner comme une organisation collective et comme un cadre de concertation. Il s'est constitué un membership et est resté ouvert à l'adhésion et il s'est doté de règles de fonctionnement (statuts et règlement intérieur), d'organes dont les tâches et responsabilités étaient définies.

Mais, la concertation ayant présidé à la mise en place du volet a souffert de la conduite des activités au niveau du CTR et n'a pas survécu.

Les causes de l'échec relatif de la concertation sont diverses mais il faut mettre l'accent sur la volonté ou la capacité insuffisante de la partie burkinabé, par suite d'informations insuffisantes, pour assumer ses responsabilités. Il y a aussi la place trop importante prise par les ONG françaises.

Le CTR n'a pas été en mesure de prendre en compte les intérêts et les besoins de l'ensemble de ses membres, de faire fonctionner ses organes dans le respect des règles dont il s'était lui-même doté. De même, il n'a pas su faire participer le maximum de ses membres aux activités qu'il a initiées car, parallèlement à l'ouverture, les règles d'accès sont restées très formelles (critères de cohérence par rapport à une grille) sans prises en compte des capacités pratiques des bénéficiaires. La maîtrise d'œuvre administrative et budgétaire du CTR a échappé à la composante nationale du volet et a été plutôt contrôlée par le chef de file français.

Le dispositif institutionnel est apparu comme une machine déconnectée de ses objectifs principaux : la concertation entre les ONG et associations et leur renforcement par la réalisation d'activités communes et par l'échange d'expériences. Dans la réalité, le CTR n'existait que par les membres du comité de pilotage. D'où des participations aux activités concentrées sur un noyau d'ONG et associations françaises et burkinabé et l'absence de perspectives collectives dans le fonctionnement organisationnel, administratif et budgétaire.

Enfin, il semble que le temps a manqué à ce volet, sans qu'on soit absolument certain que la concertation aurait marché avec deux ou trois ans de plus. Le renouvellement de l'expérience nécessitera une redéfinition de l'ensemble du dispositif institutionnel de façon à ce que le membership, le fonctionnement et les activités soient davantage axés sur la concertation et la participation.

⁴¹ : Voir le compte rendu de mission de Décembre 1994 dans lequel le chef de file français avait consigné le souhait exprimé par la partie burkinabé et les débats, en souhaitant que ce soit possible.

3.2) La concertation au sein du CCOBF

Le CCOBF se définit comme « un regroupement volontaire d'OSI françaises désireuses de coordonner leurs actions au Burkina Faso, en particuliers avec les associations de développement burkinabé, dans le cadre du Programme Prioritaire ou hors de ce cadre ». Il a été créé conformément au protocole d'accord du PPBF.

Selon le document de projet, le CCOBF est une association de fait, non reconnue sur le plan juridique, mais qui en adopte les modes de fonctionnement. La vocation ou l'ambition initiale est de rassembler le plus grand nombre d'OSI travaillant avec le Burkina pour débattre, échanger, capitaliser leurs expériences, s'unir pour la recherche de cofinancement et mettre en place des programmes concertés.

3.2.1) Organisation du dispositif institutionnel du CCOBF

Le dispositif institutionnel du CCOBF comprend une assemblée générale des membres parfois appelée « le réseau », un comité de pilotage et un secrétariat technique qui relève du volet « Animation et Education au développement ». Le comité de pilotage et le secrétariat sont des organes communs au CCOBF et au PPBF.

a) L'assemblée générale

L'assemblée générale ou le réseau compte aujourd'hui des membres qui sont exclusivement des OSI françaises. Le réseau est ouvert à toutes les OSI travaillant avec le Burkina Faso, même si elles ne sont pas impliquées dans le PPBF.

Cette assemblée générale n'a pas une responsabilité et un rôle bien précis dans la définition des orientations du PPBF. Cependant, ses réunions annuelles sont des moments où des débats sur l'un ou l'autre cadre ont lieu, à cause de l'appartenance de certains membres au PPBF et au CCOBF.

Le tableau ci-dessous montre le potentiel d'ONG (environ 300) qui pourraient adhérer au CCOBF. Le nombre d'adhérents, le nombre d'ONG ayant eu des contacts avec le CCOBF, (150) et le nombre d'ONG recevant la Lettre d'information (230) sont des acquis positifs à mettre au compte du secrétariat du CCOBF.

Les membres sont actuellement (mars 2000) au nombre de 42 y compris les membres du comité de pilotage. Leur liste est présentée en annexe. Ils étaient au nombre de 29 en 1998, dont les 13 OSI impliquées directement dans le PPBF.

Mais, on ne dispose pas d'informations suffisantes (catégorie, type, domaine d'activité, ancienneté au Burkina, partenaire de cofinancement) sur ces OSI pour mieux les présenter. Selon la liste disponible (voir annexe), on s'aperçoit que le réseau compte des collectifs d'association (Peuples solidaires), des ONG cataloguées comme professionnelles, caritatives, de solidarité, de coopération décentralisée, des comités d'entreprises, et des groupes formels et informels. Notons aussi qu'une grande majorité de ces associations ne figure pas dans le répertoire des Associations de Solidarité Internationale réalisé par la Commission Coopération Développement pour le compte du Ministère des Affaires Etrangères.

Une majorité d'entre elles sont, donc, probablement de petites associations dont le budget est inférieur à 50 000 FF. On ne sait pas si elles ont, toutes, des adhérents cotisants et si elles mènent des projets de développement au Burkina Faso, avec un personnel salarié expatrié ou local, ou si elles participent à la promotion de la solidarité internationale en France.

L'élaboration d'un répertoire devrait être une des priorités du secrétariat. Sans cet outil qui permettra d'avoir une meilleure visibilité des membres du CCOBF, ce dernier ne saurait définir les besoins, les services, les appuis méthodologiques. Cet outil aurait permis aujourd'hui de mieux analyser le membership de la concertation en France et au Burkina Faso.

L'adhésion au CCOBF est liée à une cotisation de 300 FF par an pour bénéficier des services du secrétariat et des Lettres d'information rédigées par ce dernier avec la collaboration des chefs de volets et de ses partenaires (CUF notamment). Tous les membres sont destinataires des Lettres d'information et invités aux assemblées générales annuelles. Les cotisants étaient au nombre de 8 en 1997, de 15 en 1998 et 6 en 1999. De nouvelles adhésions sont intervenues depuis la fin du PPBF. Par exemple : L'Association d'Aide Humanitaire aux Missions Chrétiennes dans le Monde.

b) Le comité de pilotage

Il est composé de la Ligue de l'Enseignement en tant que chef de file du programme et des chefs de file de chacun des volets du PPBF (CREDES, GREF, GERES et Peuples Solidaires).

Le comité de pilotage est « le garant de la mise en œuvre du programme et du respect de ses objectifs généraux et spécifiques ». Il est en charge de la définition et du suivi des orientations du CCOBF, ainsi que de son évaluation interne, ce, à travers un dispositif de veille, de coordination et de communication. Il est l'interlocuteur du comité de suivi burkinabé de la cinquième commission mixte. Celui-ci est composé du BSONG (chef de file), du SPONG, du BLONGA et du CNBJ.

C'est le même comité de pilotage qui dirige les activités du PPBF et du CCOBF. Toutefois, selon les situations, des différences dans le membership du comité de pilotage sont à souligner. Selon qu'il s'agit du suivi du PPBF ou du CCOBF, ce comité est élargi à des responsables du MAE et au représentant des collectivités territoriales.

c) Le secrétariat technique

Il est placé sous la responsabilité du chef de file du programme (la LFEEP) et sous le contrôle du comité de pilotage du CCOBF.

Placé au sein du volet "Animation et éducation au développement", le secrétariat a pour mission d'animer la concertation entre les membres du CCOBF. Il travaille aux objectifs du CCOBF et assiste les chefs de file dans leurs activités d'organisation de la concertation.

d) Les bénéficiaires

Les bénéficiaires directs du CCOBF sont les membres de son assemblée générale, mais le réseau est ouvert à toutes les associations françaises, les groupes de base et toutes les associations de solidarité internationale ayant mené ou souhaitant mener des actions de coopération avec le Burkina Faso.

Les bénéficiaires potentiels du CCOBF sont « l'ensemble des groupes de base et associations de solidarité internationale, et au delà tous les groupes formels et informels en relation avec le Burkina ». Ces derniers seraient, comme le montre le tableau ci-dessous, au nombre de 300 ONG environ.

La fiche de programme définit comme « groupe » : « toute structure collective à but non lucratif, régie ou non par la loi de 1901, affiliée ou non à une association locale, régionale ou nationale, à un syndicat ou un comité d'entreprise, liée ou non à un établissement public, une collectivité territoriale ou un service public, et dont l'activité principale ou l'une des activités est la solidarité avec une structure homologue au Burkina Faso, ou la sensibilisation de l'opinion publique aux questions du développement au Burkina Faso ».

Tableau : Situation numérique des associations membres et bénéficiaires du CCOBF

Potentiel d'ONG pouvant adhérer au CCOBF	Environ 300 (Répertoire Ibiscus + Fichiers coopération décentralisée)
ONG recensées par CCOBF (fichier) ayant reçu les 6 premières Lettres du CCOBF.	Plus de 230
ONG ayant eu un contact avec CCOBF (participation rencontres ou demande d'information par courrier ou téléphone).	Plus de 150
ONG adhérentes (ayant payé au moins une fois la cotisation)	33 associations hors comité de pilotage 42 associations, y compris les ONG du PPBF.

Source : CCOBF, Mars 2000.

Le CCOBF n'avait pas de bénéficiaires burkinabé directs. Les organisations et associations burkinabé peuvent être considérées comme des partenaires des associations françaises membres du CCOBF. Il s'agit donc de bénéficiaires indirects. De la même façon, la coopération franco-burkinabé peut être considérée comme une bénéficiaire indirecte, parce que la cohérence qu'induit la concertation pourrait être bénéfique aux actions d'appui à la société civile dans les deux pays.

3.2.2) Fonctionnement du dispositif institutionnel du CCOBF

Les assemblées générales se sont tenues comme prévues chaque année. Le comité de pilotage s'est réuni 11 fois, en présence des représentants des pouvoirs publics (MCNG) et des collectivités territoriales (jusqu'en Octobre 1998).

On peut considérer ces réunions comme des moments de concertation sur la conduite du PPBF et le CCOBF. Compte tenu des comptes rendus des comités de pilotage, elles ont donné lieu à des échanges et débats ayant permis de définir les orientations et de suivre les activités du PPBF et du CCOBF. Presque tous les comités de pilotage ont été des occasions pour les chefs de volets de présenter le bilan des activités de leur volet. Ces travaux, surtout vers la fin du PPBF, ont traité de façon assez approfondie les évolutions à imprimer au CCOBF et les perspectives à donner à la concertation entre les ONG. Différentes pistes ont été débattues.

Toutefois, le comité n'a pas toujours su trouver des solutions à tous les problèmes identifiés dans le cadre du programme. Quand cela était le cas, la mise en œuvre et le suivi des propositions semblent avoir été peu fréquents. Il y a eu un suivi administratif et financier au sein du secrétariat du CCOBF mais on ne peut pas dire que les travaux du comité de pilotage ont toujours bénéficié d'un suivi technique et opérationnel. L'analyse de ses travaux montre que différentes propositions débattues par rapport à des difficultés de concertation sont restées, le plus souvent, sans compte rendu de leur exécution par les membres qui étaient concernés.

Un premier exemple est la définition des critères de suivi/évaluation que le comité a demandé aux volets de rédiger afin de pouvoir suivre l'évolution de leurs travaux. Second exemple : face aux difficultés de concertation au Burkina Faso, le comité, élargi à des responsables du MAE, a fait une mission au Burkina Faso en décembre 1998. La rencontre de concertation organisée à cette occasion, avec les partenaires des associations françaises impliquées dans le PPBF, n'a pas fait l'objet d'un compte-rendu rédigé par un des membres. Les conclusions n'ont pas fait l'objet, non plus, d'un suivi. Un autre exemple est la grille de synthèse prévue comme support pour le suivi des volets et les débats au sein du comité. Enfin, on peut aussi citer l'exemple de la fiche de capitalisation proposée par le secrétariat mais qui n'a été remplie que par quelques associations.

De fait, les concertations au sein du comité de pilotage n'ont pas toujours été suivies de la mise en œuvre des propositions retenues pour régler les problèmes ou difficultés de concertation au sein du CCOBF et du PPBF.

3.3) Analyse du dispositif institutionnel en France

3.3.1) La maîtrise d'œuvre des objectifs du PPBF

Le maître d'œuvre des objectifs transversaux n'est pas clairement défini. Cependant, la lecture des différents documents et les entretiens menés permettent de dire que ces objectifs relèvent de la responsabilité du comité de pilotage du PPBF qui est composé des chefs de file des volets. A priori, il s'agirait d'une responsabilité collective.

Selon les entretiens avec les chefs de volet, cette maîtrise d'œuvre des objectifs ne semble pas avoir été appréhendée en tant que telle. Leur réalisation était perçue comme dépendant du volet « Animation et Education au Développement », c'est-à-dire du secrétariat mis en place pour le CCOBF et le PPBF. Or, le rôle de ce volet est, tel que le définissent ses objectifs, celui d'accompagner le PPBF et le CCOBF en favorisant la circulation de l'information entre les membres et en leur apportant des appuis sur des points précis.

Il apparaît qu'il n'y avait pas une répartition des rôles clairement indiquée et, de ce fait, les responsabilités ne pouvaient être correctement assumées.

3.3.2) Remarques sur l'organisation du dispositif institutionnel du programme

- A un premier niveau, différentes instances de décision et d'action, avec des responsabilités, a priori, bien définies. Le PPBF et le CCOBF ont le même comité de pilotage pour définir les orientations “politiques” et techniques de la concertation entre OSI françaises et de la coordination de leurs interventions au Burkina Faso. Une structure technique (le secrétariat) placée sous la responsabilité du chef de file.
- A un second niveau, les volets qui sont des groupes de concertation et de travail entre OSI sur cinq thématiques, avec un chef de file pour animer la concertation entre les membres de chaque volet.
- A un troisième niveau, les bénéficiaires du PPBF, plus particulièrement les OSI adhérent du CCOBF.

Les membres du PPBF sont, en principe, tous potentiellement à la fois bénéficiaires et acteurs du programme, mais on observe que le nombre d'OSI impliquées dans chaque volet est assez faible. Les populations cibles bénéficiaires finaux du PPBF n'ont pas été directement impliquées dans son identification. Sur ce plan, il s'agissait d'un programme clés en main. Les acteurs directs et responsables de la gestion du PPBF sont les chefs de file et membres des volets qui constituent le comité de pilotage du programme. Il y a donc une participation croisée de ces chefs de file dans les structures décisionnaires et opérationnelles de la concertation.

3.3.3) Remarques sur le fonctionnement du dispositif institutionnel du programme

Il y a un cumul de fonctions : les chefs de file doivent décider, exécuter leurs propres actions et les contrôler aussi bien dans le cadre du PPBF que du CCOBF. Une telle situation ne permet que rarement :

- La séparation des fonctions de décision et de contrôle, des fonctions d'exécution,
- La transparence de gestion et de fonctionnement.
- Une bonne visibilité des actions.

De fait, autant le dispositif institutionnel, quoique complexe, est cohérent avec les besoins de concertation, autant on peut s'interroger sur son fonctionnement et sa gestion.

Bien qu'ils aient eu lieu assez souvent, les comités de suivi qui impliquent le MCNG ont eu un impact insuffisant sur la conduite du programme. Bon nombre de décisions prises qui auraient pu améliorer les résultats du CCOBF et du PPBF sont restées lettre morte. Des questions qui auraient pu être résolues au cours des comités de suivi n'ont pu l'être, par exemple les modalités pour la mise en place d'une structure de concertation au Burkina Faso.

Dans le cas présent, c'est moins la tenue des réunions du comité de suivi qui est en cause que son mode de fonctionnement. On ne sait et on ne voit pas clairement quelles sont ses missions, ses fonctions et ses responsabilités, à fortiori celles de chacun des membres, ni l'implication des membres.

3.3.4) Conclusion sur le dispositif en France

Le dispositif paraît cohérent en France avec les objectifs de concertation, de coordination et de partenariat entre les OSI françaises d'une part et entre celles-ci et les ONG burkinabé d'autre part. Il est de nature à rassembler mais son fonctionnement au niveau des volets ne semble pas adéquat pour impliquer les OSI non bénéficiaires de financement. Le fonctionnement semble avoir été défaillant sur le plan du suivi des objectifs et des activités au sein des volets sur le terrain.

De même, le dispositif institutionnel de chaque volet est pertinent pour la concertation mais les activités de concertation n'ont pas constitué les préoccupations centrales. La conduite des actions au sein des volets (méthodologies et modes opératoires) ne semble pas avoir répondu aux enjeux d'un Programme Prioritaire. Notamment, les enjeux essentiels que sont les synergies, les coordinations, les capitalisations n'ont pas eu la place qu'il convenait de leur accorder. Cependant, les actions menées n'auraient pas manqué d'avoir un certain impact s'il s'agissait d'un programme classique.

La situation interpelle l'adhésion initiale des principaux acteurs aux logiques de l'instrument, de même que l'efficacité, l'efficience, et la viabilité des résultats des volets et structures mises en place.

Cette situation incite à s'interroger fortement sur le mode de fonctionnement qu'il conviendrait d'adopter pour que tous les acteurs du comité de pilotage se sentent responsabilisés, que chacun d'eux puisse exercer pleinement et répondre de ses responsabilités. Il serait très important, à l'avenir, que le dispositif de suivi et son mode de fonctionnement permettent de recadrer et de réorienter le programme, au cours de sa réalisation, si suite il y a. La composition de ce comité devrait inclure des personnes ressources et pas seulement les seuls membres du programme et de la MCNG. La collaboration entre SCAC (avis et recommandations) et le comité de pilotage semble nécessaire et indispensable.

La responsabilité collective qu'on peut imputer au comité de pilotage gagnerait à être un peu individualisée et clarifiée. Un mode de fonctionnement, avec des responsabilités bien cernées, favoriserait un suivi de ses décisions et recommandations, et aurait permis aujourd'hui une certaine visibilité de son impact.

Il reste qu'il faudra chercher à comprendre pourquoi les ONG des volets ont, globalement, travaillé comme s'il s'agissait d'un programme classique ? Est-ce que la fonction utilitaire (traitement et gestion délégués des requêtes des OSI, moyen pour les OSI d'accéder à un financement) n'a pas prévalu sur la fonction technique et politique du programme ?

3.4) La concertation transversale au Burkina Faso

Le dispositif burkinabé de la concertation au sein des volets a été traité ci-dessus. Ici, c'est plutôt le dispositif transversal de la concertation au Burkina Faso qui est abordé.

3.4.1) Le dispositif institutionnel au Burkina Faso

Le dispositif est le comité burkinabé de suivi de la cinquième commission mixte franco-burkinabé. Il est composé d'un chef de file, le BSONG (Bureau de Suivi des ONG) et de trois autres collectifs : le SPONG (Secrétariat Permanent des ONG), le BLONGA (Bureau de Liaison des ONG et Associations) et le CNJB (Comité National Burkinabé de Jumelage). Ce comité de suivi est l'interlocuteur burkinabé du comité français de pilotage du CCOBF et du PPBF.

Comme le montre le tableau ci-dessous, deux autres catégories d'acteurs évoluent à côté de ce dispositif de concertation transversale. Ce sont :

- Les organisations et associations burkinabé partenaires des associations françaises impliquées dans les quatre volets du PPBF mis en place au Burkina Faso, « Santé », « Education », « Structuration du Monde Rural » et « Artisanat et PME ».
- Les services administratifs et techniques de différents ministères burkinabé avec qui travaillent, surtout, les associations françaises des volets « Santé » et « Education »⁴². Ces acteurs sont les suivants : la direction, les services provinciaux et des équipes cadres de district de la santé de l'Oubritenga, des DPEBA, le MEBA, etc.

Ainsi, si la concertation ne concerne que les OSI en France, le dispositif institutionnel au Burkina comprend des ONG et des services administratifs aux niveaux national, provincial et zonal. Ces acteurs sont impliqués en tant que partenaires aussi bien dans le PPBF que dans le CCOBF.

Tableau : Collectifs et ONG burkinabé impliqués dans le PPBF

Comité de suivi de la concertation au Burkina Faso : BSONG, chef de file, SPONG, BLONGA CNJB.			
Associations impliquées dans les volets du PPBF au Burkina Faso			
Santé	Education	Artisanat/PME	Monde rural
AMASAR	Tin Tua ADPô	ANAR, SACCA - CICOPA, ABAC, DELWENDE, GRADE – FRB, AVD, ASIDIS, AAEDEC et la Concertation informelle de l'artisanat	Tin Tua UCODEP Groupe d'élèves
Services administratifs impliqués dans les volets du PPBF au Burkina Faso			
Santé	Education	Artisanat/PME	Monde rural
Direction Provinciale de la santé Ministère de la Santé	MEBA DPEBA		

⁴² : Les quatre autres volets doivent avoir, également, des relations avec différents ministères, mais cela ne paraît pas avoir été aussi prépondérant que dans les volets « Santé » et « Education ».

3.4.2) Le fonctionnement et le résultat de la concertation transversale au Burkina Faso

Selon les informations recueillies, le comité de suivi au Burkina Faso n'a pas vraiment fonctionné et les relations avec le CCOBF ont été épisodiques.

Au cours du déroulement du programme, le comité français de pilotage du PPBF et du CCOBF aura travaillé avec les différents collectifs pris individuellement et non pas avec un comité animant la concertation au Burkina Faso. Le BSONG s'est retrouvé en position de correspondant du comité de pilotage et du secrétariat du CCOBF.

Les raisons du non fonctionnement du comité de suivi burkinabé seraient une absence de moyens financiers qui ne pouvaient pas être résolus par le comité français de pilotage du programme. La question de la légitimité de chacun des collectifs burkinabé se serait aussi posée.

Face à cette situation, la question était de savoir comment impulser la concertation au Burkina Faso. La mission organisée à cet effet par le comité français de pilotage du programme n'a pas donné lieu à un compte-rendu écrit permettant d'apprécier les contraintes.

La participation du responsable BSONG à la rencontre de concertation à Lyon en mai 1998, pas plus que la rencontre de concertation du Burkina Faso de décembre 1998, ne feront évoluer la situation.

Mais, il faut ajouter que le comité de suivi au Burkina Faso n'avait pas un rôle bien défini. Les travaux de la présente évaluation ne permettent pas de préciser le contenu du rôle qui devait être celui des collectifs burkinabé. Les entretiens au Burkina Faso ne permettent pas, non plus, de savoir si ces collectifs étaient vraiment imprégnés des enjeux de concertation et de coordination, tels qu'ils ont été définis par le CCOBF.

L'échec de la concertation transversale au Burkina Faso repose les questions initiales ayant justifié la mise en place du PPBF, avec plus d'acuité à la fin du programme. Quelle concertation pour le renforcement des associations et organisations burkinabé dans le processus de décentralisation en cours dans ce pays ? Comment la contribution des OSI françaises peut-elle induire plus de cohérence dans les actions qu'elles mènent avec des partenaires burkinabé ?

On remarque que si différents problèmes locaux et financiers ont nui à la mobilisation des collectifs burkinabé, d'autres pistes n'ont pas été étudiées.

Il semble que le CCOBF se soit trop focalisé sur les collectifs, notamment sur le BSONG. Aujourd'hui, le recul permet de voir qu'un regroupement d'ONG burkinabé, aussi informel que l'a été le CCOBF pendant la réalisation du PPBF, aurait pu constituer cette concertation transversale. On aurait résolu, ainsi, les questions de légitimité et de représentativité et, nul doute, que les résultats du programme auraient été différents.

Ce regroupement aurait pu rassembler les membres ONG et services administratifs burkinabé travaillant au sein des volets du PPBF. Les volets auraient pu initier ce regroupement et le CCOBF apporter des appuis ponctuels pour son animation. La question se pose encore aujourd'hui. Il s'agit de savoir comment aider les partenaires burkinabé du PPBF pour la constitution d'un comité, même informel de concertation. Cette piste mériterait d'être étudiée.

3.4.3) Analyse transversale des démarches de concertation

La concertation était faible entre les membres au démarrage et pendant la conduite des activités du volet. Le PREIM est un résultat d'une concertation née sur le terrain, de l'initiative des différents acteurs et partenaires du volet « Education ». Ce résultat s'analyse avant tout comme une réponse

concertée à un problème bien identifié et ne relève pas d'une décision de se concerter prise a priori. Cette décision découle d'une nécessité reconnue par les membres. Et cette réponse concertée prend en compte des ONG burkinabé et françaises, avec un ancrage réel dans la politique burkinabé de l'éducation.

Le CCOBF représente plutôt la démarche inverse du choix a priori de la concertation, entre des membres qui apprendront plus à se connaître qu'à se concerter sur un problème commun. Si la cohérence des interventions souhaitée par les pouvoirs publics est une nécessité qui justifiait un regroupement des ONG françaises pour qu'elles se concertent, on ne voit pas quel a été l'objet, le problème ou le thème de la concertation. On ne sait pas, non plus, si toutes les associations adhéraient à la nécessité d'une cohérence de leurs interventions au Burkina Faso.

On a une situation inverse dans le volet « Artisanat et PME ». La concertation ayant présidé à la mise en place du volet n'a pas survécu au fonctionnement du CTR. Le CTR est né de la concertation entre les membres mais son fonctionnement ne semble pas avoir été concerté. A la fin du programme, le CTR n'apparaît plus comme une réponse concertée. Mais, cette concertation pourrait aujourd'hui être relancée par des membres qui ont appris à se connaître dans le cadre du volet. Pour cela, ils devront tenir compte toutefois des besoins d'amélioration de la gestion faite du CTR et d'un meilleur ancrage de ce dernier dans un environnement plus proche des bénéficiaires.

Le volet « Structuration du monde rural » n'avait rien de précis en terme de concertation. Les acteurs ont fonctionné séparément. Mais, à la différence des autres volets, les bénéficiaires sont bien identifiés et leurs besoins bien cernés. Paradoxalement, c'est le volet qui semble aujourd'hui avancer à grand pas vers la concertation. Les bénéficiaires commencent à bien se connaître et à échanger sur des problèmes précis. On sent une certaine volonté qui n'a pas existé au début et pendant le programme. Ces bénéficiaires et les agents villageois d'information finiront par se retrouver autour de ces problèmes pour se concerter sur les solutions à mettre en œuvre et pour négocier celles-ci avec les acteurs de leur environnement.

Le volet « Santé » s'est mis en place sur un programme qu'on peut qualifier de concerté à l'initiative de la Direction Provinciale de la Santé de l'Oubritenga. Sa conduite a souffert de l'implication et de l'engagement de tous les acteurs concernés dans le temps que sa gestion institutionnelle a échappé à la Direction Provinciale de la Santé qui en était le promoteur.

Cette analyse comparative permet de tirer quatre leçons :

- La concertation préalable n'est pas gage de succès si elle ne s'accompagne pas d'un fonctionnement institutionnel adéquat et d'une bonne répartition des rôles et responsabilités de chaque partenaire.
- Un dispositif institutionnel fût-il adéquat ne se suffit pas pour qu'existe une concertation. Il faut encore que les membres aient des problèmes communs à résoudre et la volonté de se concerter sur les solutions et actions à entreprendre. La concertation doit s'organiser et s'entretenir de la résolution de problèmes communs.
- La conduite d'actions sans forcément une concertation et un cadre formel peuvent déboucher sur la concertation à propos des difficultés ressenties par les acteurs, s'ils ont la volonté de les résoudre ensemble. La volonté de faire ensemble quelque chose semble un critère déterminant à retenir.
- Il n'existerait donc pas une seule mais plusieurs formules à adapter aux contextes dans lesquels les acteurs sont appelés à travailler. Mais, seuls ces derniers peuvent décider sur quoi et comment ils vont se concerter. Il faut donc se demander si la concertation souhaitée par le programme était possible dans les conditions où les acteurs n'avaient pas bien circonscrit les problèmes communs et les modalités d'organisation de la concertation entre eux.

4) Les conclusions de l'évaluation des volets

4.1) Les conclusions de l'évaluation du volet « Santé »

Les objectifs du volet « Santé » comportent les quatre composantes suivantes : la réalisation de l'Initiative de Bamako, le renforcement des soins de santé primaires, l'appui à l'amélioration de la qualité de l'eau et le programme élargi de vaccination.

1) Résultats concernant l'Initiative de Bamako

Tous les gérants des dépôts pharmaceutiques en activité, soit à peu près 17 personnes ont bénéficié d'un apprentissage à la gestion des dépôts.

Ces dépôts sont tenus par un(e) gérant(e), ayant reçu une formation d'une durée d'une semaine environ (avec quelquefois des recyclages périodiques). La formation a été financée par le volet et dispensée par les Equipes Cadres des Districts sanitaires. Elle a porté sur les aspects suivants :

- gestion des stocks de médicaments ;
- tenue des registres (cahiers de vente, cahier de comptes, fiches de stocks, etc.) ;
- rédaction des rapports mensuels.

La formation/recyclage des membres des comités de gestion a concerné tous les villages abritant un CSPS. Elle était axée sur les aspects suivants :

- rôle et responsabilités du comité de gestion ;
- tâches et responsabilité de chaque membre ;
- philosophie de l'IB ;
- gestion du dépôt pharmaceutique ;
- initiation à la comptabilité.

Outre les formations, des dépôts de MEG ont été construits ou rénovés. Environ 9 dépôts ont été financés et réalisés, en plus de l'implantation des pharmacies villageoises dans ces cinq départements.

Les visites sur le terrain ont permis de constater un fonctionnement effectif des structures mises en place depuis le début du programme (dépôts de MEG, comités de gestion...), avec des acquis mais aussi des insuffisances qui peuvent être synthétisées dans les points suivants.

Efficacité : En matière de formation, les objectifs quantitatifs ont été atteints. Mais, certains dysfonctionnements limitent objectivement des formations. Pour les ICP, on note la prise en compte et l'application des recommandations relatives à la prescription rationnelle. Les gérants des dépôts de vente ne parviennent pas tous à faire de bonnes prévisions (en fonction de la demande) pour éviter les ruptures de stocks et/ou la péremption des produits.

Les initiatives des CG pour la maintenance des CSPA enregistrent globalement des résultats plutôt satisfaisants. Elles participent à la restauration des infrastructures, à l'amélioration des conditions du personnel et contribuent à l'amélioration des prestations offertes aux malades. De ce fait, cette composante peut être créditée d'une efficacité acceptable.

Efficience : Pour les cinq départements concernés par le volet, la formation, le suivi, l'approvisionnement en MEG, la construction/rénovation des dépôts, ainsi que la dotation en matériel de gestion, les résultats atteints par rapport aux moyens engagés (357 298 FF) autorisent à reconnaître une certaine efficience aux actions menées.

Pérennité : Les activités relatives à l'IB, en dépit des insuffisances relevées, offrent de bonnes perspectives quant à leur durabilité et leur maintien dans le temps.

Impact : A l'heure actuelle, des initiatives sont prises pour renforcer la représentativité des CG au niveau villageois, en vue d'une meilleure information et participation des populations. Les retombées de cette stratégie se ressentiront progressivement sur la situation économique et sociale des populations et plus particulièrement sur leur santé.

2) Résultats concernant le renforcement des soins de santé communautaires

La formation et la dotation en trousse des agents de santé scolaires (ASS) ont concerné à la fois les maîtres et les écoliers. Seuls 23 enseignants dans la province de l'Oubritenga ont pu bénéficier de la formation.

Dans le Kourwéogo, même si cela ne ressort pas dans les documents, des formations ont été dispensées à l'école de Niou-Natenga qui compte 3 classes. 44 écoliers ont suivi la formation (Oubritenga uniquement). Les parents d'élèves ont également été concernés par cette formation. L'Association des Parents d'Elèves (APE) était invitée à désigner un de ses membres pour suivre la formation afin d'apporter une contribution aux soins scolaires.

Dans l'ensemble de la zone d'intervention, ce sont au total 53 écoles qui ont bénéficié d'une trousse pour les soins scolaires. Dans chaque école, l'instituteur(trice) formé (e), le responsable de l'APE chargé des pansements et quelques élèves formés (classes de CM1 et CM2) constituent une cellule de santé chargée de gérer la trousse à pharmacie. Leur formation a été assurée par un agent de santé du CSPS.

Efficacité : La mise en œuvre des activités de santé communautaire sur le terrain reste globalement en adéquation avec les objectifs visés. L'étape de la création de Postes de Santé Primaire (PSP) dans les villages et écoles a été franchie, sauf dans l'Oubritenga. En revanche, l'objectif n'est pas atteint pour leur équipement en trousse et en ce qui concerne les activités de soins.

Efficience : Les trousse de première urgence ont coûté 63924FF, la formation/suivi, 53999FF. Concernant l'équipement en trousse, l'efficience est faible en comparaison des résultats obtenus. Les trousse ont été distribuées, mais elles n'ont servi que sur une courte durée, notamment chez les ASV. En matière de formation /suivi, l'efficience est meilleure dans la mesure où les connaissances acquises sont utilisées au service de la communauté.

Impact : Les actions menées (soins d'urgence, accouchement assisté, assistance en cas d'évacuation, accès à l'information sur la vaccination) ont eu des retombées positives sur l'amélioration de la condition sanitaire des populations. Les activités des ASV et AV qui se poursuivent encore aujourd'hui en sont un témoignage. Ces ASV et AV apparaissent comme le lien entre la communauté et les institutions de santé. Les résultats atteints semblent indiquer que certains objectifs de départ peuvent être atteints, d'autant que ces actions ont réussi à se maintenir dans le temps (cas des AV).

Pérennité : Au niveau scolaire, les performances sont en deçà des objectifs. Notamment, la capitalisation de la formation des acteurs scolaires reste faible. De grosses difficultés entravent la pérennisation des actions : difficultés de renouvellement des trousse, absence de relève, démotivation des enseignants et parents d'élèves.

Dans la grande majorité des cas, les soins de santé primaires à l'école fonctionnent au ralenti, ce qui autorise à émettre des réserves sur leur pérennité. Dans de telles conditions, leur impact comme vecteur de l'amélioration de l'information sur les SSP reste nécessairement limité.

En dépit de ces résultats plutôt mitigés, le choix du «vecteur école» peut paraître pertinent à conditions toutefois que certaines mesures et précautions indispensables soient prises pour en tirer le

meilleur parti. Si la philosophie semble judicieuse, elle ne saurait suffire à elle seule à garantir le succès de l'opération. Des mesures d'accompagnement doivent être trouvées pour maintenir un tant soit peu la motivation des acteurs clés sur qui repose cette entreprise.

3) Les résultats concernant l'amélioration de la qualité et de l'accès à l'eau

Efficacité : Pour l'essentiel, les PEP ont fonctionné normalement durant les premiers mois qui ont suivi leur installation. Dans les ménages prioritaires (village de Tamsé où le ver de Guinée est endémique), quelques PEP étaient encore fonctionnels ; certains ne l'étaient plus, tandis que d'autres ne semblaient pas avoir été utilisés fréquemment bien qu'apparemment en état de fonctionnement.

L'objectif a été atteint quant à l'installation des points d'eau, forages et PEP dans les villages et écoles. Il est incontestable que l'installation des forages et des PEP met directement l'eau potable à la disposition des populations.

Celles-ci n'ont pas encore réussi à s'approprier véritablement les PEP. Mais, il faut reconnaître que les changements de comportements en matière du respect de l'hygiène demandent du temps que seules des actions prolongées en matière d'EPS pourront favoriser.

Les résultats atteints en matière d'éducation sanitaire dans les ménages prioritaires et écoles des villages semblent peu fiables.

Il en est de même pour les CJA ; leurs contributions à l'information et à la sensibilisation des ménages sur l'hygiène demeurent insuffisantes, la démotivation des jeunes ayant entraîné l'interruption prématurée de leurs activités.

Efficience : Les moyens mis en œuvre (630 592Ff) ont abouti à des résultats très en deçà de ceux attendus, notamment pour ce qui concerne l'installation des PEP. Le budget affecté à ces PEP s'élève à 408 156 FF. Quand on sait que la majorité des PEP surtout dans les écoles ont servi seulement quelques semaines ou quelques mois, on imagine le gâchis !

Impact : Il est limité car l'initiative ne concerne qu'un nombre restreint de ménages. En outre, elle devrait s'accompagner d'une campagne d'information par les CJA mais ces derniers semblent aujourd'hui à bout de souffle et ne remplissent quasiment plus leurs fonctions. La difficulté à maintenir durablement en activité ces comités tient au manque de soutien et de motivation.

Dans la même optique, l'installation des PEP dans les écoles ne semble pas avoir suscité les changements de comportements attendus au niveau des écoles et des écoliers. Elle n'a pas encore d'effet sur les conditions d'accès à l'eau potable.

Dans la quasi totalité des écoles, les PEP sont soit hors service (brisés, robinet endommagé) soit non utilisés. Les enseignants eux-mêmes ne font rien pour responsabiliser les élèves et les inciter à remplir les jarres. Aucune initiative n'est prise pour assurer la maintenance des PEP ou réparer les fissures sur les jarres. Les parents d'élèves ayant été sensibilisés se montrent très peu motivés (problème des cotisations).

4) Les résultats de l'appui au programme élargi de vaccination

Efficacité : L'objectif de soutien logistique aux districts sanitaires a été réalisé avec la fourniture du matériel conformément aux besoins.

Le plan de parrainage en revanche, malgré quelques résultats spectaculaires par endroit, n'a pas tenu toutes ses promesses. Sur le court terme, les élèves de CM ayant été «parrains » sont appelés à partir au collège ou au lycée ; la mobilité des enseignants constitue également un handicap de taille. Se pose alors le problème de la responsabilisation de nouveaux parrains.

Efficience : Le rapport financier final du volet ne fait pas mention du budget de cette rubrique. Il est alors difficile d'en mesurer l'efficience. Mais, en dehors des ressources financières, la mobilisation des ressources humaines n'a donné que des résultats plutôt mitigés.

Impact sur le taux de couverture vaccinal des zones concernées : De l'aveu même des ICP (Dapélogo, Niou), cette action a contribué à relever le taux de couverture vaccinal dans les villages. Par exemple, l'Oubritenga était au troisième rang au niveau national, pour son taux de couverture vaccinal au cours de la mise en œuvre du programme. Globalement, même si des statistiques fiables font défaut, le plan de parrainage semble avoir eu un meilleur déroulement et des résultats plus probants dans l'Oubritenga que dans le Kourwéogo.

La difficulté majeure réside dans les possibilités de pérennisation de l'initiative. Celle-ci présente des signes de faiblesse, faute d'une mobilisation satisfaisante des principaux acteurs. Malgré ce constat, répétons-le, le parrainage a permis une évolution significative du taux de couverture vaccinal dans les provinces concernées.

Perspectives : La capitalisation de certaines actions paraît incertaine tandis que d'autres acquis paraissent encore fragiles. Les actions réalisées dans le cadre de l'IB et des soins de santé communautaires offrent de réelles perspectives quant à leur viabilité.

Dans le domaine de l'eau potable, des efforts restent à faire pour mieux éduquer la population, d'autant que les objectifs recherchés à travers l'installation des PEP et l'action des CJA ne semblent pas avoir été atteints. Avec la composante «appui au PEV», l'expérimentation du plan de parrainage a donné des résultats encourageants pouvant ouvrir des perspectives nouvelles.

Lors de la restitution finale tenue à Ouagadougou (du 23 au 25 octobre 2000), les travaux en atelier ont permis de dégager quelques idées forces synthétisant les principaux acquis et faiblesses du volet.

Les trois points positifs identifiés sont les suivants :

- La composante IB a contribué à améliorer les conditions de santé, notamment par l'accessibilité géographique et financière des médicaments.
- Au niveau des CSPS, une plus grande fréquentation des populations a été constatée. Le parrainage a permis une augmentation du taux de couverture vaccinale.
- Le renforcement des soins de santé communautaires s'est concrétisé surtout au niveau maternel et infantile (augmentation du nombre de grossesses suivies et des accouchements assistés).

Les trois points négatifs dégagés concernent les aspects suivants :

- La mise en place des PEP ne semble pas avoir été suivie d'une formation permettant d'informer les nouveaux utilisateurs à chaque rentrée.
- L'absence d'un cadre de la concertation a nui à la coordination tout au long du projet, à l'information des acteurs et à la collaboration entre les enseignants et les professionnels de la santé.
- Enfin, il y a eu un manque de motivation des acteurs dû aux limites du bénévolat.

Les propositions formulées pendant l'atelier de restitution à Ouagadougou mettent l'accent sur les perspectives suivantes :

- Conforter la participation communautaire et assurer une formation continue.
- Appuyer les comités de gestion en favorisant leur fédération afin qu'ils partagent leurs acquis et conjuguent leurs moyens.
- Associer les équipes santé et éducation dans la planification et l'organisation des programmes.

4.2) Les conclusions de l'évaluation du volet « Education »

Les réalisations du volet "Education"

Les activités prévues et réalisées portent sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Le volet a défini des objectifs annuels à atteindre sur le terrain et les a réalisés.

Sans les passer en revue, les réalisations sont pertinentes au regard de la situation de départ de l'éducation dans les provinces concernées et efficaces si l'on s'en tient aux résultats obtenus. Elles sont en adéquation avec les orientations de la politique nationale.

L'efficacité est avérée à l'examen du résultat : les enseignants ont, en effet, reconnu l'amélioration de leurs compétences dans la transmission des connaissances instrumentales, améliorations qu'ils attribuent à leur formation aux activités pratiques productives grâce au volet.

Les éléments suivants sont très positifs. Les interventions des ONG françaises ont concerné le système non formel, notamment les liaisons entre éducations formelle et non formelle. Les Ecoles Satellites (ES) et les centres d'éducation de base non formels ont été pensés comme des formules alternatives pour répondre à la forte demande en éducation de base.

Ces ES font partie du système formel, mais dispensent un enseignement en langue nationale d'abord, puis en français. Les élèves continuent, ensuite, leur éducation dans une école-mère, censée être l'école la plus proche de l'école satellite. Les moins doués des ES et les déscolarisés des écoles classiques vont poursuivre une formation professionnelle dans un CEBNF qui est une structure du système non formel. Inversement, les meilleurs élèves des CEBNF ont la possibilité de poursuivre un cursus scolaire normal dans une école classique. Ces liaisons évitent aux déscolarisés de tomber dans la délinquance ou de devoir prendre le chemin de l'exode en ville.

C'est là un vaste chantier de la réforme de l'éducation au Burkina dans lequel le volet s'est inscrit : un appui aux initiatives pédagogiques locales, à la structuration du milieu et une formation des formateurs pour la liaison entre éducation et production. Rappelons que le volet a construit les écoles satellites de Réo et a apporté son appui pédagogique aux écoles communautaires de la FDC dans le Bazéga suivant l'objectif d'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la rentabilisation sociale et économique du système éducatif burkinabé.

En ce qui concerne les CEBNF construits par les pouvoirs publics burkinabé sans structures de formation pré-professionnelle. C'est le volet qui, à Dargo et à Yalgo dans le Namentenga, les a dotés d'outils pour la formation des jeunes, les transformant ainsi en véritables centres de formation qui sont en cohérence avec la politique gouvernementale de promouvoir la formation professionnelle des jeunes.

Les impacts

Le volet a permis la création de structures éducatives utilisant des méthodes actives et mobilisant les populations autour de l'école. L'école est, ainsi, perçue dans le milieu comme un facteur essentiel de développement. Les infrastructures garantissent, pour le long terme, la formation des élites et une responsabilisation plus poussée de la population dans les activités de l'école.

Les jardins scolaires sont à la fois un outil pédagogique et une structure de production. Certaines populations villageoises ayant de l'eau en permanence dans le village tiennent compte de cette exigence dans leur production économique.

La mise en réseau des écoles permet de pérenniser les acquis de l'intervention pédagogique, tout en promouvant un partenariat nord-nord qui n'existait pas auparavant.

Efficience du volet

Malgré ces impacts, l'efficience du volet est difficile à apprécier, car il manque un bilan récapitulatif des réalisations sur le terrain et surtout les données chiffrées du Namentenga. À notre avis, les coûts des réalisations dans le Nahouri sont trop élevés par rapport à la réalité des prix pratiqués au Burkina.

Le budget du volet est de 1375500 FF. Seulement 807500 F soit 58,70% ont été décaissés. 88 000 FF de cette somme ont été affectés à CEPS pour ses activités. Cette répartition doit être relativisée, compte tenu des valorisations dont nous ne disposons pas des modes de calcul et de répartition entre les membres.

Les deux autres ONG intervenant dans l'éducation, à savoir la Ligue de l'Enseignement et Frères des Hommes, n'ont pas été bénéficiaires du financement. En conséquence, elles n'ont pas mené d'activité au Burkina dans le cadre du volet.

Malgré tout, s'il faut quand même se prononcer, on peut conclure à une efficience partielle du volet, pour ce qui concerne les réalisations matérielles. En effet, les intrants, c'est-à-dire le déploiement des ressources humaines et financières, de même que les activités menées sur le terrain, l'identification des sites d'intervention, la construction d'écoles, les stratégies de mobilisation des populations autour du projet d'école, le financement des jardins scolaires et autres aménagements comme le reboisement, ainsi que la collaboration entre ONG françaises et burkinabé ont été adéquats dans les grandes lignes. Ils ont permis dans une certaine mesure la production des résultats attendus.

Mais il est difficile d'évaluer l'efficience des actions pédagogiques en raison : d'un manque d'objectifs assez détaillés concernant la mise en œuvre du PPBF, de l'impossibilité d'apprécier la situation de départ du système éducatif par rapport aux interventions et, enfin, de l'évaluation de l'impact des actions de formation sur seulement deux années d'activités.

Certaines faiblesses du volet doivent être relevées ici : la mobilisation des populations est faible et souvent difficile. Elle ne paraît pas satisfaisante dans le Nahouri, probablement parce que les populations n'ont pas la même vision de l'école que celle que prônent les instructions officielles. La liaison entre éducation et production semble mal comprise par les populations qui voient dans l'école le lieu d'une promotion intellectuelle et non pas d'une production.

La méthode d'intervention du volet est, dans certains cas, décriée. Les enseignants ont de leur côté une appréciation très positive sur la qualité de l'appui pédagogique qui leur a été apporté, mais regrettent la brièveté des sessions de formation dispensées (2 à 3 jours seulement).

Recommandations

Les résultats positifs du volet ont besoin d'être consolidés et amplifiés. À cet effet, il conviendrait de les repositionner dans le nouveau de concertation que représente le PREIM. Le volet devra y capitaliser ses acquis et partager ses enseignements avec ses partenaires. Une attention particulière devrait être accordée à la structuration et à la mobilisation des populations autour de l'école et aux projets d'appui pédagogique et de formation des formateurs. Des modalités techniques et financières pour encourager et pérenniser la dynamique sociale autour de l'école doivent être recherchées, ainsi que l'implication des enseignants dans les activités pratiques productives.

En complément à l'exploitation des résultats positifs, des réponses concertées aux faiblesses citées ci-dessus devront être élaborées en partenariat avec les populations, les institutions étatiques, les enseignants et les ONG membres du volet.

Le PREIM pouvant être considéré comme le principal résultat de la concertation à laquelle le volet a contribué, celle-ci devra être développée. Notamment, il conviendrait que la concertation permette de nouer des relations de travail avec des cadres similaires (par exemple le Cadre de Concertation en

Education de Base au Burkina Faso) qui existent dans le pays, afin de les redynamiser. Le comité de pilotage du PREIM devrait se donner et animer un programme de travail fondé sur ces préoccupations, avec des objectifs bien précis, des moyens et des résultats bien identifiés. Il devrait aussi préserver les principes fondateurs du PREIM.

Afin d'améliorer la collaboration avec ses partenaires tant en France que sur le terrain, il apparaît urgent pour le volet d'identifier et de proposer à ces derniers des solutions pratiques aux difficultés et contraintes rencontrées. Une répartition concertée des rôles et responsabilités de chaque partenaire devrait faire l'objet d'une contractualisation. De même, la cohérence avec la politique d'éducation au Burkina devra être débattue et des modalités d'intervention contractualisées ou négociées avec les directions et services techniques du ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation (MEBA). Il s'agira de rechercher les moyens de dissiper les malentendus ou les incompréhensions ayant existé et de se donner un cadre de collaboration pour les éviter à l'avenir. Ces moyens devraient inclure la communication et le débat sur les objectifs et stratégie.

4.3) Les conclusions de l'évaluation du volet « Structuration du Monde Rural »

Parce que la concertation prévue dans les objectifs du volet n'a existé réellement, ni en France ni au Burkina Faso, les trois ONG françaises impliquées ont travaillé chacune de son côté en relation avec son partenaire burkinabé. Ainsi, les objectifs et les activités ont été réalisés par trois tandems : l'Association Tin Tua (ATT) et Frères des Hommes, CEFRAP et VSF et UCODEP et Peuples Solidaires.

Si les activités menées présentent des ressemblances, leurs impacts diffèrent suivant les tandems. Ainsi, les Agents Villageois d'Information ont été mis en place par les trois tandems, avec des résultats différents. Chaque tandem a aussi des réalisations spécifiques.

Les Agents Villageois d'Information (AVI) mis en place par l'Association Tin Tua sont appelés des correspondants de presse et ont été choisis parmi des personnes alphabétisées vivant dans les villages. Ils étaient au nombre de 38 en juin 2000, 12 d'entre eux avaient été recrutés en 1997 et 4 en 1998, auxquels il faut ajouter ceux qui étaient en activité avant le programme. Leur rôle est de collecter des informations pour des articles que diffuse le journal "Laabaali".

Les AVI mis en place par CEFRAP/VSF sont les correspondants provinciaux du projet Kibaru. Ils ont été choisis parmi les éleveurs et ont pour rôle la collecte et la diffusion de l'information, d'une part et l'organisation de forums et rencontres, d'autre part. Dans chaque province, le correspondant est le relais ou le canal de communication entre les éleveurs et leurs associations, les agriculteurs, les forestiers, les projets et administrations. Les activités des AVI sont coordonnées par deux animateurs (l'un à l'Est et l'autre à l'Ouest). Au terme du projet en mars 1998, 14 correspondants ont été mis en place, soit un taux de réalisation de 93 % de la prévision. Un réseau a été constitué, dont le projet de statut et de règlement intérieur était en cours d'étude par le bureau mis en place.

A la différence des modes de choix ci-dessus, les AVI du tandem UCOPED/Peuples Solidaires ont été sélectionnés par les sous-fédérations du partenaire burkinabé, sur la base des critères préétablis. Six AVI ont été ainsi choisis et mis en place. Il y a eu un retard dans cette mise en place, notamment des trois AVI recrutés en 1999, qui serait dû à des problèmes internes aux sous-fédérations concernées.

Cette mise en place tardive (la dernière année du programme) pourrait expliquer le déficit actuel des résultats de ces AVI et leurs difficultés pour maîtriser leur rôle. Les AVI rencontrés disent ne pas bien percevoir et comprendre le rôle qu'ils ont à jouer. Ils ne savent pas de quelles informations les paysans ont besoin ? Comment et où les trouver ? Comment les collecter ? Comment les diffuser ?

Dans les trois cas, les AVI ont bénéficié de formation. CEFRAP/VSF a organisé deux formations et Tin Tua trois formations, en 1997, 1998 et 1999. La formation par palier ou formation par cascade est privilégiée par l'UCODEP. La première formation des AVI a été organisée en novembre 1998. Son contenu a porté sur le concept de communication et d'information, les méthodes et techniques de collecte de l'information, la méthode "GRAAP", etc. Une seconde formation s'est déroulée en février, mars et avril 1999, dont le contenu a porté sur la gestion des organisations paysannes.

Les AVI sont rémunérés en fonction de leurs résultats (nombre et qualité des articles ou des interviews enregistrées pour CEFRAP/VSF, nombre et la qualité des articles pour Tin Tua).

Si les AVI de Tin Tua travaillent chacun dans leur zone et ne se rencontrent qu'à l'occasion des réunions ou formation, un réseau des correspondants du projet Kibaru était en création en mai 2000.

Autres points communs, les tandems Tin Tua/FdH et CEFRAP/VSF ont mis en place chacun un journal et un bulletin de liaison.

Le "Laabaali" de Tin Tua est un mensuel d'information, de formation et de divertissement qui paraît en Gourmancema. Il a été conçu, il y a une dizaine d'années, comme un outil de post-alphabétisation visant le développement de la citoyenneté en milieu rural.

Les thèmes qui y ont été le plus traités sont la sauvegarde de l'environnement, l'agro-pastoralisme, la santé de la femme, les recettes de pharmacopée. La connaissance des services publics n'a été traitée qu'une fois et a porté sur la police nationale.

Cette différence dans la fréquence des thèmes traités découle de l'intérêt que leur portent les lecteurs. Ils sont d'autant traités qu'ils sont demandés par les populations ou suscitent des réactions de la part de celles-ci. Ainsi, en 1998, l'appel à la contribution en recette de pharmacopée a enregistré 20 recettes de la part de 4 villageois.

En 2000, le prix unitaire du mensuel était de 100 F CFA et l'abonnement annuel 1000 F CFA (12 numéros). Ce prix de vente ne couvre pas les charges et ne permet donc pas un autofinancement du journal, difficulté que Tin Tua a résolue en le subventionnant grâce au programme alphabétisation et post-alphabétisation.

Sur le plan du tirage et de la diffusion du journal, le nombre d'exemplaires a augmenté de 72 % entre 1997 et 1998, ainsi que le nombre moyen de numéros diffusés (57 %). Le taux de vente du "Laabaali" a atteint chaque année 98 %.

Le bulletin "Janngo Men" est aussi un mensuel rédigé par les correspondants provinciaux de CEFRAP/VSF. Il complète les cassettes et les émissions radiophoniques. Douze bulletins, à raison de 6 par an, ont été produits entre 1997 et 1998 et vendu à 75 F CFA/l'unité. Le taux de vente du bulletin a progressé de 30 % en 1997 à 80 % en 2000.

A la différence de la Lettre du CCOBF distribuée gratuitement en France et au Burkina Faso, le journal "Laabaali" et le bulletin "Janngo Men" sont vendus. Le coût de production de ce dernier qui paraît élevé serait dû au nombre de tirage relativement faible. Le pourcentage de vente qui est également faible pourrait s'expliquer par le taux assez bas de personnes alphabétisées dans le milieu peulh au Burkina, ce qui réduit le nombre de ses lecteurs. Le taux de vente élevé en l'an 2000 serait dû à l'amélioration de la présentation du bulletin avec des photos et images en couleur.

Les AVI ont aussi été équipés pour leurs activités par Tin Tua/FdH et CEFRAP/VSF. Ce n'était pas le cas pour les AVI de UCODEP⁴³.

Autres réalisations du tandem Tin Tua / Frères des Hommes

Les bibliothèques villageoises : Elles sont au nombre de 28 installées par l'association Tin Tua et sont gérées chacune par un comité composé de deux animateurs appartenant à des clubs de lecture. Les documents peuvent être empruntés contre une somme de 25 FCFA versée au journal Laabaali. Le nombre de bibliothèques villageoises prévues n'étant pas connu, il n'a pas été possible de comparer et d'analyser les chiffres des réalisations.

Les bibliobus : Les termes de référence de l'évaluation mentionnent que trois (3) bibliobus étaient prévus, mais selon le volet il s'agissait d'une erreur. L'association Tin Tua possède un bibliobus acquis sur un autre financement mais dont le fonctionnement a été assuré par le volet. Ce bibliobus est chargé d'acheminer les journaux et livres dans les bibliothèques villageoises.

⁴³ : Les matériels et équipements prévus (radio – cassette, appareil photographique, magnétoscope, matériel audiovisuel et moyens de déplacement) n'avaient pas encore été mis à la disposition des AVI en mai 2000, au moment de l'évaluation.

Autres réalisations du Tandem CEFRAP / VSF

Les actions et activités développées par le CEFRAP/VSF sont surtout la formation et l'information des éleveurs, des agro-éleveurs et des commerçants de bétail.

Les outils de formation et d'information sont les cassettes audio et le journal transcrit et édité en Dioula et en Fulfuldé. Les résultats des rencontres servent à alimenter et à construire ces outils. Ils sont conçus par le CEFRAP avec l'appui de son partenaire VSF.

Les rencontres et forums : Ce sont les thèmes dégagés des interviews réalisées par les AVI ou proposées à ces derniers par des éleveurs qui font l'objet des rencontres ou des forums débats. Cinq forums et rencontres ont été organisés entre 1997 et 1998 sur des sujets constituant des préoccupations pour les éleveurs et acteurs de l'élevage. Parmi ces préoccupations, il y avait la gestion des pâturages et des points d'eau, les zones de pâturages autour des forêts classées, le dynamisme des marchés à bétail locaux et enjeux de la décentralisation, la gestion des marchés à bétail, la valorisation des connaissances des éleveurs en matière de santé animale. Le traitement de ces thèmes tient compte aussi du processus d'organisation des éleveurs et des besoins de négociations ou d'actions communes entre pasteurs et agro-éleveurs. Les débats sont conduits et gérés de façon à éviter d'aiguiser les tensions qui peuvent exister entre les différents acteurs concernés.

Selon le rapport d'activités de juin 1997, ces rencontres et forums constituent des moments d'expression et d'échanges d'informations sur le développement en général et de l'élevage en particulier, entre des acteurs ayant des enjeux et stratégies différents. Ils permettent aussi d'informer les participants sur les politiques d'élevage et les réglementations en vigueur dans le pays.

Avec les émissions et bulletins, ils contribuent à améliorer la structuration et le fonctionnement des organisations d'éleveurs et à réduire les conflits entre ces derniers et les agriculteurs d'une part, et entre les éleveurs et les agents des services administratifs d'autre part. Ils ont servi parfois au CEFRAP/VSF pour créer des relations de travail avec les éleveurs et leurs associations. De même, ils constituent des occasions pour ces derniers de s'asseoir autour de la même table avec leurs partenaires (autres acteurs de l'élevage) pour discuter et se comprendre. Ces forums ont également permis de rapprocher les éleveurs de l'administration publique (Eaux et forêts, préfet, ministère des ressources animales). Il faut souligner que la plupart des thèmes traités intéressent de près ou de loin la décentralisation.

Les émissions radiophoniques : Elles sont produites à partir des informations collectées par les AVI. Les thèmes développés tiennent compte des préoccupations des éleveurs (par exemple, la transhumance, les conflits entre agriculteurs et éleveurs, le problème de pistes à bétail, etc.) et de la période de l'année. Ils sont choisis soit par le correspondant soit par les éleveurs eux-mêmes.

Ces émissions présentent l'avantage de pouvoir être écoutées et comprises par tout le monde, à la différence du bulletin qui ne peut être lu que par les alphabétisés. Elles peuvent être aussi enregistrées sur cassette afin que les éleveurs puissent les écouter aux moments de leur choix. Au totale 25 cassettes ont été produites (en 1997 et 1998). Leurs contenus auraient contribué à réduire les conflits entre agriculteurs et éleveurs, à définir les droits et devoirs de chacun, à améliorer l'information des éleveurs sur les démarches à faire pour résoudre des problèmes avec l'administration et sur les lois qui régissent l'élevage au Burkina. Le contenu porte aussi parfois sur des formations techniques.

Un contrat lie le projet Kibaru à 4 radios locales (Tamba à Fada, Cédicom à Dédougou, Radio Poura et Radio Djibasso) et à la radio nationale du Burkina Faso pour la diffusion des émissions produites. La portée des radios locales étant relativement limitée, des comités sont créés dans certaines localités pour écouter les cassettes et discuter des thèmes diffusés.

Ces comités d'écoute sont constitués dans les villages par des éleveurs et/ou des commerçants de bétail pour écouter les émissions radio et discuter des thèmes diffusés ou des articles publiés dans la fiche de liaison.

Autres réalisations du tandem UCODEP / Peuples Solidaires

Les activités menées par l'UCODEP sur financement du PPBF ne constituent un projet nouveau que concernant la mise en place des AVI, la poursuite des formations et de l'appui à ses comités.

Impact des actions Tin Tua / Frères des Hommes

Grâce aux AVI, des informations sont accessibles aux villageois dans une langue locale (Gourmancema). Le journal a favorisé des relations entre les villages et une participation des populations aux décisions les concernant. De même, il leur a permis de mieux se connaître et de communiquer avec les structures administratives. Les AVI sont sollicités par les villageois ou groupement voire les autorités (locales ou départementales) pour des reportages ou la couverture d'événements. Grâce aux informations sur les Maladies Sexuellement Transmissibles (MST), les comportements sexuels et en matière d'hygiène et d'alimentation des villageois auraient évolué.

Impacts des actions CEFRAP/VSF (projet Kibaru)

Ils sont liés aux thèmes abordés au cours des émissions radiophoniques et dans le bulletin. La formation et l'information, grâce aux activités des AVI, auraient permis de dynamiser des associations ou groupements d'éleveurs qui étaient en léthargie. Certains auraient recommencé leurs réunions statutaires qu'ils ne tenaient plus et relancer leur structuration. Visiblement, l'information et la formation ont également favorisé des contacts entre des éleveurs de plusieurs localités du pays et des échanges entre eux sur leurs problèmes communs.

A travers le réseau de correspondants, le projet aurait contribué à réduire le manque d'informations en matière d'élevage sur les aspects tels que les circuits et marchés des intrants d'élevage, la nature de la demande et de l'offre des produits animaux, la situation des différents types d'éleveurs (transhumants, sédentaires, agro-éleveurs, etc.).

Il a aussi contribué à rapprocher les éleveurs des structures administratives et des circuits officiels où ils étaient peu connus comparativement aux agriculteurs. Grâce aux forums et aux émissions radiophoniques, les éleveurs peulh ont, de nos jours, le courage de s'approcher des autorités administratives, de s'asseoir autour d'une même table pour discuter avec elles, ce qui n'était pas le cas avant le projet Kibaru.

Le système de cassettes enregistrées paraît efficace selon les éleveurs pour véhiculer des informations et des formations en milieu peulh parce que les transhumances les éloignent de leur village, mais ils ont, presque tous, une radio ou un magnétophone et peuvent écouter les émissions à tout moment⁴⁴.

Pour se pérenniser, à l'annonce de la fin du financement du projet, les correspondants ont décidé de créer un réseau pour produire des cassettes à vendre aux éleveurs ou à tout auditeur intéressé. Ils envisagent également de poursuivre l'édition du bulletin, d'alphabétiser et de fournir toute prestation (information, formation, organisation de rencontres et forums, échanges) entrant dans le cadre de l'élevage. Les responsables d'associations d'éleveurs et de commerçants de bétail ont confirmé qu'ils adhèrent à l'idée et ont proposé aux correspondants de réfléchir avec eux sur la pérennisation de leurs activités et actions.

⁴⁴ : Les animateurs et partenaires du projet Kibaru ont relaté le passage régulier des paysans et éleveurs qui viennent demander à écouter à nouveau des émissions déjà passées.

Appréciation des résultats du volet

Les impacts du volet sont difficiles à mesurer sur un plan global. D'une part, parce que les acteurs ont travaillé chacun de leur côté. D'autre part, les résultats de chacun des acteurs sont issus d'actions qui étaient déjà en cours avant le démarrage du PPBF. Le programme n'aurait contribué, donc, qu'à les renforcer.

Pertinence du volet : Le manque d'outils d'information en milieu rural a toujours constitué une limite à l'acquisition des connaissances et à la réalisation d'actions par les organisations paysannes. Ceci explique l'importance du programme « Agents Villageois d'Information ». Il apparaît comme un moyen pour impliquer les bénéficiaires et leurs organisations dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement qui les concernent et pour faire passer des messages sur la démocratie et la citoyenneté.

Au regard de l'objectif global du volet, les résultats satisfaisants obtenus permettent de dire que le concept d'AVI est pertinent.

Cohérence : Les actions menées par chaque tandem sont cohérentes avec les objectifs spécifiques du volet mais ne tiennent pas compte des enjeux de concertation entre les acteurs et de la coordination de leurs interventions, objectifs transversaux du PPBF. Mais, la décentralisation n'a pas été, globalement en ce qui concerne les trois tandems un enjeu important de la collecte et de la diffusion de l'information.

Efficacité : Les AVI ont été effectivement mis en place dans chacun des trois projets. Mais, il ne s'est pas développé de relations de collaboration, d'échange d'expériences, de formations communes, ni entre les acteurs du volet, ni entre les AVI. Les AVI dans chacun des projets ont conscience qu'ils jouent un rôle très important dans leur milieu respectif.

Ils sont considérés comme des journalistes, des personnes à qui on peut confier ses préoccupations pour qu'elles soient connues du public et qui permettent d'être informé de ce qui se passe autour de soi, dans son milieu, dans sa région et dans le pays. Ils sont souvent consultés et très sollicités par les populations pour des reportages, la compréhension de certains faits et événements.

Les informations diffusées répondent aux attentes des populations. Il y a une adéquation entre les informations diffusées et leurs besoins. Toutefois, l'aspect clé du programme qui porte sur la décentralisation n'a pas été une préoccupation centrale, bien que quelques efforts aient été faits en ce sens, notamment par les AVI du tandem CEFRAP / VSF. Compte tenu des résultats obtenus par chaque tandem, les activités ont donc été efficaces par rapport aux préoccupations des populations et un peu moins par rapport à la thématique « décentralisation ».

Les moyens utilisés pour la diffusion des informations (journal, émissions radio, enregistrements cassettes,...) paraissent adéquats. Ils peuvent permettre, dans l'avenir, de populariser aisément les thèmes et textes de loi relatifs à la décentralisation.

L'efficience est actuellement impossible à apprécier parce que les demandes d'informations complémentaires sur les rubriques du budget et les coûts d'intervention n'ont pas eu de réponse de la part des ONG françaises membres. De toute façon, il serait impossible de mesurer cette efficience sur un plan global dans la mesure où chaque tandem a travaillé sur sa part de financement.

Recommandations

Les partenaires burkinabé du volet disent avoir souffert d'un manque d'information sur les enjeux (concertation, coordination, décentralisation) du programme qui paraît contradictoire avec le fait qu'ils étaient en tandem avec les OSI françaises membres de la concertation en France et maîtrisant ces enjeux et les objectifs. Face à cette situation et pour leur responsabilisation, l'information ponctuelle

des partenaires locaux devrait être complétée par des explications et des méthodologies sur les actions à mener.

L'absence de débats sur la concertation et la coordination au niveau local peut être aussi considérée comme une explication à la démarche isolée qui a été menée par chacun des tandems constitués dans le cadre du volet. Ces débats permettront de lever les résistances et ce qui a pu être analysé comme une absence de volonté de concertation de la part des membres du volet.

Le budget des actions et interventions devrait être connu des partenaires. La transparence de l'information s'impose sur ce plan pour que les membres burkinabé se sentent vraiment concernés en tant que partenaires du volet et non pas en tant qu'exécutants.

Le PPBF n'existe plus désormais. Son déroulement a permis de se rendre compte des contraintes de la concertation. Il faudrait aujourd'hui mettre ses enseignements à profit. Les membres du volet doivent donc s'obliger à la concertation à l'avenir pour éviter que le programme AVI soit trois projets distincts.

Leur concertation pourrait porter sur les problèmes identifiés : les solutions aux contraintes de la concertation, la coordination de leurs interventions, le renforcement de leurs capacités, la capitalisation des acquis de chaque tandem au profit du groupe, les suites possibles des actions et les modalités de les conduire de façon coordonnée, etc. Ils doivent se définir aujourd'hui un programme concerté de renforcement des AVI pour la décentralisation, ce qui équivaut en fait à un programme d'appui aux organisations paysannes qu'ils soutiennent. Dans ce contexte, la création du comité de pilotage prévu initialement pour gérer le volet aiderait ou provoquerait, sans doute, la concertation, les échanges d'expériences et la coordination entre les membres. Il conviendrait donc de mettre en place ce comité si les membres du volet veulent coordonner et pérenniser leurs interventions dans leur zone et sur le plan national. L'initiative devrait être laissée aux acteurs burkinabé concernés de s'organiser et de gérer la coordination de leurs actions et interventions suivant un mécanisme et un mode de régulation qu'ils auront eux-mêmes élaborés.

L'objectif initial du programme AVI qui est de favoriser la compréhension de la décentralisation devrait être reconsidéré. Un appui institutionnel devrait être apporté aux structures ou associations burkinabé pour renforcer leurs capacités d'intervention. Une évaluation des capacités d'organisation, de gestion et de fonctionnement devrait aider à déterminer les besoins réels et appuis institutionnels à leur apporter. Il conviendrait de cibler cet appui par rapport à la décentralisation et de recentrer les besoins d'information sur cette problématique, même s'il faut accorder une bonne place aux préoccupations des populations. Les forums et rencontres organisés par les AVI du tandem CEFRAP/VSF à partir des thèmes tirés des interviews et reportages réalisés pourraient être élargis à des thématiques concernant la décentralisation ou exploités en ce sens.

Concernant plus spécifiquement les acquis des AVI, il conviendrait de (d') :

- informer et former les AVI, ainsi que les ONG burkinabé et françaises impliquées pour la maîtrise des enjeux et des textes sur la décentralisation (TOD) qu'ils auront à populariser.
- accompagner le réseau d'AVI en création (projet KIBARU) pour sa structuration et son fonctionnement afin de le rendre efficace ;
- susciter la mise en réseau des AVI de Tin Tua et de l'UCODEP, en favorisant des échanges d'expériences avec le réseau CEFRAP / VSF.

Les résultats de la restitution des résultats aux acteurs du volet

Points positifs

- mise en place des AVI et des outils d'informations (bulletin d'information, cassettes audio, émissions radio en langues locales,...) favorisant l'accès des populations aux informations de qualité ;
- effort des populations à soutenir ces outils d'information ;
- valorisation des connaissances, de savoir-faire et des compétences endogènes des populations et leurs organisations ;
- réduction des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Points négatifs

- manque d'échanges entre différentes structures et organisations paysannes impliquées (manque de concertations et d'échanges d'expériences...) ;
- diversité de mode d'indemnisation des AVI et pérennisation non acquise du système AVI ;
- manque de synergie dans les actions sur le terrain entre les structures impliquées dans le volet.

Perspectives

- dégager des points de réflexion pour améliorer la collaboration et la concertation entre structures tout en promouvant des actions de formation communes, des échanges d'expérience, et en développant des stratégies de communication efficaces (AVI, OP) ;
- tenir compte des préoccupations locales des populations dans les initiatives à prendre par rapport à la décentralisation, la réforme agraire et le développement local ;
- définir des stratégies pour la valorisation et la pérennisation des résultats acquis.

4.4) Les conclusions de l'évaluation du volet « Artisanat et PME »

Les activités réalisées par le CTR

Les études et projets productifs menés par le CTR : Quatorze projets d'études et projets productifs ont été initiés sur 49 propositions présentées. 7 réunions de restitution ont eu lieu, qui ont associé, selon le cas, des structures de l'Etat, des entreprises et/ou publics cibles des études, des structures d'appui à l'artisanat et aux PME.

La mise en place d'une banque de données : La création de la banque de données n'a démarré effectivement qu'en février 1998 sous le nom de Système d'Information Technique et Economique (SITE). Les résultats des activités ont été les suivants :

- Mise en place d'un équipement et d'un système informatisé de gestion des données.
- Un recensement et inventaire des offres d'appuis : création d'un annuaire.
- La réalisation de 19 fiches « produit », de 2 dossiers documentaires et d'un catalogue des équipements agro-alimentaires imprimé en 1500 exemplaires.

Des actions de promotion des produits locaux : Une seule action a été menée dans ce domaine au niveau national : les journées sur la filière céréales en avril 1999.

L'appréciation des résultats du volet

La pertinence du choix des interventions : Le choix d'un appui à l'innovation et aux nouvelles technologies ne fait pas double emploi avec les appuis à l'artisanat et aux PME existant au Burkina Faso. Cependant, ce ciblage n'a pas été fait sur la base d'une identification préalable des besoins des entreprises et activités artisanales.

La concertation préalable à la mise en œuvre du volet devait aboutir au diagnostic des besoins, au choix des domaines d'intervention, des objectifs et des moyens à mettre en œuvre. Le ciblage des interventions et les activités n'a pas été défini sur la base des besoins des partenaires burkinabé du volet. Une étude menée par le GERES a servi de fondement aux choix initiaux du dispositif et ces choix ont été faits principalement sur les propositions des ONG françaises.

La partie burkinabé manquait de cohésion. Cette faiblesse organisationnelle ne lui a pas permis de définir des objectifs communs et consensuels. Les objectifs et les activités programmées correspondent à une valorisation de l'expertise et des expériences de la partie française. Cette absence de liaison opérationnelle entre les besoins et les ressources des partenaires burkinabé a des conséquences sur toute la mise en œuvre du volet ART/PME.

Les résultats du diagnostic organisationnel

Le CTR s'est donné les moyens formels de fonctionner comme une organisation collective, avec un membership (31 organisations en faisaient partie en mai 1998), de règles de fonctionnement (statuts et règlement intérieur) et d'organes dont les tâches et responsabilités étaient définies.

Mais il ne lui a pas été possible de prendre en compte les intérêts et les besoins de l'ensemble de ses membres, de faire fonctionner ses organes dans le respect des règles dont il s'était lui-même doté, de faire participer le maximum de ses membres aux activités qu'il a initié. De même, il n'a pas pu mettre en œuvre une gestion administrative et budgétaire qui responsabilise les membres des organes. La maîtrise d'œuvre du CTR a été principalement assurée par la partie française et le coordonnateur. Cet état de fait est, sans doute, lié à la faiblesse institutionnelle de la partie nationale du comité de pilotage qui n'a pas su ou pu assumer l'ensemble de ses prérogatives. Les activités ont été surtout menées par un noyau des membres.

La durée trop courte de mise en œuvre du programme est certainement une des raisons de ces dysfonctionnements. Cependant la politique volontariste d'extension du membership qui peut s'expliquer par la difficulté à maintenir l'intérêt des membres fondateurs du CTR, s'est traduite par l'intégration d'acteurs et d'organisations qui n'étaient pas les publics cibles. D'où un affaiblissement de la cohérence de l'organisation par rapport aux objectifs poursuivis par le volet.

Les impacts

Les impacts sur l'emploi et les entreprises pourront se confirmer avec le temps. En septembre 2000, la situation est la suivante : une entreprise créée à la suite d'une étude préalable, six emplois créés par une entreprise ayant reçu un appui à la conception d'un investissement productif, l'embauche de personnel par certaines ONG pour pouvoir répondre aux appels à projets ou participer aux activités du CTR, l'acquisition par deux entreprises d'une certification « bio » pour le marché européen. Enfin, trois associations de femmes chefs d'entreprises ont bénéficié d'une formation et d'un appui/conseil (soit 53 unités de production).

Toutes les autres activités d'études ont produit des informations davantage « sur » que « pour » les entreprises et leurs résultats n'ont pas été « transférés » dans l'activité des entreprises. Les meilleurs résultats en terme d'impact sur les entreprises sont issus des projets productifs (formation, appui/conseil et investissement sur la base d'une technologie adaptée). L'impact des activités sur les entreprises n'est pas à la mesure des efforts produits ni des moyens mis en œuvre.

L'impact sur les ONG et associations est également faible. Mise à part un membre du CTR, aucune autre ONG ou associations nationales ne s'est appuyée sur des résultats des études pour renforcer ses capacités d'intervention. Les activités menées par le volet étaient en inadéquation avec les besoins et les compétences des partenaires locaux. Pour assurer la pérennisation des activités et du dispositif, le volet a été contraint de capter et d'intégrer des ressources humaines (bureaux d'études, consultants, organismes d'intervention) qui n'étaient pas, au départ, membres du CTR. Les ONG et associations locales ont participé au dispositif et aux activités par le biais de personnes mises à la disposition du volet et non en tant qu'organisations qui engagent une mise en synergie de leurs activités avec celles menées par le volet.

L'efficacité et l'efficience du volet

Sur le plan des ressources humaines : La constitution de tandems (ONG nationale/ONG française) se justifie au regard des objectifs du volet, la mise en application de cette règle exigée au départ⁴⁵ a eu des conséquences parfois lourdes sur l'efficacité et l'efficience des équipes. Les ONG burkinabé ont fait réaliser les études par des personnes qui n'avaient pas toujours les compétences requises.

La difficulté pratique des différents partenaires à se coordonner pour exécuter les activités et singulièrement les activités d'études a pesé lourdement sur l'efficacité du travail des équipes. Les calendriers d'exécution n'ont jamais pu être respectés (moyenne 18 mois pour les études filières et 13 mois pour les études préalables).

Les règles appliquées pour la mise en œuvre des activités ne tenaient pas compte des critères d'efficacité et d'efficience pourtant nécessaires à la mise en œuvre de toute action d'appui au développement.

Sur le plan des moyens financiers mobilisés : Les études filières et préalables réalisées ont eu un faible impact mais ont mobilisé quelques 80 000 000 FCFA. Si la durée de fonctionnement du volet ART/PME est trop courte pour tirer des conclusions qui soient définitives, il est légitime de s'interroger sur l'efficacité et l'efficience des moyens financiers mis en œuvre pour mener ces études.

⁴⁵ Cette règle a été suspendue lors du troisième appel à projets et un projet productif a été mené de bout en bout sans recours à l'expertise des ONG françaises.

Pour 6/8 études terminées, les résultats n'ont pas été exploités par les entreprises ; 5/10 ont une forte probabilité de tomber définitivement en déshérence.

En revanche, le financement des projets productifs peut être crédité d'une certaine efficacité, même s'il y a lieu d'améliorer les mécanismes de leur mise en œuvre. Les trois projets productifs ont nécessité un financement de quelques 22 100 000 FCFA et ont permis d'apporter un appui à quelques 53 unités de production de femmes et un appui technique adapté à une entreprise qui a de réelles perspectives de développement.

La mise en place de la banque de données (SITE), qui n'a pas été opérationnelle, a coûté 22 960 000 FCFA. Sans récuser l'utilité de cette action, il aurait été plus efficace et efficient, dans un premier temps, de mettre l'accent sur la capitalisation des études et données existantes que sur leur production.

Le coût de l'expertise des ONG françaises a été très élevé, sans que sa valeur ajoutée par rapport à l'expertise nationale puisse être, dans tous les cas, justifiée. Avant de mobiliser une expertise extérieure, il est souhaitable de s'assurer qu'aucune expertise nationale n'existe ou alors que l'intervention de l'expertise française permet un réel transfert de compétences. Compte-tenu des difficultés pratiques à mettre en œuvre les tandems et le partenariat formatif, on peut considérer que les moyens financiers pour mobiliser l'expertise des ONG françaises ont été peu efficaces et rarement efficaces.

Impacts du volet sur la concertation

La concertation préalable à la mise en œuvre du volet a été mise en œuvre avec une réelle volonté de la faire vivre. Cependant la faiblesse organisationnelle de la composante nationale n'a pas permis à celle-ci d'être une force de proposition.

Le comité de pilotage du volet a été l'organe de décision qui a permis le lancement et le suivi des activités. Il s'est réuni 39 fois mais il n'a pas assumé toutes les fonctions et responsabilités qui lui étaient dévolues à cause de la faible cohésion des partenaires burkinabé. De même, le fonctionnement du volet n'a pas permis à l'organe de concertation qu'aurait pu être l'assemblée générale de jouer son rôle.

Pour mener ces activités, le volet a mobilisé de façon ponctuelle l'expertise des autres volets (Santé, Structuration du monde rural notamment) mais, cette collaboration n'a pas débouché sur une véritable concertation.

Même si des entreprises et organisations professionnelles bénéficiaires des activités du volet sont installées en provinces, ce dernier n'a pas vraiment intégré dans sa stratégie le renforcement des organisations et associations burkinabé par rapport au processus de décentralisation en cours.

Recommandations

Le volet ART/PME devra effectuer plusieurs recentrages pour remédier à l'écart constaté entre ses objectifs, les moyens mis en œuvre et les résultats atteints. Il sera nécessaire de :

- Recentrer son membership sur des ONG et associations de développement qui ont des activités et des expériences avérées dans le domaine de l'appui à l'artisanat et aux PME. Ce recentrage n'implique pas une fermeture à l'adhésion en cours de programme mais une plus grande rigueur dans l'acceptation des candidatures afin de préserver la cohésion nécessaire entre les membres.
- Redéfinir et recentrer ses activités sur le renforcement des capacités de ses membres. Les études se sont révélées être un support inadéquat pour améliorer les capacités d'intervention économique et technique des organisations membres. Le volet devra également se redéfinir

une démarche de planification par objectif lui permettant de déterminer des activités en liaison avec des objectifs retenus, les ressources existantes (humaines, financières, matérielles) et de se doter des instruments de suivi/évaluation et de contrôle.

- Définir une stratégie d'intervention fondée davantage sur les projets productifs formulés sur la base des problèmes concrets diagnostiqués par les bénéficiaires (entreprises et organismes d'intervention membres). Il convient de réfléchir à un fonds d'étude qui pourrait être mobilisé pour répondre aux nécessités de la mise en œuvre de ces projets productifs.
- Rendre opérationnels SITE et dynamiser son offre de service par une capitalisation continue des informations et de la documentation.
- Refonder le fonctionnement organisationnel pour que la concertation soit véritablement menée avec l'ensemble des membres du volet et pour que les fonctions administratives et budgétaires soient pleinement assumées, suivies et contrôlées par eux.
- Mettre en œuvre une structuration de la concertation au Burkina Faso à travers la création d'un organe du type CCOBF existant en France. Il appartient aux partenaires burkinabé et au CCOBF de formuler ce projet. La mise en perspective des résultats du volet par rapport à la décentralisation devra se faire à travers la participation des partenaires à la CONACOD.

4.5) Les conclusions de l'évaluation du volet « Animation et éducation au développement »

Les principaux résultats des activités du volet « Animation et Education au Développement » ne sont pas dissociables des résultats globaux du programme. Les analyses faites sur la concertation au sein du PPBF (§ 3.1) et au sein du CCOBF (§ 3.2) ont permis déjà d'exposer une partie de ses résultats.

Ci-dessous, sont présentées l'efficacité des activités menées et leurs impacts sur les résultats globaux du programme.

Les activités prévues et menées

Les Lettres d'Information ont créé et fait circuler l'information entre les ONG intervenant au Burkina Faso. Cette circulation de l'information (6 Lettres publiées) a aidé à **une « inter-connaissance »** entre ONG qui n'aurait pas vraiment existé sans cette activité. Cependant, on peut déplorer que l'information a plus permis de rendre compte des activités menées par des ONG au sein des différents volets qu'elle n'a donné lieu à de nouveaux partenariats entre les membres initiaux et ceux qui n'avaient pas participé à la mise en place du PPBF. De même, elle n'a porté que rarement sur les enjeux et priorités liés à l'évolution du contexte politique au Burkina Faso, notamment la décentralisation et le développement local, et n'a pas su traduire en réflexions et propositions les thématiques transversales que sont la concertation et la coordination.

Les trois grandes rencontres, qui ont été organisées, ont constitué également des moyens de faire circuler l'information, de permettre des contacts directs entre OSI et surtout un début de travail entre elles. Ces rencontres sont apparues comme des moments de confrontation d'expériences entre ONG. Les relations créées à cette occasion peuvent déboucher sur des partenariats. On déplore qu'aucun outil n'ait été mis en place pour capitaliser les résultats des travaux.

Les capitalisations des activités au sein des volets n'ont pas eu lieu, au point qu'il est difficile aujourd'hui d'apprécier toutes les contraintes et les difficultés rencontrées par les ONG et les enseignements retenus des réalisations liées aux thématiques des volets. Ces capitalisations auraient pu intéresser les « petites » associations qui étaient quand même les groupes cibles du programme.

Les relations avec les partenaires (Cités Unies France, Ambassade du Burkina Faso, Commissions mixtes) peuvent être considérées comme des cadres qui peuvent progressivement servir à la concertation sur des problématiques précises et des enjeux tels la décentralisation, le développement local, le renforcement des capacités de la société civile au Burkina Faso, etc. Elles ont besoin d'être consolidées.

L'ensemble des activités menées a favorisé l'adhésion de nouveaux membres au **CCOBF**, ce qui donne une certaine **légitimité et représentativité** à cette structure pour évoluer progressivement vers un cadre dans lequel les ONG pourront travailler à leur concertation et à la coordination de leurs interventions.

Les objectifs initiaux qui étaient d'améliorer la cohérence des partenariats au sein du PPBF et du CCOBF sont loin d'avoir été atteints. De nombreuses activités ont été menées, mais sans référence et sans contenu précis concernant les objectifs transversaux du PPBF. Même en l'absence d'indicateurs, il apparaît que la concertation n'a pas donné lieu à des résultats concrets et appréciables. L'absence de suivi des résultats due au manque de temps (mi-temps) de la secrétaire technique n'a pas permis de mener et de suivre correctement toutes les activités initiées.

L'impact du volet sur les « petites » associations est plutôt faible si l'on considère qu'elles constituent le groupe cible du PPBF, mais qu'elles n'ont eu à bénéficier des activités du secrétariat que sous la forme d'information et de deux rencontres. Les initiatives du secrétariat n'étaient pas vraiment différenciées suivant la taille des bénéficiaires. Il fallait des actions plus spécifiques en leur direction

pour les inciter à s'inscrire dans une logique de concertation et de demandes de partenariat ou de coopération. Les rencontres auraient dû être suivies d'actions particulières les concernant, notamment des appuis et conseils méthodologiques pour les aider à identifier les problèmes sur lesquels elles peuvent se concerter et comment résoudre les contraintes liées à la mise en œuvre de leur concertation.

L'implication des petites associations devrait être une préoccupation centrale qui donne lieu à un appui concret à ces dernières pour insérer leurs interventions dans un cadre de cohérence plus globale. Ce cadre lui-même reste à définir par rapport aux enjeux de développement au Burkina Faso.

Paradoxalement, l'impact sur les grosses associations semble plus fort. Elles sont aujourd'hui conscientes de devoir attirer les petites associations pour travailler avec elles à organiser une cohérence de leurs interventions. Un signe révélateur de cette prise de conscience est l'adhésion de certaines grosses associations, même si le chemin du CCOBF leur a parfois été indiqué par la Mission de la Coopération Non gouvernementale (MCNG).

Si des actions spécifiques sont nécessaires pour les petites associations, c'est à travers et avec la collaboration des grosses associations que le secrétariat pourrait réussir. Sur ce plan, il s'agira de retourner la logique caractérisant les objectifs du PPBF et de travailler avec les grosses associations sur leur partenariat avec les petites associations et la prise en compte des actions de celles-ci.

Sur un autre plan, le secrétariat a travaillé comme s'il existait un consensus entre les ONG sur la nécessité de se concerter et de coordonner leurs interventions. Il n'y a pas vraiment eu de débat sur ces points entre les membres.

Au regard de l'ensemble des constats et analyses ci-dessus, l'efficacité des activités réalisées par le volet paraît faible.

Pour une meilleure efficacité, il aurait fallu un secrétariat à plein temps et une organisation du travail fondée sur une programmation, des objectifs précis et des méthodologies et un suivi. Avec deux jours par semaine, il est évident qu'aucun résultat ne pouvait être atteint de façon optimale. Même s'il est manifeste que des activités ont été menées, le plus souvent avec un volontarisme certain du secrétariat, l'absence de cadrage et de suivi de ces activités par rapport aux objectifs initiaux ont induit un éloignement par rapport à la concertation et la coordination entre les membres.

Ensuite, le profil de poste du secrétariat doit être redéfini pour tenir compte de la complexité des activités à mener. Les missions de la secrétaire technique semblent avoir été définies à minima. Et en l'absence d'une répartition claire des rôles et responsabilités des chefs de file, elle s'est souvent retrouvée à mener et à gérer seule de nombreuses tâches.

L'efficacité souhaitable a été également pénalisée par l'organisation et le fonctionnement du dispositif institutionnel et opérationnel. Ce dispositif était assez complexe, avec une confusion entre les fonctions gestionnaires, techniques et de financement, sans véritable responsable technique garant de la bonne exécution des objectifs et orientations du Programme.

Le volet a souffert de l'absence d'une instance de régulation et de contrôle des différents niveaux de décisions, non seulement au Burkina Faso mais aussi en France. A Paris, il y avait un chef politique et des chefs techniques mais les responsabilités des uns et des autres par rapport au volet et aux enjeux du programme n'ont pas été définies. Les efforts du comité de pilotage du programme en ont aussi souffert.

Efficacité du volet par rapport au programme : Elle aurait pu procéder d'une mise en commun des rubriques concernant le financement de la concertation dont a disposé chaque volet et d'une gestion au niveau du secrétariat du CCOBF. L'absence de contractualisation entre les membres des volets et le programme n'était pas de nature à favoriser cette mise en commun. Chaque chef de file était responsable du financement de son volet devant le ministère et non devant le programme, pas même

devant les membres de son volet. Le paradoxe à relever est que le volet devait promouvoir des objectifs transversaux mais les moyens financiers prévus étaient confiés aux chefs de file de volet qui travaillaient plutôt sur des thématiques et objectifs spécifiques. L'efficacité du volet par rapport au programme supposait une concertation sur la gestion des rubriques prévues à cet effet. Cette concertation n'a pas eu lieu.

Impacts du volet par rapport au programme : Sans l'animation faite par le volet et la circulation de l'information qu'il a beaucoup favorisée, le programme aurait eu toutes les caractéristiques d'un projet classique mis en œuvre sans prêter attention à la concertation et à la coordination. Cette situation s'explique par des facteurs qui ne dépendaient pas vraiment du volet.

Il s'agit, d'abord, de l'information insuffisante sur les enjeux et finalités de l'instrument « Programme Prioritaire », qui mal comprise par les acteurs, a été aggravée par l'absence de réponses aux contraintes de concertation rencontrées par certains d'entre eux. La mise en place du PPBF ne semble pas avoir fait l'objet d'une information préalable et suffisante du milieu des ONG en France et sur le terrain. Il s'agit moins de la production de cette information que de sa diffusion qui paraît limitée aux membres directement impliqués dans la conception du programme.

L'explication serait l'origine « commission mixte » du programme qui a pu faire croire à une dispense de l'effort d'une information assez large, en direction du public des non initiés. La conception du programme, étalée sur plusieurs années depuis 1993, a pu induire une dilution de l'information et, par la suite, une perte de l'information à cause du « turn over » dans les OSI. S'y ajoute une insuffisance de débats entre les acteurs (français et burkinabé) sur les aspects "concertation", "synergie" et "coordination" de l'instrument "Programme Prioritaire".

Il s'agit ensuite des modalités de mise en œuvre du programme qui, en réservant le volet pour les concertations en France, ont enlevé à ce dernier la possibilité de tenter de répondre aux contraintes de concertation sur le terrain. C'était moins à Paris qu'il fallait se concerter que sur des problèmes concrets d'implication des membres dans le processus de décentralisation en cours au Burkina Faso. Paris n'aurait dû être que la base arrière des actions concertées et coordonnées des ONG françaises sur le terrain pour le renforcement des capacités de leurs partenaires. Des efforts ont été faits en ce sens mais par rapport à des collectifs dont les capacités à promouvoir la concertation restent faibles. De la même façon qu'il n'a pas été demandé à des collectifs préexistants au programme en France d'abriter la concertation des ONG françaises, il était un peu paradoxal et contradictoire d'avoir cherché à mobiliser les collectifs au Burkina Faso pour animer la concertation entre les membres du programme sur le terrain.

Les modalités de mise en œuvre ont aussi cassé la dynamique de concertation amorcée dans le cadre du comité de suivi de la commission mixte. La plupart des acteurs sont entrés dans le programme avec leurs préoccupations spécifiques qu'ils ont, parfois, cherché à réaliser en priorité. Le processus collectif et les efforts de mise en commun des réflexions au sein des groupes de travail créés dans le cadre du comité de suivi de la cinquième commission n'ont pas résisté à l'appel à projet voulu « individualisé ».

Malgré tout, il reste un résultat positif qu'il faut souligner. Des ONG travaillant en direction du Burkina Faso ont pris conscience de la nécessité de se concerter et de coordonner leurs interventions pour plus de cohérence et d'impact de leurs actions. Au Burkina Faso même, la même prise de conscience existe chez des ONG locales (étrangères et burkinabé). Le point faible de cette prise de conscience au Burkina Faso est l'absence d'un regroupement semblable au CCOBF.

En ce sens, l'ensemble des activités du secrétariat constitue une entrée en matière ayant favorisé cette prise de conscience et permis aux acteurs du PPBF et du CCOBF de commencer à apprendre à se connaître. Cette étape était indispensable et nécessaire.

Ces acquis gagneraient à être consolidés par rapport aux priorités de développement sur le terrain. Ainsi, le secrétariat devrait mettre en œuvre une stratégie portant sur la concertation des ONG sur les contraintes qu'elles rencontrent face aux besoins et priorités de développement du Burkina Faso.

En attendant la mise en œuvre de l'évaluation, un nouveau financement a été accordé au CCOBF. L'enjeu central est de faire concevoir par les OSI des programmes concertés. Des pistes de travail, à identifier, devraient être testées. Pour se faire, il conviendrait de mettre en place des groupes de réflexion thématiques et d'actions concertées.

Le secrétariat devrait travailler à définir un cadre global d'intervention qui tient compte des différentes problématiques de développement au Burkina Faso, avec les membres du CCOBF. Ce cadre devrait tenir compte des interventions des petites associations. Le contexte politique actuel au Burkina Faso est celui de la décentralisation et du développement local. Des cadres de concertation, formels ou informels, se mettent en place au niveau local et national. Les OSI des deux pays devraient s'impliquer dans ces cadres et travailler en relation avec les collectivités territoriales et les élus locaux.

Enfin, le secrétariat de la concertation devrait trouver un relais au Burkina. Celui-ci pourrait être un regroupement des partenaires burkinabé des associations françaises du CCOBF, qu'il conviendra d'appuyer. A cet effet, le secrétariat en France aura besoin de ressources humaines pour accompagner les membres du CCOBF et pour appuyer ce regroupement des partenaires burkinabé. Un profil combinant des capacités confirmées de médiation, d'organisation, de négociation et d'animation manquerait encore au dispositif institutionnel du CCOBF.

5) Contraintes à prendre en compte et pistes de réflexion

5.1) Les contraintes à prendre en compte

Le PPBF et le CCOBF constituaient l'expérimentation grandeur nature du concept de Programme Prioritaire. Les résultats obtenus, globalement mitigés sur le plan de la concertation entre les membres en France, parfois intéressants sur le terrain, découleraient d'une compréhension insuffisante par des membres⁴⁶ des enjeux et objectifs spécifiques d'un Programme Prioritaire.

S'y ajoute une volonté de concertation qui n'a pas su s'articuler, dès le départ, sur des priorités et préoccupations communes des membres sur le terrain. Des efforts ont été faits pour créer les conditions de concertation au sein de chaque volet, qui n'ont pas survécu au poids des habitudes.

Dans l'ensemble, les OSI françaises et leurs partenaires ne semblaient pas suffisamment préparés à faire face aux contraintes de la concertation. Ils ont travaillé, globalement, comme si le programme n'avait pas des exigences spécifiques justifiant des démarches de concertation entre eux et avec leurs partenaires burkinabé. Ils ont travaillé comme si le cadre de leurs interventions n'avait pas changé, comme dans un programme classique.

Parmi les explications possibles, il y en a trois qui sont liées aux moyens d'action du comité de pilotage du programme : la divergence des intérêts au démarrage du programme, l'absence d'une méthodologie de la concertation, et la formulation des objectifs des volets sans référence à la thématique centrale du programme « le renforcement des capacités pour la décentralisation ».

Sur un autre plan, on peut dire qu'il existe une culture de la concertation, du partenariat, de la solidarité dont les ONG font profession de foi mais dont l'instrumentalisation dans le cadre du PPBF induisait chez certaines d'entre elles un besoin de savoir-faire en termes de méthodologie et d'accompagnement technique. Le CCOBF a apporté des réponses qui paraissent encore insuffisantes. Ces réponses ont actuellement besoin d'être réévaluées et consolidées en regard aux contraintes et difficultés rencontrées au sein des volets. Leurs contenus devront être mieux ciblés sur les problèmes effectivement vécus au cours des deux années du PPBF.

Il conviendrait, à l'avenir, de responsabiliser le comité de pilotage et les ONG pouvant présenter une expérience significative en la matière, en relation avec le volet « Animation et éducation au développement ». Ce volet aurait lui-même besoin, pour l'animation du CCOBF, de se voir renforcer par une ressource humaine dont le profil combinerait des capacités confirmées de médiation, d'organisation, de négociation et d'animation.

La mise en place du PPBF en tant que programme spécifique aux ONG semble avoir limité l'approfondissement souhaitable des relations avec CUF, du fait d'une part de la séparation des services administratifs concernés et d'autre part, du fait que le CCOBF devait se construire en tant que tel pour se situer par rapport aux autres collectifs. Le risque qui était de ne pas avoir une personnalité propre a été évité et l'avenir devrait être des relations en termes de complémentarité et de mise en commun, surtout dans les pays où ils interviennent tous les deux.

A cet effet, un travail de rapprochement devrait se faire à plusieurs niveaux pour définir les axes de travail commun et les méthodologies nécessaires. D'abord au niveau des services centraux de la coopération française, et ensuite au niveau des secrétariats respectifs qui doivent apprendre à travailler ensemble sur des dossiers concrets : la concertation et la coordination pour le renforcement de la société civile face à la décentralisation en cours au Burkina Faso, par exemple.

⁴⁶ : Nombre de ceux-ci n'étaient pas vraiment impliqués dans les travaux des commissions mixtes et ne sauront pas se retrouver dans les informations pourtant abondamment diffusées dans le cadre des rencontres du CCOBF et des Lettres d'information produites par ce dernier. Ils ont capté l'information sans la situer dans les démarches en cours.

La durée (deux ans) du PPBF a été trop courte mais aura servi aux membres du PPBF et aux membres du CCOBF à éprouver les difficultés de la concertation. La capacité de concertation des ONG était supposée aller de soi. On est resté dans la croyance que tout le monde savait se concerter. Un volet spécifique a été mis en place, dont les efforts feront faire l'économie de l'évaluation nécessaire des capacités de concertation des membres du CCOBF.

5.2) Les pistes de réflexion et de proposition

La restitution de l'évaluation au Burkina Faso en octobre 2000 a été l'occasion pour les acteurs et partenaires du programme de réfléchir à des propositions faites à l'issue des travaux sur le terrain. Des réponses ont ainsi été données et des pistes clairement identifiées.

A la principale question posée par les termes de référence, à savoir l'approche de la concertation à promouvoir à l'avenir, la réponse est l'approche territoriale articulée à la problématique et au processus de décentralisation en cours au Burkina Faso. Il s'agit d'une approche thématique et géographique à développer en relation avec les structures de concertation existant et la Commission Nationale pour la Coopération Décentralisée (CONACOD). Cette approche devra permettre la revalorisation des acquis du PPBF et leur réinvestissement dans de nouveaux programmes concertés.

Pour sa mise en œuvre, la nécessité d'élaborer un programme de travail et un cadre logique précisant les objectifs, résultats attendus, moyens et méthodologies a été retenue. Un exercice a d'ailleurs été fait au cours de la restitution, qui a permis d'identifier quelques pistes pour ce programme de travail.

Pour consolider et valoriser les acquis du programme prioritaire, le principe de la concentration géographique des interventions des membres du PPBF a été évoqué, de même que la nécessité de retenir deux ou trois sites à identifier en relation avec la CONACOD. Un des critères de choix proposé devra être que les sites ne soient pas déjà saturés par les interventions d'autres coopérations. C'est la mise en œuvre du programme de travail qui pourrait être financée par la coopération française.

Ainsi, dans ce cadre, le contenu du programme de travail devra viser :

- Les priorités en termes d'action et d'intervention permettant de concrétiser les enjeux de développement du Burkina Faso. Ces priorités devront être recherchées et négociées avec les élus locaux et les acteurs des cadres de concertation créés ou en voie de l'être aux niveaux local, provincial et national. Une valorisation des acquis du programme. Les thématiques des volets ne sont pas récuses mais elles doivent s'insérer dans des priorités qui seront identifiées.
- Un repositionnement au Burkina Faso de la concertation entre ONG françaises et burkinabé, sur les priorités en matière de démocratie, de décentralisation, d'économie locale et de politique nationale de développement agricole et rural.
- L'identification de programmes concertés entre ONG françaises et burkinabé et leur mise en cohérence au sein des cadres locaux de concertation et au sein de la CONACOD. Un répertoire des cadres de concertation mis en place dans le cadre de la décentralisation et du développement local devra être élaboré.
- Le renforcement des capacités institutionnelles et techniques des ONG nationales et françaises tant pour la définition de programmes concertés sur les priorités existant que pour intervenir dans le champ de la décentralisation.
- La constitution d'un groupe formel ou informel de concertation, en relation ou non avec les collectifs existant pour gérer le programme de travail. Ce groupe pourrait être l'interlocuteur du CCOBF au Burkina Faso. Les partenaires burkinabé du programme préfigure ce groupe.

Le programme et son cadre logique doivent encore être définis et proposés à l'approbation des ONG françaises et burkinabé souhaitant poursuivre l'expérience de la concertation en recentrant celle-ci sur les enjeux et priorités de la décentralisation au Burkina Faso. Programme de travail, cadre logique et positionnement par rapport à la décentralisation et aux cadres de concertation existant au Burkina Faso ont été les conclusions de la restitution de l'évaluation à Ouagadougou en octobre 2000.

Conclusion générale

Les objectifs transversaux du programme sont cohérents face au contexte de départ caractérisé par une multitude d'OSI et groupes de base français travaillant sans concertation entre eux et sans coordination de leurs interventions. Il en est de même des objectifs de chaque volet sur ce plan. Il s'agit de promouvoir la concertation entre les membres du programme sur un plan transversal, au sein et entre les volets. Constituer des groupes de travail et disposer d'un programme fédérateur était une solution adéquate.

Cependant, ces derniers manquent de pertinence par rapport aux objectifs transversaux du programme parce que aucun d'entre eux, et même le volet « Animation et Education au développement » ne fait mention expressément de sa thématique qui est le « renforcement des capacités des organisations et associations burkinabé par rapport au processus de décentralisation en cours dans ce pays ». Cette thématique est peut être sous-entendue mais cette situation affaiblit fortement la pertinence des objectifs des volets face aux objectifs transversaux du programme. D'autant que la réalisation des objectifs des volets montrera que la concertation entre les membres et la coordination de leurs interventions n'ont pas constitué les préoccupations principales.

Même si la concertation semble n'avoir pas bien fonctionné, le PPBF a sans aucun doute permis aux membres du CCOBF de se connaître et de s'apprécier, tant au cours des négociations au sein des commissions mixtes que pendant sa mise en œuvre. Cette « interconnaissance » doit être analysée comme un préalable qui était indispensable pour la concertation entre acteurs, la cohérence de leurs interventions et pour la possibilité de travailler ensemble. Ce préalable n'avait pas été pris en compte dans l'identification du PPBF. De fait, il semble qu'on ne pouvait pas attendre d'autres résultats du PPBF et que les objectifs de départ ne trouvent leur pertinence qu'aujourd'hui.

La phase 1997/99 doit être ainsi analysée comme un rodage qui rend possible aujourd'hui les objectifs de départ. Elle était importante, nécessaire et indispensable. Cette première phase aura aussi servi à éprouver l'organisation et le fonctionnement du CCOBF. En résumé, le PPBF a été mis en place trop tôt. L'un des axes stratégiques pour les années à venir serait la consolidation du travail du CCOBF (secrétariat technique, information, capitalisation, concertation) en France et sa création au Burkina Faso, selon les schémas décrits ci-dessus.

Annexe 1 : Termes de référence de l'évaluation (extraits)

Objectif de l'évaluation

Le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) et les ONG, chefs de file du programme prioritaire ont convenu de l'intérêt de l'évaluation du PPBF pour :

- mesurer l'impact du PPBF en terme de concertation et de partenariat aussi bien pour la partie française que pour la partie burkinabé,
- mesurer les résultats concrets des différents volets par rapport aux objectifs initiaux et notamment l'impact sur les populations.
- donner une vision d'ensemble claire et synthétique qui permette de dégager les axes stratégiques prioritaires (qui peuvent être différents selon les localisations).
- vérifier les relations et la cohérence avec les orientations des politiques nationales et locales burkinabé.
- fournir des éléments d'analyse pour réfléchir sur le type d'approche le plus adapté pour la suite des actions (approche " géographique " vs approche " thématique " ?).

Postulats fondateurs du projet et questions à traiter par l'évaluation

Le Burkina est souvent présenté comme la terre d'élection des ONG françaises. En général les demandes de financement de ces ONG au Burkina portent sur des petits et moyens projets dont la capitalisation n'est pas suffisamment assurée, avec une coordination entre eux insuffisante.

La nécessité d'une identification précise des acteurs et des actions s'est avérée nécessaire. C'est pourquoi le ministère de la Coopération et les ONG se sont mobilisés autour de la Commission mixte, du PPBF et du CCOBF. Cette évaluation sera l'occasion de fournir ces éléments de clarification.

Eléments transversaux à prendre en considération par l'évaluation

Pour chacun des volets les informations suivantes seront synthétisées :

- Suivi budgétaire (Budget, Engagements, Solde)
- Analyse ou définition de critères et/ou d'indicateurs de suivi-évaluation.
- Il s'agit d'étudier volet par volet la pertinence des choix d'action et d'intervention qui ont été faits et l'impact sur les acteurs directs du programme et les partenaires locaux (animateurs, agents, responsables et membres des différents comités et bureaux... (prise d'autonomie, pérennité / pertinence des actions, amélioration des compétences...)
- Etudier aussi l'impact du travail collectif dans le cadre du programme prioritaire sur la façon de traiter leur sujet pour chacune des OSI du programme et pour les partenaires locaux.
- Vérifier volet par volet, la pertinence des postulats de départ, et leur évolution (au départ, on avait un grand nombre d'acteurs et une grande dispersion des actions, a-t-on évolué ?)
- Si des différences (d'impact notamment) sont constatées selon les OSI du programme et les partenaires locaux, analyser les raisons de ces écarts.

Pour la mission d'évaluation

L'expert coordinateur devra, avant son départ sur le terrain, définir les méthodologies adaptées en fonction des volets (enquêtes, entretiens...)

Pour atteindre les objectifs assignés à cette évaluation différents moyens devront être combinés :

En France :

Recueil et Consultations de la documentation disponible sur le PPBF et ses composantes

Entretiens de l'évaluateur avec les différents protagonistes à savoir :

- le ministère de la coopération : MCONG (ex DEV IVA), Chargé de Mission Géographique et responsables sectoriels
- les OSI concernées : la Ligue de l'Enseignement en tant que chef de file général et les chefs de file des différents volets et autres associations impliquées.

Au Burkina Faso :

Recueil d'informations complémentaires (sur l'évolution du contexte, le processus de décentralisation...).

Entretiens avec :

- les homologues structures burkinabé concernées : BSONG, ministères intéressés et ou leur direction provinciale, partenaires associatifs
- les acteurs locaux porteurs des actions à la base pour les différents volets; " AVI ", animateurs, responsables des comités et groupements, maîtres d'école, auxiliaires de santé...
- tout autre personne ou institution indirectement concernées par la mise en oeuvre du programme (corporations, etc.) jugée nécessaire à rencontrer.
- Enquêtes auprès des bénéficiaires des différents volets (impacts des actions, opinion sur les interventions et les intervenants...).

Un suivi spécifique sera mis en place pour cette évaluation : un comité de suivi, organisé par le F3E, et regroupant les chefs de file des volets, les représentants des pouvoirs publics concernés et le F3E. Il se réunira trois fois : pour le cadrage avec les experts en début d'étude, pour la validation du rapport intermédiaire et pour la restitution finale.

Pour la restitution

Elle pourrait s'opérer en deux temps :

- 1) avec les acteurs des différents volets du PPBF et les représentants des pouvoirs publics, au Burkina, sur la base d'un rapport provisoire préalablement diffusé aux partenaires burkinabé et français et à amender. L'organisation en reviendra au BSONG en lien avec le CCOBF.
- 2) avec les membres du CCOBF, les représentants du MAE, et les différents experts en France.

MOYENS

Le dispositif doit permettre à la fois de dégager une analyse d'ensemble du PPBF tout en mesurant l'impact concret des actions menées sur le terrain.

- Un coordonateur - ensemblier : expert international expérimenté dans la conduite d'équipe d'évaluation et possédant une bonne connaissance du milieu des ONG. Il sera chargé de l'organisation et de la coordination du travail d'évaluation. Il sera responsable des entretiens en France, de la partie de l'évaluation concernant le volet Animation/éducation au développement, de la rédaction du rapport, de l'organisation de la restitution.
- Un évaluateur pour chacun des quatre volets (Artisanat/PME, Structuration du monde rural, Education, Santé) : Experts nationaux burkinabé (ou de la sous-région), ayant des compétences reconnues dans le domaine d'intervention et une expérience en évaluation de programme.