

**APPUI A LA MISE EN OEUVRE DE LA PHASE
PREPARATOIRE**

PARTIE II: ANALYSE DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

**ANDRE BASSOLE
SERGE ALFRED SEDOGO**

Janvier 2010

Sigles et abréviations

ADP	: Assemblée des Députés du Peuple
AN	: Assemblée nationale
ADPAC	: Appui à la décentralisation et à la participation citoyenne
AG	: Assemblée Générale
AMBF	: Association des Municipalités du Burkina Faso
AME	: Accords multilatéraux sur l'Environnement
ANB	: Agence Nationale de Biosécurité
APEFE	: Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger de Wallonie-Bruxelle
ARBF	Association des Régions du Burkina Faso
ARSE	: Autorité de régulation du secteur de l'énergie
ARSN	: Autorité de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire
BF	: Burkina Faso
BSONG	: Bureau de suivi des ONG
BUNED	: Bureau national des évaluations environnementales et de gestion des déchets spéciaux
CAED	: Commission des Affaires étrangères et de la Défense
CAGIDH	: Commission des Affaires générales, institutionnelles et des Droits humains
CASRP	: Crédit d'appui à la réduction de, la pauvreté
CCPDR	: Cadre de concertation des partenaires du développement rural
CCTP	: Cadre de concertation technique provincial
CCRD	: Conseil consultatif régional pour le développement
CDPE	: Compte des dépenses de protection de l'environnement
CDMT	: Cadre des dépenses à moyen terme
CEASC	: Commission de l'Emploi, des Affaires sociales et culturelles
CEM	: Cellule environnementale ministérielle
CEPAPE	: Centre d'Etude pour la Promotion, l'Aménagement et la Protection de l'Environnement
CER	: Cellule environnementale régionale
CES	: Conseil Economique et Social
CES/DRS	: Conservation des Eaux et des Sols/Défense et Restauration des Sols
CGCT	: Code général des collectivités territoriales
CILSS	: Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CLE	Comité local de l'eau
CMOS	: Comité ministériel d'orientation et de suivi du CSLP
CODE	: Commission du Développement économique et de l'Environnement
COMFIB	: Commission des Finances et du Budget
CNUED	: Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement
CPAT	: Commission provinciale d'aménagement du territoire
CNSF	: Centre national de semences forestières
CONAGESE	: Conseil National pour la Gestion de l'Environnement

CONEDD	: Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable
CPAF	: Centre Permanent d'Alphabétisation et de Formation
CPR	: Centre de Promotion Rurale
CRAT	: Commission régionale d'aménagement du territoire
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSRLP	: Cadre Stratégique régional de Lutte contre la Pauvreté
CST	: Commission sectorielle et thématique
CVD	: Conseil villageois de développement
DAEF	Département de l'analyse économique et financière
DAJC	: Direction des affaires juridiques et du contentieux
DDD	: Département du développement durable
DEP	: Direction des études et de la planification
DGACV	: Direction générale de l'amélioration du cadre de vie
DGAT/DLR	: Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Développement Local et Régional
DIEE	: Département des infrastructures économiques et de l'entreprise
DEPSI	: Direction de l'évaluation des projets et du suivi des investissements
DESAT	: Direction des études spatiales et d'aménagement du territoire
DCPRP	: Direction de la coordination de la politique de réduction de la pauvreté
DGCN	: Direction générale de la conservation de la nature
DGB	: Direction générale du budget
DGEF	: Direction générale des eaux et forêts
DGEP	: Direction générale de l'économie et de la planification
DGOT	: Direction de la géomatique et de l'observation des territoires
DOPS	: Direction de l'orientation et de la planification stratégique
DPAM	: Direction de la prévision et des analyses macroéconomiques
DPDLR	: Direction de la promotion du développement local et régional
DPLF	: Direction de la politique et de la législation foncière
DREP	: Direction régionale de l'économie et de la planification
EBCVM	: Enquête burkinabé sur les conditions de vie des ménages
EDEN	: Volet Education Environnementale du Plan International
EDS	: Enquête démographique et de santé
EE	: Education Environnementale
EES	: Evaluation environnementale stratégique

EICVM	: Enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages
EIE	: Etude d'impact environnemental
EmP	: Education en matière de Population
ENEF	: Ecole Nationale des Eaux et Forêts
ENST	: Enquête nationale sur le suivi des troupeaux
FEM	: Fonds pour l'environnement mondial
FJA	: Formation de Jeunes Agriculteurs
GEPRENAF	: Projet de Gestion Participative des Ressources Naturelles et de la Faune
GRN	: Gestion des Ressources naturelles
IPE	: Initiative Pauvreté Environnement
LPDRD	: Lettre de politique de développement rural décentralisé
MAEP	: Mécanisme Africain d'évaluation par les pairs
MAECR	: Ministère des affaires étrangères et de la coopération régionale
MAHRH	: Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
MATD	: Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MCPEA	: Ministère du commerce, de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat
MCTC	: Ministère de la Culture, du Tourisme et de la Communication
MD	: Ministère de la défense
MEBA	: Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation
MECV	: Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie
MEE	: Ministère de l'Environnement et de l'Eau
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MESSRS	: Ministère des Enseignements Secondaires, Supérieur et de la Recherche Scientifique
MHU	: Ministère de l'habitat et de l'urbanisme
MMCE	: Ministère de Mines, des Carrières et de l'Energie
MRA	: Ministère des ressources animales
MPF	: Ministère de la promotion de la femme
MS	: Ministère de la santé
MT	: Ministère du transport
NEES	: Stratégie Nationale d'Education Environnementale
OGM	: Organisme génétiquement modifié
OMC	: Organisation Mondiale pour le commerce
OMD	: Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSC	: Organisation de la société civile
PAN/LCD	: Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification
PANE	: Plan national pour l'environnement

PANEEED	: Plan d'Action National d'Education Environnementale pour le Développement Durable
PAP	: Programme d'action prioritaire
PAPISE	: Plan d'action et programme d'investissement du secteur de l'élevage
PARECAP	: Projet de renforcement de l'interface entre l'Etat et la société civile
PEDD	: Plan de l'environnement et du développement durable
PDA	: Programme décennal d'action
PDL	: Projet de Développement Local
PDRI	: Projet de Développement Rural Intégré
PFIE	: Programme de Formation Information pour l'Environnement
PIB	: Produit intérieur brut
PISA	: Programme d'investissement du secteur agricole
PM	: Premier Ministère
PNGT	: Programme National de Gestion des Terroirs
PNUD	: Programme des nations unies pour le développement
PNUE	: Programme des nations unies pour l'environnement
POPs	: Polluants Organiques Persistants
PRECAGEME	: Projet de Renforcement des Capacités Nationales du Secteur Minier et de Gestion de l'Environnement
PRIDJ/SF	: Plan de Réforme Institutionnelle et Juridique pour la Décentralisation dans le Secteur Forestier
PTF	: Partenaire technique et financier
RAF	: Réorganisation agraire et foncière
RGA	: Recensement général de l'agriculture
RGPH	: Recensement général de la population et de l'habitation
SCADD	: Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SDR	: Stratégie de développement rural
SG	: Secrétariat Général
SNDD	: Stratégie nationale de développement durable
SNAT	: Schéma national d'aménagement du territoire
SP/CONEDD	: Secrétariat permanent du CONEDD
SP/CPSA	: Secrétariat permanent de la coordination des politiques sectorielles agricoles
SPONG	: Secrétariat permanent des ONG
TOD	: Textes d'orientation sur la décentralisation
UEMOA	: Union économique et monétaire ouest africain
UICN	: Union Mondiale pour la Conservation de la Nature

Liste des encadrés

Encadré 1	Objectif de l'analyse du contexte institutionnel et politique
Encadré I.1	Recommandation n.1 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso - les structures centrales clés pour le verdissement
Encadré I.2	Exemples de recommandations issus de la 2ème session 2008
Encadré I.3:	Recommandation n.2 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le CES un organe consultatif clé pour le verdissement
Encadré I.4	Recommandation n.3 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – La COMFIB et la CODE des commissions générales de l'Assemblée Nationale incontournables pour le verdissement
Encadré I.5	Recommandation n.4 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de l'Economie et des Finances un acteur clé pour le verdissement
Encadré I.6	Recommandation n.5 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie un acteur clé pour le verdissement
Encadré I.7	Recommandation n.6 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques un acteur clé pour le verdissement
Encadré I.8	Recommandation n.7 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère des Ressources Animales un acteur clé pour le verdissement
Encadré I.9	Recommandation n.8 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation un acteur important pour le verdissement
Encadré I.10	Recommandation n.9 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère des Mines, des carrières et de l'Energie et l'autorité de régulation du secteur de l'énergie (ARSE), des partenaires de choix pour le verdissement
Encadré I.11	Recommandation n.10 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère du commerce, de la promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat une cible importante pour l'IPE
Encadré I.12	Recommandation n.11 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de la Santé un partenaire important pour l'IPE
Encadré I.13	Recommandation n.12 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso_ pour une meilleure organisation du MECV
Encadré I.14	Recommandation n.13 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – Le SP/CONEDD un acteur au centre de l'IPE
Encadré I.15	Recommandation n.14 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – Les cellules environnementales un mécanisme institutionnel ayant un rôle essentiel pour institutionnaliser le verdissement
Encadré I.16	Recommandation n.15 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso –Les CSRLP des portes d'entrées clé pour le verdissement
Encadré I.17	Recommandation n.16 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'IPE et l'intégration des questions P-E au niveau décentralisé
Encadré I.18	Recommandation n.17 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'IPE et le secteur privé
Encadré I.19	Recommandation n.18 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'IPE et la société civile
Encadré II.1	Recommandation n.19 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'élaboration de la SCADD, un point d'entrée privilégié pour le verdissement
Encadré II.2	Recommandation n.20 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'approche budget-programme est une opportunité pour le verdissement de l'économie
Encadré II.3	Recommandation n.21 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – Les ébauches des politiques environnementales, un atout pour l'IPE
Encadré II.4	Recommandation n.22 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – La comptabilité environnementale un outil à renforcer pour le verdissement
Encadré II.5	Recommandation n.23 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – Les plans régionaux et communaux, une cible pour l'intégration des liens PE
Encadré II.6	Qu'est ce que le Développement Durable ?
Encadré II.7	La revue de la Stratégie Nationale de Développement Durable par les pairs (2008) et la SCADD
Encadré III.1	Recommandation n.24 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – Valoriser les acquis et lever les obstacles pour l'intégration P-E

SOMMAIRE

Sigles et abréviations.....	2
Liste des encadrés.....	6
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION.....	8
I. LA GOUVERNANCE.....	9
1.1 La Gouvernance politique.....	9
1.1.1 Le gouvernement central.....	10
1.1.2 Les ministères sectoriels et les mécanismes décisionnels associés.....	12
1.1.3 Les organes consultatifs associés.....	13
1.1.4 Le pouvoir législatif : l'Assemblée Nationale.....	15
1.2 La gouvernance économique et sociale.....	19
1.2.1 Les Institutions gouvernementales en charge de la coordination de la lutte contre la pauvreté.....	19
1.2.2 Analyse des mandats et missions des institutions gouvernementales en charge de la coordination de la lutte contre la pauvreté.....	19
1.3. La Gouvernance environnementale.....	24
1.3.1 Institutions gouvernementales en charge de l'environnement.....	24
1.3.2 Analyse des mandats et missions des différentes institutions gouvernementales en charge de la gestion de l'environnement.....	26
1.3.3 Evolution et analyse critique de l'organisation du Ministère en charge de l'Environnement et du Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable.....	34
1.4 Gouvernance et Décentralisation.....	43
1.4.1 Collectivités Territoriales.....	43
1.4.2 La gouvernance politique, socio-économique au niveau décentralisé.....	46
1.4.3 La gouvernance environnementale au niveau décentralisé.....	47
1.4.4 Contraintes et risques dans la gestion communautaire de l'environnement.....	49
1.5 La société civile et le secteur privé.....	52
1.5.1 Le Secteur Privé.....	52
1.5.2 La société civile.....	55
II - LA PLANIFICATION ET LA BUDGETISATION.....	58
2.1 Descriptif des processus de planification et de budgétisation.....	58
2.1.1 La planification et budgétisation au niveau national.....	58
2.1.2 La planification et budgétisation au niveau sectoriel.....	62
2.2 Les tentatives de mise en lien de l'environnement et du développement dans les politiques, plans et budgets.....	67
2.2.1 Les acquis et atouts.....	67
2.2.2 Les obstacles et les facteurs potentiels d'échecs du verdissement.....	77
III – LES DEFIS DE L'INTEGRATION DES LIENS P-E DANS LES POLITIQUES.....	80
3.1 Les atouts et opportunités.....	80
3.2 Les risques et menaces.....	82
CONCLUSION.....	84

INTRODUCTION

Plus de deux décennies se sont écoulées depuis que le Rapport Brundtland a pour la première fois, en 1987, décrit le concept de développement durable qui devait être assuré, pour partie, en intégrant la gestion de l'environnement dans la planification économique et la prise de décision. Compte tenu des incidences probables des changements climatiques sur les plus pauvres et les plus vulnérables du monde et des tensions sans précédent auxquelles sont soumis les écosystèmes mondiaux et leur aptitude à contribuer à l'amélioration des conditions de vie de milliards d'êtres humains, la nécessité d'accélérer les efforts pour intégrer l'environnement dans les actions de réduction de la pauvreté n'a jamais été aussi grande.

Le Burkina Faso, pays enclavé de l'Afrique de l'Ouest, s'étend sur une superficie de 274 200 km², avec un taux moyen de croissance démographique de 3,42 %. Selon le dernier recensement général (2006), sa population est estimée à 13 440 474 habitants, soit une densité de 49 habitants au km² (Burkina Faso, 2008). Pays sahélien, il est confronté à des conditions écologiques difficiles. La pluviométrie y est, dans son ensemble, faible, irrégulière et mal répartie et ces phénomènes sont accentués par les changements climatiques. Cette situation, couplée à la dégradation des sols, fragilise et rend précaires les conditions de production végétale et animale, avec entre autres pour conséquence la famine, l'incapacité des populations à se procurer des revenus monétaires et la surexploitation des ressources naturelles. Comme l'économie burkinabé est basée sur le secteur primaire et dominée par l'agriculture, l'élevage et la foresterie qui occupent plus de 85 % de la population et fournissent presque 70 % des recettes d'exportation, cette dégradation de l'environnement et des ressources naturelles a de forts impacts sur le développement socio-économique du pays. Comme on a pu le voir dans la partie I de ce rapport, les trois dernières décennies ont été marquées par une pression à peine supportable sur les ressources naturelles. En conséquence, il y a eu un déclin de la production agricole, une dégradation de la qualité et de la quantité des terres arables et des zones de pâturage, un appauvrissement de la diversité biologique et une intensification de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté.

Les conséquences les plus visibles de la pauvreté au Burkina Faso sont l'analphabétisme, la malnutrition, la faiblesse des revenus, l'exclusion sociale et l'exode rural. En 1999, le gouvernement a élaboré son Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui fut révisé une première fois en 2003. Critiqué pour son caractère sectoriel du fait de l'insuffisance de la prise en compte de certaines préoccupations dont celles relatives à l'environnement, le gouvernement a initié en 2009 un nouveau processus de révision de son cadre de référence national qu'est le CSLP en visant l'élaboration d'une Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) en lieu et place du CSLP.

La Note conceptuelle de la SCADD dit que « l'adoption du Document de Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable pour la période 2010-2015 vise une croissance économique qui induit un accroissement significatif du revenu réel des ménages et une augmentation des biens et services dont les agents économiques peuvent disposer sans entamer le patrimoine national pour les générations futures ». Ce nouveau cadre de référence national n'implique pas un abandon de la lutte contre la pauvreté. Elle vise plutôt à « mettre l'accent sur les secteurs de production (ou créneaux stratégiques) dont la croissance a les effets les plus significatifs en termes d'amélioration du bien être des populations et de réduction de la

pauvreté au Burkina Faso ». Le « Document de Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable pour la période 2010-2015 » se veut un document d'orientation qui fédère l'ensemble des documents de politique existants notamment les politiques sectorielles et locales, qui prend en compte les acquis de la mise en œuvre du CSLP et tire les leçons de ses insuffisances et qui s'appuie sur les quatre pôles du Document d'Orientation Stratégique (social, économique, gouvernance et extérieur) de la vision « Burkina 2025 ».

La présente étude s'inscrit dans le développement d'un programme « Initiative Pauvreté et Environnement » pour le Burkina Faso (IPE-Burkina) visant à (i) mieux intégrer les liens Pauvreté-Environnement dans le nouveau cadre de référence national qu'est la SCADD, les politiques sectorielles et les processus de budgétisation associés et (ii) à accompagner la mise en œuvre par le développement d'outils et le renforcement des capacités - notamment au niveau institutionnel (décideurs politiques et services techniques des différents ministères). Ceci en vue d'améliorer les conditions environnementales, sociales et économiques dans une optique de développement durable au Burkina Faso.

Encadré 1 : Objectif de l'analyse du contexte institutionnel et politique

L'analyse du contexte institutionnel et politique - présentée ici – permet d'avoir une compréhension complète et partagée des contextes gouvernementaux, institutionnels et politiques. L'analyse se concentre notamment sur les mécanismes de prise de décision, de planification et de budgétisation du Burkina Faso et sur les différents outils de Gouvernance du Pays. Elle permet ainsi d'évaluer dans quelle mesure les pratiques actuelles, les aptitudes, les prédispositions et les mandats des différentes institutions prennent en compte les questions environnementales et favorisent la réduction de la pauvreté et le développement économique et social. Il s'agit donc de mettre en évidence les points d'entrée critiques pour réussir le défi de l'intégration des questions P-E, d'identifier les acteurs, institutions et partenaires qui doivent être impliqués/mobilisés pour réussir le processus de verdissement et proposer des recommandations concrètes à prendre en compte pour développer un programme d'intégration P-E (IPE-Burkina Faso) qui répond aux besoins et au contexte burkinabés.

I. LA GOUVERNANCE

1.1 La Gouvernance politique

La Loi N° 002/97/ADP du 27 janvier 1997 portant Constitution du Burkina faso dit à son titre 1, Chapitre III - Des Droits et Devoirs Economiques, aux Articles 14 que « *Les richesses et les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie*», et Article 29 « *Le droit à un environnement sain est reconnu; la protection, la défense et la promotion de l'environnement sont un devoir pour tous*». Ces articles consacrent clairement, le droit de tous les citoyens de jouir des ressources naturelles, mais également leur responsabilité quant à la préservation de l'environnement en ce sens qu'au Burkina, les ressources naturelles constituent la base vie de plus de 80% de la population. Ce faisant la constitution du Burkina fait la promotion du développement durable et de la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles Comme dit le proverbe, «on ne scie pas la branche sur laquelle on est assis», et c'est ainsi un devoir pour le citoyen mais surtout pour les

gouvernants de mettre en place les mécanismes juridiques, techniques et économiques, permettant d'assurer une exploitation judicieuse et durable de ces ressources qui deviennent rares au fil du temps.

1.1.1 Le gouvernement central

Le Burkina Faso s'est engagé depuis 1991, dans un processus d'édification d'un Etat de droit. Le contexte politique national se caractérise par une certaine stabilité institutionnelle, malgré des soubresauts qui n'ont affecté ni le fonctionnement normal des institutions, ni le déroulement d'ensemble du processus démocratique. Le dispositif politico-institutionnel consacré par le processus démocratique se traduit par l'instauration d'un multipartisme et d'une séparation des pouvoirs, la mise en place d'un ensemble d'organes consultatifs tel que prévu par la constitution et l'émergence d'une Société Civile individuellement dynamique. La séparation des pouvoirs est attestée par les textes fondamentaux et organisée à travers, le pouvoir législatif porté par l'Assemblée Nationale, le pouvoir exécutif dirigé par le Président du Faso et le pouvoir judiciaire qui est confié aux juges. Le pouvoir judiciaire selon la constitution du Burkina en ses articles 124 et 126, est exercé sur tout le territoire du Burkina Faso par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif déterminées par la loi qui sont :

- la Cour de cassation ;
- le Conseil d'Etat ;
- la Cour des comptes ;
- les cours et les tribunaux institués par la loi

Le Président du Faso est le Président du Conseil supérieur de la magistrature.

Elu sur la base d'un programme quinquennal pour un mandat de cinq (05) ans renouvelable une fois, le Président du Faso nomme le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, à qui il assigne une lettre de mission. Pour lui permettre d'exécuter les termes de cette lettre de mission, il prépare chaque année, à l'attention des différentes Institutions de la Nation, une circulaire budgétaire qui fixe les grandes orientations devant guider l'élaboration du budget. Cette circulaire marque le début du processus d'élaboration du budget de l'Etat qui est sanctionné, en début décembre de chaque année, par l'adoption par l'Assemblée Nationale, de la loi de Finances.

Il est à noter que le Premier Ministère est organisé autour de structures centrales, de structures rattachées et de structures de missions qui sont sous la responsabilité du Secrétaire général du Premier Ministère. Parmi les huit structures centrales figurent trois départements incontournables pour le processus de verdissement (cf. encadré I.1) qui sont :

- a) Le **Département du développement durable** (DDD) qui a pour mission de suivre :

- o L'évolution de la situation agro- sylvo pastorale ;
 - o Les questions liées à la gestion des ressources naturelles, de l'environnement et du réchauffement de la terre ;
 - o L'étude de tous les dossiers relatifs à l'agriculture, à l'élevage, à l'hydraulique, à la gestion des ressources naturelles et à la problématique du foncier rural.
- b) Le **Département des infrastructures économiques et de l'entreprise** (DIEE) qui a pour missions de suivre :
- o L'évolution de la situation en matière de désenclavement interne et externe du pays ;
 - o La stratégie d'industrialisation et de privatisation ;
 - o Tous les dossiers relevant des domaines publics, de l'habitat et de l'urbanisme, de l'énergie, des mines, du commerce et des télécommunications.
- c) Le **Département de l'analyse économique et financière** (DAEF) qui a pour mission de suivre :
- o L'évolution de la situation économique et des finances publiques ;
 - o Les questions liées à la planification de développement et à la programmation des investissements ;
 - o Les questions de prospective économique et spatiale et de coopération économique.
- D'une manière générale, le DAEF étudie les dossiers relatifs à la planification, au budget, à l'aménagement du territoire et à l'intégration économique.

Encadré I.1 : Recommandation n.1 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso - les structures centrales clés pour le verdissement

Il faut noter que le Département du Développement Durable (DDD), le Département des Infrastructures Economiques et de l'Entreprise (DIEE) et le Département des Affaires Economique et Financières (DAEF) proposent les lettres de mission des Ministres, font la synthèse des politiques sectorielles pour le premier Ministre dans le cadre de sa déclaration de politique générale et font également la synthèse des rapports ministériels avant leur introduction auprès du premier Ministre.

Ces trois départements ont un lien évident avec les questions pauvreté-environnement et le développement d'une sensibilité environnementale à leur sein serait un atout certain lors des examens par cette Institution des politiques et des plans d'action, ainsi que des propositions de lois initiées par le gouvernement avant leur introduction à l'Assemblée Nationale.

Il faut également noter que les responsables de ces départements sont des personnes compétentes et très avisés des questions de leur département. Le chef actuel du Département Développement Durable (DDD) est un potentiel Ambassadeur pour l'IPE-Burkina Faso car il a l'avantage d'avoir travaillé à la coordination des politiques sectorielles agricoles (SP/CPSA) et au SP/CONEDD. A ce titre, il a une bonne connaissance des enjeux liés à l'élaboration des politiques et est très au fait des difficultés d'ordre institutionnel qui ne permettent pas aux institutions environnementales de jouer pleinement leur rôle.

Au regard de leur position et attributions, ces départements constituent des alliés importants pour l'IPE-Burkina Faso, notamment pour stimuler l'implication du chef de l'Etat et du Premier Ministre pour les questions P-E. Surtout que les personnes rencontrées affirment que le Premier Ministre a une oreille attentive sur les questions environnementales et prend le soin de traiter avec parcimonie tout document qui lui est transmis.

En termes d'action à leur égard, l'IPE pourrait renforcer les capacités des cadres qui y sont sur les outils d'intégration des liens PE dans les politiques et textes de lois. Une telle expertise permettra de faire de meilleures analyses, et de formuler des critiques, des conseils et avis pertinents et motivés à l'endroit du premier Ministre sur les dossiers transmis à leur niveau. L'IPE pourrait également plaider en donnant l'exemple tout au long du Projet pour l'implication systématique de ces responsables aux réflexions, partages d'informations et de documents, restitutions d'études importantes qui viendraient à être organisés.

1.1.2 Les ministères sectoriels et les mécanismes décisionnels associés

Le Gouvernement est organisé en départements Ministériels dont le nombre et les attributions sont définis en concertation par le Premier Ministre et le Président du Faso. Un décret définit l'organisation type des départements ministériels. Ce décret prévoit pour chaque département ministériel les structures suivantes:

- Le Cabinet du Ministre
- Le Cabinet du Ministre délégué (s'il y a lieu)
- Le Secrétariat Général

Le **Cabinet du Ministre, tout comme celui du Ministre délégué**, comprend le secrétariat particulier, les conseillers techniques, le protocole ministériel, la direction de la communication, l'inspection technique et toute autre structure rattachée au cabinet. Les conseillers techniques (au nombre de 3 au maximum) assurent l'étude et la synthèse des dossiers qui leur sont confiés par le Ministre. Ils assistent le Ministre dans l'étude de toute question relevant de leur compétence. L'inspection technique des services assure le suivi-conseil et le contrôle du fonctionnement des services et projets, et de l'application de la politique du département. Il est en particulier chargé de l'appui-conseil pour l'organisation des services et projets.

Le **Secrétariat général** assiste le Ministre dans l'application de la politique du Ministère. Il est chargé de la coordination administrative et technique des services centraux, extérieurs et rattachés. Le Secrétaire général est responsable des relations techniques du Ministère avec les autres départements ministériels, le Secrétariat général du Gouvernement et des institutions nationales. Les secrétaires généraux se concertent chaque fois que de besoin, sur les dossiers ayant un caractère ou un intérêt interministériel, notamment ceux à soumettre en Conseil des Ministres. Le secrétariat Général a sous sa responsabilité des services centraux, des services extérieurs et des services rattachés :

- Les **services centraux** sont constitués par les directions de l'administration centrale. Leur nombre varie d'un ministère à l'autre. Elles ont la charge de concevoir les politiques, de coordonner les actions, d'élaborer les textes réglementaires et d'assurer le contrôle de

l'exécution des programmes. Les services centraux constituent les « têtes pensantes » des Ministères, car de leur dynamisme, dépend l'efficacité de l'action d'un Ministère.

- Les **services extérieurs** sont les démembrements au niveau local de l'ensemble du Ministère.
- Les **services rattachés** sont des établissements publics sous tutelle du Ministère et concourant à l'accomplissement de sa mission.

Nonobstant les services prévus par le décret portant organisation type des départements ministériels, le Conseil des Ministres peut autoriser la création d'autres structures propres à l'accomplissement des missions des départements ministériels.

1.1.3 Les organes consultatifs associés

Des organes consultatifs du pouvoir exécutif ont été mis en place. Il s'agit du Conseil Economique et Social (CES), du Conseil Supérieur de la Communication (CSC) et du Médiateur du Faso. De ces organes, et au regard de leur mandat, le conseil économique et social est l'organe dont le mandat et l'action prédisposent à une implication directe dans le processus IPE (cf. encadré I.3).

Le Conseil Économique et Social (CES) est une Institution de dialogue, de concertation et de réflexion prospective. Il est dirigé par un Président nommé par décret du Président du Faso. Il comprend en outre quatre vingt dix (90) membres nommés par décret du Président du Faso parmi les personnalités qui, par leurs compétences, leur expérience, leurs activités, concourent efficacement au développement économique, social, scientifique ou culturel du Burkina Faso. Les Organisations confessionnelles, les Organisations de la Société civile, les syndicats, les corps de métier sont représentés au sein de cette institution. Il comprend quatre commissions :

- La commission chargée des affaires institutionnelles et de la bonne gouvernance ;
- La commission chargée du développement humain et de l'intégration sociale ;
- La commission chargée des secteurs de production et de soutien à la production ;
- La commission chargée de l'orientation économique, des finances et de la conjoncture.

Les thématiques traitées par le CES sont généralement d'actualité et touchent des points d'intérêt du développement :

- Thème 2005 : Problématique de la production, de la commercialisation et de la transformation des produits agricoles : défis et opportunités
- Thème 2006 : Les Objectifs du Millénaire pour le Développement : quelles stratégies de mobilisation de ressources nouvelles et de promotion du travail décent ?
- Thème 2008 : Quelle politique agricole pour une sécurité alimentaire au Burkina Faso dans le contexte actuel de crise céréalière ?

Le CES tient deux sessions par an pour examiner et adopter des rapports préparés par les commissions en fonction de l'actualité nationale. Ces rapports font une analyse approfondie de

la situation avant de proposer des recommandations aux acteurs concernés qui peuvent être le gouvernement ou le parlement (cf. encadré I.2).

Encadré I.2 : Exemples de recommandations issus de la 2ème session 2008

Recommandation relative à une plus grande implication de l'Etat dans la politique de relance du secteur agricole

*- Considérant le contexte mondial des crises alimentaire, financière et bancaire ;
Considérant l'interventionnisme évident des pays développés et les Institutions de Bretton Woods pour faire face à ces crises ;
- Considérant la fragilité des structures et des stratégies agricoles de notre pays mises à nu par la crise alimentaire ;
- Considérant les fonctions inaliénables de contrôle et de régulation de l'Etat ;
Le Conseil économique et social, réuni en sa deuxième session ordinaire de l'année 2008 ;
Recommande*

Une plus grande implication de l'Etat dans la politique de relance du secteur agricole par :

- 1. la formulation et l'adoption d'une politique agricole, réaliste et stable;*
- 2. la réinstauration de l'encadrement agricole ;*
- 3. la mise en place d'instruments de régulation et de contrôle des prix des produits agricoles ;*
- 4. la fixation de prix rémunérateurs aux producteurs.*

Ouagadougou, le 11 novembre 2008

La Session

Recommandation relative à la tenue des états généraux sur l'agriculture et l'élevage

*- Considérant que l'agriculture et l'élevage demeurent les piliers de notre économie ;
- Considérant le caractère cyclique des crises alimentaires qui sévissent dans notre pays ;
- Considérant les résultats plutôt mitigés des politiques agricoles développées ces dernières années ;
- Considérant la nécessité de répondre par l'élaboration d'une politique conséquente à l'intensité des interpellations exprimées au cours des débats sur les approches des projets et programmes de développement agricole ;
- Considérant qu'au-delà des mesures d'adaptation à la dégradation climatique, il est nécessaire de s'engager résolument dans les actions visant à inverser les tendances (lutte contre la désertification et les pollutions, promotion des énergies renouvelables...);*

Le Conseil économique et social, réuni en sa deuxième session ordinaire de l'année 2008

Recommande

La tenue d'états généraux sur l'agriculture aux fins de :

- 1. Elargir le cercle de la réflexion sur le développement de l'agriculture et de l'élevage de notre pays ;*
- 2. Evaluer les résultats des politiques agricoles adoptées ces dernières années ;*
- 3. Obtenir des consensus autour des fondamentaux de l'agriculture et de l'élevage;*
- 4. Poser les grandes lignes d'une politique agricole nécessitant plus d'implication de l'Etat.*

Ouagadougou, le 11 novembre 2008

La session

Le conseil économique et social lors de ces sessions fait appel à des compétences externes qui peuvent être des membres du gouvernement ou des privés pour lui donner l'éclairage nécessaire afin de nourrir la réflexion en son sein. Les rapports produits sont communiqués à qui de droit afin que les interpellations et les recommandations y contenues reçoivent un

traitement adéquat. Il faut noter que le CES a mis en place un observatoire économique et social dont la fonction est de conduire des études, des recherches et de faire des capitalisations en liens avec les Institutions de recherche et de statistiques qui sont diffusées.

Des critiques sont portées au CES auquel on attribue une certaine impuissance assimilable juste à une caisse de résonance dont l'efficacité est mise en doute. Son degré d'influence serait limité par le fait de son statut consultatif. Cependant force est de reconnaître que les analyses et les recommandations faites dans les rapports de session sont pertinentes et que le fait d'être dit est un apport suffisant pour peu que les gouvernants s'en saisissent et en fassent bon usage.

Encadré 1.3 : Recommandation n.2 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le CES un organe consultatif clé pour le verdissement

Le CES en tant qu'institution consultative est un acteur incontournable pour le verdissement au vu de son mandat et de ses fonctions, qui lui permettent de tirer sur la sonnette d'alarme en toute situation et sur toutes les questions d'ordre économique et social, de sorte à donner au gouvernement le miroir de la réalité, et à lui conseiller les voies à explorer. Le CES de par sa composition faite de personnes ressources provenant de différentes sensibilités, de son statut qui lui permet de s'adresser aux plus hautes autorités, peut comme le démontre les recommandations ci-dessus présentées, se saisir de dossiers environnementaux pour en faire des analyses et formuler des recommandations à l'endroit du Président de la République, du Président du parlement ou du premier ministre. La société civile à sensibilité environnementale y est représentée par l'ONG NATURAMA qui pourrait donner un apport substantiel du fait de son expertise sur la question. A ce titre, il ne serait pas superflu d'appuyer la mise en place d'une Cellule environnementale au sein de cette institution et de donner aux membres de la cellule les formations et les outils utiles à l'exercice de leurs missions.

1.1.4 Le pouvoir législatif : l'Assemblée Nationale

1.1.4.1 Les fonctions de l'Assemblée Nationale

Le rôle de l'Assemblée nationale est central et ses fonctions sont essentielles, à la fois pour faire fonctionner l'Etat, pour asseoir et consolider l'Etat de droit et pour le jeu de la démocratie au niveau de l'organisation des pouvoirs au Burkina. Les principales fonctions de l'Assemblée nationale se présentent comme suit :

a) Les attributions législatives

La première fonction de l'Assemblée nationale est de voter les lois qui régissent l'organisation politique, économique, sociale et culturelle du pays. Elle fixe ainsi les règles qui encadrent la société burkinabé.

b) Les pouvoirs financiers

Les pouvoirs financiers de l'Assemblée nationale sont au confluent de la fonction législative, du contrôle de l'action gouvernementale et de la fonction décisionnelle. Chaque année, l'Assemblée adopte après trois mois de débats, le budget de l'Etat, pour l'année suivante. Selon

l'article 103 de la Constitution, le Gouvernement est tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale le projet de loi de finances, " dès l'ouverture de la deuxième session ordinaire ". Le Gouvernement respecte scrupuleusement cette disposition. Mais une fois le budget adopté, le rôle de l'Assemblée ne s'arrête pas. Il doit contrôler l'exécution du budget et selon son Règlement, la Commission des Finances et du Budget a pour rôle, tout au long de l'année, d'interpeller n'importe quelle administration ou institution.

Les pouvoirs financiers de l'Assemblée sont basés sur le principe selon lequel il revient aux représentants du peuple de consentir l'impôt. En vertu de la tradition qui a donné naissance aux parlements aux 13^{ème} et 14^{ème} siècles, l'Exécutif ne peut créer d'impôts à devoir par les citoyens sans l'autorisation des élus. L'une des toutes principales fonctions de l'Assemblée nationale est donc d'allouer au Gouvernement et aux administrations les ressources nécessaires à leur fonctionnement et aux programmes de développement du Burkina. Il revient à l'Assemblée nationale de faire chaque année l'arbitrage définitif des budgets de n'importe quelle institution, des ministères et des administrations. Au bout de la chaîne, l'Assemblée nationale contrôle également l'utilisation des fonds publics en votant chaque année des lois de règlement. Dans cette tâche, elle est assistée par la Cour des comptes. (article 105 de la Constitution).

c) La fonction de contrôle de l'exécutif

Le contrôle de l'Exécutif est l'un des deux critères essentiels dans la définition de toute assemblée parlementaire. Une démocratie véritable et l'Etat de droit exigent que le pouvoir de l'organe qui gouverne le pays soit contrôlé. Il revient à l'Assemblée nationale de jouer ce rôle de contrôle. Le contrôle s'effectue soit à travers l'information, soit par le canal des décisions que prend l'Assemblée. Le contrôle du Gouvernement est essentiellement d'ordre politique. Celui-ci expose et défend sa politique devant l'Assemblée nationale. C'est ainsi que chaque année, lors de l'ouverture de la session des lois, " le Premier Ministre expose directement aux députés, la situation de la nation ". (art.109 de la Constitution). L'exposé est suivi de débat, mais n'est pas sanctionné par un vote. De manière plus globale, selon la Constitution, le Gouvernement présente et défend devant l'Assemblée nationale, " la politique gouvernementale, le budget de l'Etat, les plans de développement économique et social de la nation " (art. 112 de la Constitution). Le Gouvernement " est tenu de fournir à l'Assemblée toutes explications qui lui sont demandées sur sa gestion et ses actes " (art.113). C'est ainsi que régulièrement, les ministres sont interpellés par les députés, pour exposer en commission par audition ou devant la plénière, les politiques sectorielles. Le Premier Ministre est quant à lui, interpellé soit sur des questions spécifiques, soit sur la politique d'ensemble du Gouvernement.

Lorsque l'Assemblée juge qu'un problème, une situation ou domaine nécessite son intervention, elle crée par résolution une commission d'enquête parlementaire. La commission d'enquête comprend dix députés. Elle fait les investigations nécessaires et remet au Président de l'Assemblée nationale son rapport au bout de trois mois au plus tard. Celui-ci est transmis au Gouvernement. Le rapport peut être publié suite à une décision de l'Assemblée délibérant à huit clos, sur proposition de son Président ou de la commission d'enquête. Au cours de la législature actuelle, Le parlement a conduit des missions d'enquêtes parlementaires, et de celles là on peut retenir, la mission sur la construction de la route Ouagadougou-Bobo dont la qualité

après quelques mois de mise en circulation s'est révélée assez douteuse. Il en a été également pour le cas de la pollution de la mare de Kouna dans la Province de l'Oudalan. Le parlement a également effectué une mission d'enquête parlementaire dans la vallée du Sourou où, sur les 3000 ha qui ont été aménagés sur 30 000 prévus, les producteurs peinent à rentabiliser leur production pour des problèmes de transformation et de commercialisation, alors que le gouvernement demande au parlement de ratifier de nouvelles conventions de financement pour étendre ces aménagements.

Parce qu'elle représente les citoyens, l'Assemblée nationale peut, en vertu de l'article 30 de la Constitution, être saisie de pétitions par n'importe quel burkinabé. La pétition signée par quinze mille citoyens au moins est adressée au Président de l'Assemblée nationale et peut porter sur les actes lésant le patrimoine public ou les intérêts des communautés sociales. Elle peut aussi être dirigée contre les atteintes à l'environnement, au patrimoine culturel et au patrimoine historique du Burkina. Les pétitions sont traitées par les commissions générales de l'Assemblée. Toutefois selon les cas, la commission concernée peut les faire envoyer au Médiateur du Faso ou au Gouvernement.

Au regard de ce qui précède, il est clair que des possibilités existent mais que jusqu'à présent le citoyen n'utilise pas de son droit. Les citoyens par l'intermédiaire de la Société Civile pourraient se saisir de cette disposition législative pour dénoncer des cas de pollution de l'air ou des sachets qui sont constatés dans la ville de Ouagadougou.

1.1.4.2 Les commissions générales de l'Assemblée Nationale

Il existe au sein de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, cinq (5) Commissions générales d'une vingtaine de membres chacune :

- La Commission des Affaires étrangères et de la Défense (CAED)
- La Commission des Affaires générales, institutionnelles et des Droits humains (CAGIDH)
- La Commission de l'Emploi, des Affaires sociales et culturelles (CEASC)
- La Commission du Développement économique et de l'Environnement (CODE)
- La Commission des Finances et du Budget (COMFIB)

De ces cinq (5) commissions générales de l'Assemblée Nationale, deux (2) commissions au regard de leur mandat, prédisposent à une implication directe dans le processus IPE (cf. encadré I.4) :

- a) La **Commission des Finances et du Budget (COMFIB)** dont les attributions couvrent les secteurs relatifs aux finances publiques, au budget, à la monnaie, au crédit et aux domaines
- b) La **Commission du Développement économique et de l'Environnement (CODE)** dont les missions couvrent les secteurs suivants : industrie, artisanat, mines, énergie, commerce, environnement, chasse, forêt, pêche, hydraulique, agriculture, élevage, tourisme, travaux publics, urbanisme, habitat, communications, transport. Au titre de l'année parlementaire 2009, cette commission a œuvré à la ratification de conventions de prêts

pour des projets agricoles. Les membres ont participé à des commissions d'enquêtes parlementaires et à des missions de suivi sur le terrain (ex. mission du réseau parlementaire sur la banque mondiale qui a effectué au Burkina une mission pour s'imprégner des actions financées par la Banque).

Encadré I.4 : Recommandation n.3 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – La COMFIB et la CODE des commissions générales de l'Assemblée Nationale incontournables pour le verdissement

De l'entretien avec les membres de la Commission du Développement économique et de l'Environnement (CODE), il a été relevé le déficit d'information et de données, ainsi que l'insuffisance d'expertise au sein des membres de la commission, en dépit du fait que la commission dispose de deux assistants parlementaires dont un de profil forestier qui a même occupé anciennement des fonctions de Directeur général des Eaux et Forêt. Ces insuffisances ne permettent pas d'analyser en profondeur tous les dossiers et de donner ainsi de meilleures orientations au gouvernement ou de les interpeller. La commission a relevé l'absence de crédit pouvant leur permettre de commanditer des études spécifiques pouvant générer des données fiables afin de motiver leurs décisions. A cela il faut ajouter le fait que le parlement a une configuration quasi monolithique avec une écrasante majorité du parti au pouvoir à l'Assemblée Nationale, ce qui ne favorise pas une prise de position objective remettant en cause l'action gouvernementale. L'IPE pourrait organiser des formations spécifiques au profit des assistants parlementaires et mettre à leur disposition des grilles de lecture leur permettant de disséquer les implications des lois de finances, des conventions de prêts et crédit pour la mise en œuvre de Projets et programmes de développement, du code des investissements, sur l'environnement et sur les conditions de vie des populations les plus pauvres. Il faut noter que le parlement actuel est composé de plus de 60% de cadres qui ont occupé antérieurement des postes de responsabilité de haut niveau dans le gouvernement ou dans des Institutions et donc à même de comprendre et de prendre en charge les enjeux liés à l'IPE. Aussi, l'IPE pourrait stimuler le dialogue entre ces commissions et le SP CONEDD, ainsi qu'avec la société civile de sorte à ce que à l'approche des grandes échéances précédant l'adoption des lois des finances, ou l'examen du projet de la SCADD, des interactions soient tenues pour les alimenter de données de base fiables et suggestives afin d'influencer positivement leurs contributions. De façon générale, en ce qui concerne la séparation des pouvoirs, le rapport du Mécanisme d'évaluation par les pairs sur le Burkina (Mai 2008) au point 3.7 du résumé confesse que «la constitution burkinabé affirme le principe de séparation des pouvoirs. Toutefois le principe de l'équilibre des pouvoirs est ignoré. En outre, le caractère présidentieliste du régime au Burkina réduit considérablement le plein exercice des fonctions de législation et de contrôle du parlement ». Dans ce contexte, toute stratégie d'intégration d'une nouveauté dans les politiques gagnerait à être diffusée et impulsée à partir du sommet. Les directives prises à partir de la présidence ou du premier ministre seraient immédiatement applicables et les services de ces deux Institutions connaîtraient une audience plus élevée. Ainsi, si parallèlement à l'action des assistants parlementaires et de la société civile, les départements au niveau du premier ministre partagent les mêmes données et les mêmes sensibilités, les points de vue convergeront pour une influence des plans et des budgets au profit des populations pauvres et du développement durable.

1.2 La gouvernance économique et sociale

1.2.1 Les Institutions gouvernementales en charge de la coordination de la lutte contre la pauvreté

Dans un pays comme le Burkina Faso qui figure parmi les pays les plus pauvres du monde, la lutte contre la pauvreté est à la croisée des chemins. Ce faisant, on pourrait dire que toutes les institutions gouvernementales ont le devoir de contribuer à la lutte contre la pauvreté d'une manière ou d'une autre. Toutefois, certaines institutions de par leurs mandats en terme de planification, d'organisation et de contrôle en ce qui l'exploitation des ressources naturelles (production agricole et pastorale, exploitation forestières et fauniques, exploitation minières...) qui mobilisent plus de 80% de la population ou de par leur rôle de coordination de la formulation des politiques, de la planification du développement et de l'élaboration des budgets ; concentrent des missions qui les consacrent beaucoup plus comme celles en charge de la lutte contre la pauvreté. On peut ainsi retenir les Institutions suivantes :

- o Le Ministère de l'Agriculture de l'hydraulique et des ressources halieutiques
- o Le Ministère des Ressources animales
- o Le Ministère de l'Environnement et du cadre de vie
- o Le Ministère des mines des carrières et de l'énergie
- o Le Ministère de l'Economie et des Finances

Mais de façon précise, si les 4 premiers ministères cités ci-dessus élaborent et mettent en œuvre des plans d'action, qui du reste s'inspirent des politiques et stratégies nationales, la coordination de la lutte contre la pauvreté est assurée par le Ministère de l'Economie et des Finances qui a la responsabilité de l'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). L'élaboration et la révision du CSLP sont conduites sous le pilotage de la Direction générale de l'Economie et de la Planification pour le cadre au niveau national et les Directions régionales de l'Economie et de la planification au niveau régional.

1.2.2 Analyse des mandats et missions des institutions gouvernementales en charge de la coordination de la lutte contre la pauvreté

Le Ministre des finances et du budget assure la mise en œuvre et le suivi de la politique du Gouvernement en matière de finances et de budget. L'analyse sera portée sur ce Ministère qui concentre les missions de formulation et de suivi du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté :

- o En matière de politique budgétaire, le Ministère de l'Economie et des Finances est chargé:
 - o de l'élaboration et du suivi de l'exécution de la politique budgétaire ;

- de la négociation en rapport avec les ministres compétents des accords et conventions ;
- de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat ;
- de la signature des conventions et accords financiers de l'Etat;
- du suivi des décaissements ;

- En matière de politique financière et monétaire, le Ministère de l'Economie et des Finances est chargé:
 - de la coordination et du suivi de la coopération financière avec les bailleurs de fonds ;
 - de la mise en œuvre de la politique monétaire et de change;
 - de l'élaboration et du suivi de la politique d'endettement de l'Etat.

- En matière domaniale et foncière, le Ministère de l'Economie et des Finances est chargé:
 - de la conservation de la propriété foncière rurale ;
 - de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ;
 - de l'élaboration de la réglementation en matière domaniale et foncière

Au plan de l'élaboration des politiques nationales, des plans et des budgets, les directions générales suivantes constituent les maîtres d'œuvre :

a) La **Direction Générale du Budget (DGB)**

La Direction Générale du Budget a pour mission d'assurer la préparation, l'élaboration et l'exécution des Lois de Finances annuelles initiales et rectificatives, ainsi que l'élaboration des lois de règlement y relatives. A ce titre, elle est chargée notamment :

- d'assurer le cadrage budgétaire ;
- de centraliser, d'analyser et de quantifier les besoins des ministères et des institutions en crédits de personnel, de fonctionnement en vue de l'élaboration des budgets ;
- de procéder à l'arbitrage du programme d'investissement public ;
- de conduire l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), du Budget Programme et des Revues des Dépenses Publiques (RDP) ;
- d'assurer l'unicité dans la gestion du budget en exécutant en recettes et en dépenses les financements extérieurs ;
- de budgétiser les recettes et les dépenses ;
- d'ordonnancer les recettes et les dépenses et d'en tenir la comptabilité ;
- d'assurer la réglementation en matière budgétaire ;
- de préparer les lois de règlement ;
- de suivre et d'évaluer l'exécution du budget et proposer toute mesure d'ajustement nécessaire ;
- d'assurer la tutelle financière des collectivités territoriales.

Le Directeur Général du Budget est l'ordonnateur délégué du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor.

b) La **Direction Générale de l'Economie et de la Planification** (DGEP)

La Direction Générale de l'Economie et de la Planification a pour mission la formulation des politiques de développement à court, moyen et long termes et leur traduction en plans et programmes ainsi que la coordination, le suivi et l'évaluation des actions de développement mises en œuvre avec ou sans la participation des organismes extérieurs soit de tous les projets ayant fait l'objet de contrat avec différents partenaires tels que les bailleurs de fonds. Placée sous l'autorité d'un Directeur général, la Direction générale de l'économie et de la planification comprend :

- la Direction de la prévision et des analyses macro-économiques (DPAM) chargée de :
 - réaliser des études et des prévisions macroéconomiques à court, moyen et long termes ;
 - publier le rapport annuel sur la situation économique du Burkina ;
 - réaliser les études économiques et financières des projets de développement ;
 - suivre l'évolution de la mise en oeuvre des différentes initiatives pour le développement de l'Afrique ;

- la Direction de la coordination de la politique de réduction de la pauvreté (DCPRP) chargée de :
 - élaborer et de suivre l'exécution des plans et programmes de développement ;
 - élaborer et de mettre à jour la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et son plan d'actions prioritaires en relation avec les structures compétentes de l'Etat ;
 - coordonner l'animation du dispositif de suivi évaluation du CSLP ;

- la Direction de la planification sectorielle (DPS) chargée de :
 - veiller sur la cohérence des politiques sectorielles et thématiques avec les orientations stratégiques et priorités nationales ;
 - veiller à la prise en compte des questions transversales notamment l'emploi, le genre, la compétitivité et la technologie dans les politiques macroéconomiques ;

- la Direction de l'orientation et de la planification stratégique (DOPS) chargée de :
 - conduire la planification stratégique ;
 - traduire les études exploratoires de long terme en orientation stratégique ;
 - rechercher le système le mieux adapté pour traduire les orientations stratégiques du Gouvernement en plans et programmes de développement ;

- la Direction de l'Evaluation des Projets et du Suivi des Investissements (DEPSI) chargée de :
 - élaborer, de suivre et d'évaluer le programme d'investissement public annuel ;
 - établir un système de suivi et d'évaluation des stratégies et programmes nationaux tenant compte des exigences de la gestion axée sur les résultats de développement ;
 - conduire l'élaboration du programme d'investissement public triennal glissant ;
 - gérer la banque intégrée des projets ;
 - procéder aux évaluations à mi-parcours et aux évaluations ex-post des projets de développement ;
 - mettre au point un système d'information et de formation des chefs de projets et programmes de développement sur les procédures et la programmation des activités ;
 - contribuer au renforcement des capacités des chefs de projets pour stimuler la capacité d'absorption des ressources allouées aux projets et programmes de développement ;
 - évaluer la pertinence et la conformité des projets et programmes de développement d'investissement en relation avec les priorités nationales ;
 - les Directions Régionales de l'Economie et de la Planification (DREP) chargées de :
 - préparer, en relation avec les structures compétentes de l'Etat, les assemblées générales et régionales des chefs de projets et programmes de développement.
 - Elaborer sous la présidence du gouverneur le cadre stratégique régional de lutte contre la pauvreté
- c) **La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Développement Local et Régional (DGATDLR)**

La Direction générale de l'aménagement du territoire, du développement local et régional a pour mission la formulation des politiques d'aménagement du territoire, de développement local et régional et leur traduction en projets et programmes. Placée sous l'autorité d'un Directeur général, la Direction générale de l'aménagement du territoire, du développement local et régional comprend :

- la Direction des Etudes Spatiales et d'Aménagement du Territoire (DESAT) chargée de :
 - coordonner l'élaboration et la mise à jour du schéma national et des schémas régionaux d'aménagement du territoire ;
 - appuyer l'élaboration des schémas sectoriels d'aménagement du territoire ;
- la Direction de la Politique et de la Législation Foncière (DPLF) chargée de :
 - promouvoir les techniques, méthodes et moyens législatifs, réglementaires favorisant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire ;

- o élaborer, en rapport avec les ministères compétents, une loi de programmation régionale ;
- o la Direction de la Promotion du Développement Local et Régional (DPDLR) chargée de :
 - o veiller à la cohérence spatiale des programmes d'infrastructures et d'équipements structurants, des plans et programmes d'aménagement et de développement du territoire et leur conformité avec la politique nationale d'aménagement du territoire ;
 - o promouvoir le développement économique des régions dans le contexte de la décentralisation ;
- o la Direction de la Géomatique et de l'Observation des Territoires (DGOT) chargée de :
 - o évaluer périodiquement les outils, instruments d'aménagement du territoire, les renouveler et les adapter aux évolutions scientifiques et techniques ;
 - o prendre part aux concertations pour l'aménagement du territoire de l'espace UEMOA.

Encadré 1.5 : Recommandation n.4 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de l'Economie et des Finances un acteur clé pour le verdissement

Le présent processus considère le CSLP comme point d'entrée du fait qu'il constitue le cadre fédérateur de toutes les politiques et stratégies de développement au plan national. La formulation de la SCADD est à ce titre une grande opportunité qui ne peut être ratée en ce sens que si la SCADD intègre les liens PE, les plans sectoriels qui s'en suivront auront l'obligation d'en tenir compte. Au niveau des institutions en charge des finances, du budget et de planification, les liens avec les institutions environnementales sont souvent distendus et l'environnement n'est pas nécessairement considéré comme une priorité pour le développement économique et la réduction de la pauvreté. Il faut donc s'assurer que ces organismes jouent un rôle de chefs de file pour le verdissement (par exemple par le biais des secrétaires permanents et autres hauts fonctionnaires), il faut leur donner un rôle directeur dans l'effort d'intégration (avec des institutions environnementales) et développer les synergies avec les mesures de recouvrement des recettes (par exemple lutte contre la corruption, la fraude fiscale).

Le MFB est un acteur incontournable pour le verdissement au regard des mandats, rôles et fonctions que ces différents services centraux et régionaux concentrent. Depuis la prospective macro économique, la planification nationale et régionale, l'aménagement du territoire et du développement local, jusqu'à l'élaboration du budget, l'élaboration le suivi et l'évaluation des projets, le MFB est au centre de la lutte contre la pauvreté. La DGB, la DGEP, et la DGAT/DLR, sont toutes les 3 des structures centrales incontournables, la première étant chargée du cadrage budgétaire et de l'élaboration des CDMT, la seconde étant chargée de toutes les études et planifications y inclus la formulation des stratégies de réduction de la pauvreté, la 3^{ème} étant chargé de l'aménagement du territoire donc de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre de la réforme agraire et foncière ainsi que du développement local. Au regard de leurs missions, l'institution d'une culture environnementale dans les outils de travail de ces structures centrales est critique pour réussir la prise en compte des questions environnementales dans les politiques et les budgets. Le plaidoyer et l'appui de l'IPE pour la mise en place d'une Cellule environnementale

directement rattachée à la DGEP au sein de ce Ministère sont une avancée importante. Il s'agira maintenant de lui donner tout le savoir et le savoir faire nécessaire pour influencer le fonctionnement et les méthodes de travail des différents services. A cela il faut pour chaque structure centrale des actions de renforcement des capacités. A titre d'exemple, pour la DGB, il est important d'introduire des outils financiers et budgétaires intégrant les questions environnementales et adaptés au contexte du Burkina aussi bien pour influencer l'élaboration des CDMT que pour les revues des dépenses publiques. L'IPE pourrait explorer également la possibilité d'accompagner la DGB pour développer une circulaire / réglementation pour la prise en compte des impacts sur l'environnement et leur mitigation dans les budgets soumis par les ministères sectoriels ; pour la DGEP l'IPE pourrait contribuer à la conduite d'Evaluations Environnementales Stratégiques du CSLP et de 2 ou 3 secteurs clés à sélectionner avec les partenaires nationaux, d'une étude économique du coût de la dégradation de l'environnement et des bénéfices potentiels de la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles au Burkina Faso, à la formation des cadres centraux et régionaux sur les outils PE afin d'élever leur culture environnementale, ainsi qu'à la formulation d'indicateurs PE pour le CSLP ; pour la DGAT/DLR, -du fait qu'elle doit promouvoir les techniques, méthodes et moyens législatifs, réglementaires favorisant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, coordonner l'élaboration et la mise à jour du schéma national et des schémas régionaux d'aménagement du territoire, appuyer l'élaboration des schémas sectoriels d'aménagement du territoire-, il serait important que l'IPE renforce les capacités de ses structures de sorte à ce qu'elles puissent instituer une culture de développement durable dans tout processus d'élaboration d'un schéma aussi bien national, régional que directeur. Ceci passe par la conception d'outils d'analyse et de planification permettant d'instituer des normes et des quotas dont le respect serait obligatoire pour tous les promoteurs d'entreprises. Les questions de l'aménagement du territoire sont indissociables de la conduite des EES et des EIE, et à cet effet, le suivi et le contrôle du respect de la mise en œuvre de ces dispositifs par les Institutions habilitées devraient être renforcés au sein de la DGAT/DLR

1.3. La Gouvernance environnementale

1.3.1 Institutions gouvernementales en charge de l'environnement

Au niveau du gouvernement, le constat que l'on peut faire est qu'en principe tous les départements ministériels sont concernés par la politique de protection et de préservation de l'environnement. Parmi les départements ministériels jouant un rôle déterminant en matière de gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles, on peut citer les ministères listés ci-dessous :

- Le **Ministère de l'Environnement et Cadre de Vie (MECV)** qui assure le pilotage de la politique environnementale du gouvernement et est responsable en particulier de la préservation des ressources naturelles.
- Le **Ministère de l'Agriculture, de l'Hydrauliques et des Ressources Halieutiques (MAHRH)** qui intervient dans l'organisation de la mise en valeur agricole de l'espace et par conséquent dans l'exploitation des ressources naturelles (défrichements, exploitation des sols, gestion des ressources en eau...) qui a de forts impacts sur l'environnement et la durabilité des ressources naturelles.

- Le **Ministère de Ressources Animales (MRA)** qui organise l'exploitation et la gestion des ressources naturelles (foncière, forestières et en eau) à des fins pastorales. Il conduit en particulier une politique de délimitation et d'aménagement des espaces pastoraux (zones pastorales).
- Le **Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)** qui est le ministère de tutelle de la réforme agraire et foncière, du budget et de la lutte contre la pauvreté. A ce titre il assure en même temps la tutelle de la politique d'aménagement du territoire, celle de la formulation du CSLP ainsi que la tutelle du budget.
- Le **Ministère des Mines, des carrières et de l'Energie** qui est en charge de la politique énergétique et organise l'exploitation industrielle, semi-industrielle et artisanale des ressources minières. Les activités relevant de son secteur ont un fort impact sur l'environnement (dégradation des sols, pollutions, émissions de carbone...).
- Le **Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD)** qui représente à travers le maillage administratif de l'ensemble du territoire (gouverneurs, haut-commissaire, préfets), l'ensemble du gouvernement au niveau local. Il est concerné en premier lieu dans la pratique par tout conflit relatif à l'environnement et à l'utilisation des ressources naturelles et de la mise en œuvre de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. Il assure la tutelle des collectivités territoriales qui, du fait que les ressources ne faisant pas partie du domaine foncier national tombent dans le domaine de compétence des collectivités, ont sous leur gestion les Ressources naturelles.
- Le **Ministère du Commerce, de la promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat (MCPEA)** qui est responsable des unités industrielles, des activités artisanales et du commerce, lesquelles génèrent de nombreux déchets et pollutions.
- Le **Ministère de la Santé (MS)** qui joue un rôle important en matière de politique d'hygiène et d'assainissement.

Les autres départements ministériels, sans jouer un rôle de premier plan sont concernés à des titres divers par la politique de gestion de l'environnement. Sans chercher à être exhaustif on soulignera les rôles et implications des départements ministériels ci-après en matière environnementale :

- Le **Ministère des Affaires Etrangères et de la coopération régionale (MAECR)** qui intervient dans la négociation, la signature et la ratification des instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement.
- Le **Ministère des Enseignements Secondaires Supérieurs et de la Recherche Scientifique (MESSRS)** qui a la charge de nombreuses institutions d'enseignement et de recherche, intervenant en matière environnementale.
- Le **Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (MEBA)** qui est fortement concerné par la politique d'éducation environnementale.
- Le **Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU)** qui est responsable du développement des zones urbaines. Il est concerné par l'ensemble des problèmes liés à l'assainissement, au cadre et à la qualité de vie, aux aménagements paysagers, à la pollution...

- Le **Ministère en charge des Transports (MT)** qui intervient au plan technique dans la protection de l'air et l'exploitation des ressources naturelles par l'ouverture de réseaux de transport routier et la réglementation sur le transport et les véhicules (ex. contrôle technique, réglementation pour le transport en commun dans les villes).
- Le **Ministère de la Culture, du Tourisme et de la Communication (MCTC)** qui est concerné par la préservation de la valeur esthétique des sites et paysages et la conservation des monuments historiques. Il est également concerné par la protection des sites des paysages, des parcs nationaux et des espèces fauniques.
- Le **Ministère de la Défense (MD)** qui est concerné par de nombreuses conventions internationales de portée environnementales (ex. les conventions relatives aux armes chimiques...). Dans la pratique il est aussi fortement impliqué dans l'exploitation des ressources forestières en vue d'alimenter les garnisons en bois de chauffe.
- Le **Ministère de la Promotion de la Femme (MPF)** qui est intéressé au niveau de l'implication des femmes dans la gestion de l'environnement.

1.3.2 Analyse des mandats et missions des différentes institutions gouvernementales en charge de la gestion de l'environnement

Les missions générales et spécifiques de chaque département sont définies par un texte réglementaire. Il s'agit du décret portant attributions des membres du gouvernement. On soulignera ici la dimension environnementale de la mission des ministères incontournables pour réussir le défi du verdissement.

a) Le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie (MECV)

Le MECV est la principale institution chargée de l'application de la politique gouvernementale en matière d'environnement et d'assainissement. A ce titre le Ministère conduit les missions suivantes :

- La sauvegarde de l'environnement et la lutte contre la désertification. A cet effet, lui incombent en relation avec les autres départements ministériels :
 - Les actions de protection de l'environnement ;
 - La gestion des ressources naturelles renouvelables ;
 - La coordination des activités de lutte contre la désertification ;
 - L'initiation, la réglementation et le suivi des actions en matière d'assainissement.
- Le suivi de la politique des Eaux et Forêts et de la faune. L'exercice de cette mission est réalisé à travers les actions de constitution, de classement, de conservation, d'aménagement et de gestion du patrimoine forestier national, des parcs, des réserves de la faune et de la flore, de la valorisation du potentiel cynégétique et de la protection des eaux.

***Encadré 1.6 :** Recommandation n.5 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie un acteur clé pour le verdissement*

La définition des missions du Ministère chargé de l'environnement données ci-dessus est de nature à créer des conflits de compétences lors des processus de prise de décision et des frustrations au niveau des autres départements ministériels qui considèrent souvent que le MECV interfère dans leurs compétences sectorielles. Même si le texte conféré atténue ses affirmations en indiquant que le MECV agit en relation avec les autres départements ministériels, il convient de souligner que dans la pratique un ministère à lui seul ne peut être chargé d'assurer la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles (par exemple, la lutte contre la désertification n'est pas l'attribution spécifique du Ministère de l'environnement comme cela semble le cas dans la pratique. Des ministères comme ceux de l'agriculture, de l'élevage ou même de l'urbanisme sont concernée au même titre). La gestion de l'environnement et des ressources naturelles (y compris les mesures de protection) doit être considérée comme une mission transversale, relevant de la responsabilité de chaque département ministériel dans le cadre de son secteur d'activité.

Il serait donc plus juste de formuler la Mission du Ministère chargé de l'environnement en termes de promotion, de coordination et de contrôle des actions de gestion de l'environnement et des ressources naturelles et de préciser que la réalisation de ces missions est faite en relation avec les autres ministères concernés. Aussi l'IPE devrait attacher beaucoup de prix à l'opérationnalité des cellules environnementales dont l'action aidera au niveau des ministères, des Régions et des Entreprises concernés à prendre en compte les questions environnementales et à demander le concours du Ministère de l'Environnement en cas de besoin. Les structures centrales et de mission du Ministère devront toutes bénéficier de formations afin de développer une expertise sur les liens PE. Plus spécifiquement le BUNED qui est une nouvelle structure mais dont la fonction de suivi et de contrôle des Evaluations et études d'impacts environnementales gagnerait à être mieux outillé et équipé pour être plus efficace. Le Ministère de l'Environnement devrait se positionner comme structure d'orientation en développant avec l'appui de l'IPE des outils pour l'intégration des questions transversales liées à l'environnement et aux changements climatiques dans la planification sectorielle. Le processus de mise en place d'une comptabilité environnementale qui a été suspendu faute de financement pourrait trouver un salut avec une reprise par l'IPE pour son approfondissement et son adoption.

b) Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

De manière indirecte (cf. 1.2.2 et encadré 1.5), vu sa responsabilité majeure dans l'élaboration des politiques, la gestion des finances et l'allocation budgétaire, le MFB a un rôle critique pour assurer que l'environnement soit considéré comme une priorité pour le développement économique et la réduction de la pauvreté afin que les autres acteurs gouvernementaux prennent leurs responsabilités face à leurs impacts sur l'environnement et les ressources naturelles sur le développement économique et social et que les ressources nécessaires y soient allouées.

Mais nous pouvons aussi souligner ici que l'une de ses missions plus directement liées au domaine de l'environnement concerne les questions foncières. Le Ministère de l'économie et des finances est en effet chargé de :

- La conservation de la propriété foncière ;
- La gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ;
- L'élaboration de la réglementation en matière domaniale.

On sait que le régime foncier et agraire constitue une dimension essentielle de la gestion des ressources naturelles. La plupart des acteurs de la gestion des ressources naturelles insistent toujours sur l'importance de la sécurisation foncière en tant que condition préalable de la bonne gestion des ressources naturelles. Quant à la politique d'aménagement du territoire ses incidences sur la gestion de l'environnement sont très importantes. Selon la RAF, « l'aménagement du territoire est une politique de planification spatiale qui vise à assurer un développement harmonieux de l'espace national par une meilleure répartition des populations et des activités en tenant compte » :

- Des contraintes des potentialités du milieu naturel ;
- Des capacités humaines et techniques ;
- Des nécessités économiques nationales ;
- Des interactions et des spécificités socio-économiques régionales ;
- De la protection de l'environnement.

On notera que le Ministère de l'Economie et des Finances n'est dans la pratique, intéressé par la terre qu'en ce qui concerne la dimension fiscale (impôts fonciers, taxes et redevances diverses) et la dimension technique (système d'immatriculation et conservation des dossiers fonciers) de la gestion foncière. Toute la dimension de la politique d'utilisation et de mise en valeur du foncier n'est pas formellement prise en charge par ce ministère. Elle relève tant des ministères chargés de l'Agriculture (foncier agricoles) de l'élevage (foncier pastorale), de l'urbanisme (foncier urbain), que de l'environnement (foncier forestier). Dans le même esprit, on s'étonnera que l'aménagement du territoire soit logé au Ministère de l'Economie et des Finances. L'ancienne approche de planification de l'économie à l'époque du régime révolutionnaire l'explique sans doute, mais elle pourrait très bien relever d'autres départements comme l'environnement, l'agriculture ou l'administration territoriale.

c) Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (MAHRH)

Le MAHRH assure cinq missions essentielles :

- L'analyse, la prévision, l'orientation et le suivi évaluation des performances des services agricoles ;
- L'élaboration de la législation en matière d'eau ;
- La conception, la réalisation et la gestion des aménagements hydrauliques et hydro-agricoles ;
- Le contrôle de l'application de la réglementation en matière foncière et de protection phytosanitaire ;
- L'appui conseil aux producteurs.

En l'absence d'autre précision, on peut craindre un risque de conflit de compétences entre le Ministère de l'agriculture chargé du « contrôle de l'application de la réglementation en matière foncière... » et le Ministère des finance « chargé de l'élaboration de la réglementation en

matière domaniale et foncière », mais aussi de « la gestion du domaine foncier national » (V. RAF, art. 33).

Encadré 1.7 : Recommandation n.6 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques un acteur clé pour le verdissement

Depuis la crise consécutive à la flambée des prix des denrées alimentaires en 2008, l'Etat burkinabé a opté avec l'appui de ses partenaires tels la FAO et l'Union Européenne, des mesures de relance de la production agricole à travers la diffusion à large échelle de semences améliorées. Des implications au niveau de la sécurité foncière des petits producteurs d'une part, d'autre part au niveau de l'accès et de l'utilisation des semences améliorées sont à surveiller. L'intervention du Ministère de l'agriculture en matière de législation sur les pesticides a des implications environnementales très importantes, d'où un besoin de concertation et de coordination en la matière avec le Ministère chargé de l'environnement.

Depuis des décennies, les producteurs avec l'appui des ONG et des structures de recherche développent des stratégies d'adaptation à la variabilité et au changement climatique. Des techniques de protection, de réhabilitation et de gestion durable des terres sont développées à cet effet et ayant fait leurs preuves méritent d'être diffusées sur l'ensemble du territoire afin que les producteurs soient préparés à toutes les éventualités. Une collaboration avec les services forestiers est une nécessité afin d'aider à effectuer des défriches dans le respect des normes, évitant une déforestation sauvage qui ne profite pas au producteur. Au niveau de la gestion de l'eau l'Etat a entrepris la mise en place de Comités locaux de gestion de l'eau (CLE) afin d'assurer une meilleure gestion des berges, et d'utilisation des plans d'eau. Force est de constater que ces structures après leur mise en place manquent de soutien et d'accompagnement, et on constate qu'ils n'arrivent pas à se faire respecter, courant ainsi le risque d'échouer à leur mission. Ici encore, il est important de promouvoir la collaboration avec le Ministère de l'environnement qui dispose d'une police forestière et d'agents assermentés habilités à faire des constats et à infliger des amendes conformément au code forestier. L'IPE pourrait animer une réflexion au profit des ministères concernés afin de créer au niveau local des espaces de coordination pour les conseils aux producteurs. Il conviendrait pour l'IPE de mener un plaidoyer pour plus de financements à l'endroit des petits producteurs de sorte à ce qu'ils modernisent les moyens de production dans l'optique d'une intensification agricole, car cela allégera davantage la pression sur les forêts. Ces derniers sont du reste les mieux placés pour assurer une meilleure gestion de l'environnement car toute leur vie en dépend (aliments, santé, bois de feu, d'œuvre et de service) à la différence des agrobusiness dont la sensibilité est plus tournée vers le profit.

Il faut envisager la mise à la disposition des écoles de formation agricole au Burkina d'experts du Ministère de l'Environnement afin que la formation intègre les questions environnementales de façon plus soutenue. Il serait également important que l'IPE renforce les capacités de la Direction générale de L'économie rurale et des statistiques. Cette direction pilote la production des statistiques agricoles ainsi que les systèmes d'alerte précoce. En lui dotant de méthodes et techniques d'analyse des données environnementales elle serait plus compétente pour produire des données pertinentes sur la part des ressources forestières ligneuses et non ligneuses à l'alimentation et à la formation des revenus des producteurs ruraux. La DGERS pourrait aider à travers le réseau d'encadrement du MAHRH à générer des informations sur les manifestations et les conséquences des changements climatiques et à aider à accroître la capacité de résilience des ménages ruraux agricoles par des stratégies d'adaptation plus efficaces.

d) Ministère des Ressources Animales (MRA)

Le MRA a la responsabilité des missions suivantes :

- La promotion de la production pastorale à travers la réorganisation de l'élevage traditionnel, l'aménagement des zones pastorales, la contribution au développement de l'élevage intensif ou la promotion des fermes d'élevage privées comme étatiques. Toutes ces activités ont des implications foncières importantes.
- Le contrôle de l'hygiène animale et des produits d'origine animale, ainsi que la promotion des industries de soutien à l'élevage.

Encadré 1.8 : *Recommandation n.7 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère des Ressources Animales un acteur clé pour le verdissement*

L'élevage constitue une source de revenu importante pour le Burkina et pour les producteurs. La base alimentaire du cheptel est constituée des ressources naturelles dans un contexte où les systèmes d'élevage restent encore en majorité extensifs. Le phénomène de la transhumance demeure une solution pour les éleveurs qui font face à un des difficultés financières et physiques d'accès aux aliments bétail. Il n'est pas rare que se créent des tensions entre le Ministère chargé de l'environnement et les éleveurs traditionnels et indirectement le Ministère chargé de l'élevage à propos de l'occupation de certaines forêts classées. L'aménagement des zones pastorales a également des implications très fortes en matière foncière. Une coordination plus étroite des actions et une harmonisation des réglementations sont indispensables entre les ministères chargés de l'agriculture, des forêts et des finances (l'administration des domaines). L'IPE devrait ainsi renforcer les capacités de la Cellule environnementale du MRA de sorte à ce qu'elle fasse la veille sur l'implication des services techniques de l'environnement dans l'élaboration des plans d'action du MRA et des projets d'élevage, et la mise en œuvre des mesures tendant à protéger et à renforcer les ressources naturelles au moment de l'exploitation des ressources par ou pour les besoins du cheptel. L'IPE pourrait aider également le MRA à conduire des études économiques poussées afin de faire la preuve de l'importance d'investir dans l'élevage traditionnel pour amener les producteurs vers une amélioration des systèmes, notamment le destockage pendant que les animaux se portent bien, et à inciter l'Etat à lui allouer des ressources suffisantes à cet effet. Cela passera également par un appui IPE à la formulation d'indicateurs pertinents permettant de démontrer la valeur ajoutée en terme de meilleure gestion de l'environnement et de revenus additionnels au profit des éleveurs.

e) Ministère de l'Administration Territoriales et de la Décentralisation (MATD)

Le MATD assure la tutelle des collectivités locales et exerce les missions suivantes :

- L'organisation et de contrôle du fonctionnement des collectivités ;
- L'exercice des pouvoirs de tutelle de l'Etat à l'égard des collectivités décentralisées ;
- Les relations avec les chefferies traditionnelles ;
- La mise en œuvre de la réglementation en matière de prévention des conflits et de sensibilisation des populations ;
- La direction et la coordination des opérations en cas de calamités et de catastrophes naturelles.

Encadré 1.9 : *Recommandation n.8 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation un acteur important pour le verdissement*

Dans la pratique la préservation de l'environnement nécessite l'implication forte des populations locales et donc l'implication des autorités traditionnelles qui dans de nombreuses régions du pays continuent à jouir d'une certaine autorité morale auprès des communautés de base. La participation du Ministère chargé de l'administration territoriale (les préfets de département surtout) est nécessaire pour assurer l'implication effective des chefs traditionnels et des populations.

Les collectivités territoriales ont avec le processus de décentralisation un rôle de plus en plus important en matière environnementale. Cela est vrai pour les communes urbaines en matière de gestion des pollutions et nuisances, mais aussi pour les communes rurales en matière de gestion des ressources forestières et fauniques. La question de la participation citoyenne est centrale et doit être le levier pour l'IPE qui devrait aider à partager les bonnes pratiques surtout en matière d'assainissement et de cadre de vie. Les collectivités sont placées sous la tutelle du Ministère de l'Administration Territoriale qui apparaît à travers toutes ces responsabilités comme un partenaire de choix pour le Ministère chargé de l'Environnement. A cet effet l'IPE pourrait concevoir un module de formation à l'endroit des élus et des agents des collectivités sur les liens PE, de sorte à ce que les aménagements communaux y inclus les lotissements, la réalisation des infrastructures communales et la délimitation des zones agricoles et des réserves forestières intègrent les questions environnementales et les investissements au profit des pauvres. Au-delà, il serait important que l'IPE puisse partager avec le MATD des expériences de gestion des ressources naturelles communales d'autres pays profitable à l'environnement, au budget communal et aux populations pauvres de sorte à l'inspirer dans les directives et orientations à donner aux maires. L'organisation de l'exploitation des produits forestiers non ligneux et leur commercialisation sur des aires de vente au niveau communal pourrait pourvoir des revenus pour la commune et pour les producteurs qui travailleront à protéger davantage et à promouvoir les espèces exploitées. Il est important à ce titre que l'IPE aide l'Agence de promotion des produits forestiers non ligneux mise en place par le MECV à mettre en place des méthodes et techniques d'appui à la structuration des filières au profit des Organisations faitières de producteurs engagées dans l'exploitation des PFNL.

f) Ministère des Mines, des carrières et de l'énergie (MMCE)

Le MMCE a la responsabilité des missions suivantes :

- l'élaboration, de l'application de la législation et de la réglementation en matière de recherche, de production, d'approvisionnement et de distribution de produits énergétiques ;
- le contrôle, la production, l'approvisionnement et la distribution des énergies conventionnelles ;
- Le contrôle des infrastructures énergétiques ;
- La promotion des énergies nouvelles et renouvelables ;
- La promotion des économies d'énergies et de l'efficacité énergétique ;
- La promotion, la coordination, le contrôle et le suivi dans le domaine de la recherche géologique, minière et l'utilisation des ressources minérales.

En pratique, le Ministère des Mines est chargé aussi de l'élaboration de la législation minière.

Encadré I.10 : *Recommandation n.9 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère des Mines, des carrières et de l'Energie et l'autorité de régulation du secteur de l'énergie (ARSE), des partenaires de choix pour le verdissement*

Les initiatives législatives et réglementaires du Ministère chargé des mines ont de nombreuses implications environnementales. D'où l'existence de fréquents conflits de compétence entre ministère des mines et ministère chargé de l'environnement. Ce fut le cas lors de l'élaboration des textes relatifs aux Etablissements dangereux, ou lors de l'élaboration des textes relatifs aux études d'impact. L'ouverture des mines a des incidences sur les populations riveraines, leurs modes de vie et leurs santé. Il faut noter en effet que les zones minières connaissent une prolifération des drogues et de la prostitution affectant la santé des mineurs et des populations environnantes. L'arrivée massive d'ouvriers crée une nouvelle dynamique induisant de nouveaux modes de vie et accentuant la hausse des prix des denrées alimentaires. Le code minier qui a été relu encore en décembre 2009 prévoit un dispositif pertinent, mais qu'il faut mettre en application et il est de la responsabilité du Ministère en charge des mines de participer au plan technique aux aménagements, et de veiller au respect des cahiers de charges notamment liés aux prescriptions et recommandations des études d'impacts environnementaux ; il doit participer également au contrôle des établissements dangereux qui poussent avec la création des mines. A cet effet l'IPE devrait accroître l'expertise du Bureau national des évaluations environnementales et des déchets spéciaux (BUNED) ainsi que des cabinets d'études et consultants indépendants en matière de suivi et de contrôle de respect pour le premier, et en matière de compétences pour la conduite d'étude de bonne facture. La fonction notamment du suivi et du contrôle du respect des cahiers de charges par les concessionnaires est importante à développer au niveau du BUNED et de la Direction générale des mines par l'IPE.

Au niveau du secteur de l'énergie il a été créé courant 2009, l'Autorité de régulation du secteur de l'Energie (ARSE) qui est rattachée au premier ministre. La présidente actuelle de cette nouvelle institution est la SP/CONEDD sortante. Ceci constitue un avantage d'avoir à la tête de cette autorité une personnalité qui a été au centre de la politique environnementale et des conventions. L'IPE devrait saisir cette opportunité pour renforcer les méthodes de travail de cette institution et lui doter des outils nécessaires à l'analyse du secteur, à l'analyse de l'implication de la politique énergétique actuelle du gouvernement et à produire les recommandations et prescriptions nécessaires pour le respect des normes notamment environnementales. L'ARSE est un allié important pour l'IPE.

g) Ministère du Commerce, de la promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat (MCPEA)

Le MCPEA a la responsabilité des missions suivantes :

- La coordination et le suivi des activités industrielles ;
- La mise en œuvre de la politique de normalisation industrielle et de gestion de la propriété industrielle et des brevets ;
- L'élaboration de stratégies et réglementation de promotion de l'artisanat.

Encadré I.11 : *Recommandation n.10 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère du commerce, de la promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat une cible importante pour l'IPE*

Ce Ministère, exerce la tutelle des établissements industriels. D'où des besoins de concertation avec le Ministère de l'Environnement et aussi le Ministère chargé des Mines en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des textes sur les établissements dangereux ou sur les normes de rejet. Les petites et moyennes entreprises ainsi que les grandes industries sont causes de pollution et de mauvaise gestion des déchets liquides et solides. Il suffit de faire un tour dans les zones industrielles de Ouaga et de Bobo pour s'en convaincre rien qu'aux odeurs, à la fumée et au bruit. Les cours d'eau qui traversent ces villes sont pollués à telle enseigne que ni les hommes, ni les animaux ne peuvent encore utiliser les eaux. On peut citer le cas du cours d'eau de Massili un bras du Nakambé situé à moins d'une vingtaine de Km de Ouaga ou le cas du fleuve Houet qui traverse la ville de Bobo. L'IPE pourrait aider à promouvoir des technologies propres et à faire une mise en relation sous forme d'échanges de bons procédés avec des promoteurs d'autres pays. Pour ce Ministère qui assure la tutelle de la chambre de commerce, d'industrie et d'artisanat, l'IPE pourrait œuvrer à la mise en place et à la formation des Cellules environnementales aussi bien au niveau du Ministère que de la chambre de commerce et des entreprises. Le renforcement des capacités des cellules et la sensibilisation des structures les abritant afin qu'elles les dotent de ressources nécessaires pour permettre i)une meilleure information des acteurs sur l'incidence de leur action sur l'environnement et ce que cela induit comme charge au niveau écologique, sanitaire et assainissement, ii)un meilleur respect des cahiers de charge pour les investissements notamment pour l'environnement, iii)une meilleure visibilité des actions de compensation et d'atténuation conduite par les entreprises qui respectent leurs engagements pour faire bon exemple.

h) Ministère de la Santé (MS)

Le MS a la responsabilité des missions suivantes :

- l'hygiène publique,
- la prévention contre les grandes endémies et
- l'organisation de la médecine traditionnelle

Encadré I.12 : *Recommandation n.11 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – le Ministère de la Santé un partenaire important pour l'IPE*

Le document de cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (2004-2006) souligne que l'examen des indicateurs de santé par niveau socio-économique montre des disparités significatives de l'état de santé entre les groupes les plus riches et les plus pauvres. Le fossé existe entre le groupe des 20% les plus riches où les indicateurs sont significativement meilleurs et le groupe des 80% les plus pauvres qui présentent des taux de mortalité et de malnutrition encore très élevés du Burkina Faso. De façon globale les 20% les plus pauvres utilisent deux fois moins ces services que les 20% les plus riches. Cependant le même document souligne que l'incidence des maladies comme la diarrhée et les infections respiratoires aiguës n'est pas fortement liée au statut socio-économique ; ce qui reflète, probablement, la forte pression infectieuse de l'environnement (avec le paludisme) et les problèmes d'assainissement dans l'ensemble du pays et des milieux de résidence. Il faut noter que la principale pathologie au Burkina, est le paludisme suivi des affections respiratoires et des maladies diarrhéiques. Une politique d'assainissement du cadre

de vie, et d'hygiène liée notamment à l'eau potable diminuerait considérablement la prévalence de ces maladies.

Ce Ministère est l'initiateur du code de la santé, qui a de nombreux recoupements avec le code de l'environnement en matière de lutte contre les pollutions et les déchets dangereux. Les besoins de coordination sont essentiels en vue d'une harmonisation de la mise en œuvre de ces textes. L'IPE pourrait jouer un rôle de facilitation dans la mise en cohérence de ces textes. Il pourrait également appuyer le département de la santé à élaborer des policy brief à l'intention des autres ministères, notamment du Ministère de l'Economie et des Finances, sur la mortalité, la prévalence des maladies liées aux affections respiratoires et aux maladies diarrhéiques, ainsi que les coûts de santé liés à ces maladies, aux pollutions et à la manipulation de produits dangereux.

1.3.3 Evolution et analyse critique de l'organisation du Ministère en charge de l'Environnement et du Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable

a) Le Ministère en charge de l'Environnement

Les évolutions constatées au niveau de l'action et de l'organisation du Ministère en charge de l'Environnement (et qui ne sont pas singulières au seul cas du Burkina Faso) trouvent leurs explications dans le caractère complexe de la notion de l'Environnement qui comporte deux facettes (qualitative et quantitative) :

- sur le **plan quantitatif**, l'Environnement est considéré comme l'ensemble des ressources disponibles (naturelles ou créées par l'homme) pour la satisfaction des besoins de l'homme et de la communauté humaine : (i) ressources naturelles (les ressources renouvelables comme les ressources forestières, animales, hydrauliques, etc. et les ressources non renouvelables comme les ressources foncières, minières, etc.) et (ii) les ressources créées par l'homme transports, industries, urbanisme, commerce, etc. Pour ce qui est des ressources créées par l'homme.
- sur le **plan qualitatif**, l'environnement est considéré comme l'ensemble des mêmes ressources, mais cette fois-ci, pas en tant que bien de consommation, mais en tant qu'éléments constitutifs de la nature et dont la présence ou l'absence en une proportion donnée, peut avoir des répercussions sur l'équilibre de cette nature et le maintien de la vie sur terre.

Pour tenir compte de ces deux aspects, le Ministère a vu ses missions s'élargir progressivement au fil des temps. Cet élargissement s'est traduit dans un premier temps par la fusion de l'ex-Ministère de l'Environnement et du Tourisme et celui de l'Eau pour donner en 1995, le Ministère de l'Environnement et de l'Eau et dans un deuxième temps par la création en 2002, d'un Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

Outre le souci de recentrer les préoccupations du ministère sur des objectifs exclusivement environnementaux, cette restructuration, a permis de clarifier la confusion qui existait entre les

deux (02) aspects de la notion d'environnement, à savoir l'aspect quantitatif et l'aspect qualitatif. Désormais, les aspects quantitatifs sont gérés par des directions techniques localisées au sein ou en dehors du Ministère chargé de l'Environnement (Directions chargées des ressources forestières, hydrauliques, animales, minières...) alors que les aspects qualitatifs sont gérés par le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie à travers un Conseil National dont l'objectif principal est de veiller à l'harmonisation des actions des directions techniques.

En plus de cette restructuration, la nécessité d'intégrer les actions, impliquait pour le ministère d'être le garant institutionnel de la sauvegarde des équilibres socio-écologiques et à ce titre, d'être capable de fournir des indications, règles de conduite, normes et paramètres à tous les autres intervenants conduisant des actions de développement. Pour ce faire, les réflexions menées en 2002 ont permis d'établir trois niveaux d'action pour le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie (MECV) au niveau des actions conduites par les autres intervenants (public, privé, société civile, etc.) :

- **En amont des actions de développement** : Le MECV a la charge et l'obligation morale et politique de détecter, avant la mise en œuvre de toute action de développement, toutes les incidences négatives que cette action peut avoir sur l'Environnement. En effet, tout projet de développement initié au Burkina Faso (par ex. barrages, routes, aménagement sylvo-hydro-agricole ou sylvo-hydro-pastoral) a certes un premier effet, celui que nous attendons, que nous avons prévu ; mais il possède aussi et toujours un second, voire un troisième effet que nous n'avons pas prévu, et dont les résultats sont souvent contraires à ceux escomptés. L'objet d'une politique environnementale ou plus précisément le rôle du MECV doit donc être de pouvoir intervenir dès le processus de préparation/planification de l'action pour faciliter l'identification des effets indésirables et proposer des solutions pour les atténuer. Cela se fait généralement à travers, les Etudes d'Impact sur l'Environnement (EIE), mais cette fonction devrait de plus en plus intégrer les Evaluation Environnementales stratégiques, qui ne sont pas courantes pour le moment, de sorte à mieux baliser le terrain en présentant des options prospectives plus pertinentes.
- **Pendant l'exécution des actions de développement** : Le MECV à travers le BUNED doit s'assurer que les technologies et les intrants utilisés dans la mise en œuvre des actions de développement soient des technologies et des intrants « propres » soit des technologies et des intrants qui ne polluent pas et qui favorisent une économie des matières premières qui rentre dans le processus de réalisation de l'action. Le MECV se doit donc de conseiller et d'orienter le gestionnaire/maître d'œuvre de l'action dans la recherche permanente d'une synergie entre les différents secteurs de développement concernés par l'action et une concertation permanente avec l'ensemble des acteurs parties prenantes pour se convaincre qu'à chaque étape d'exécution de l'action, les technologies efficaces ont été utilisées et qu'un maximum d'économie a été fait en matière d'utilisation de matières premières et d'énergie. C'est à ce niveau que le Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable (CONEDD) et ses bras armés que sont le Secrétariat Permanent, la Conférence, les Cellules environnementales, les Commissions spécialisées, ont un rôle de conseil et d'orientation à donner.

- **En aval des actions de développement :** Le MECV doit intervenir pour obliger le gestionnaire/maître d'œuvre à corriger les dommages causés à l'environnement suite à l'exécution de l'action de développement. C'est à ce stade que doivent intervenir les stratégies d'Assainissement et de Lutte contre les Pollutions dont les mandats sont généralement confiés aux municipalités que le Ministère doit contribuer à former.

Encadré I.13 : Recommandation n.12 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – pour une meilleure organisation du MECV

Malheureusement, pour diverses raisons, notamment le manque de moyens (techniques et financiers), le manque de pouvoir, la faiblesse des compétences et la difficulté pour le MECV et ses institutions à s'approprier les implications opérationnelles de l'aspect qualitatif de l'environnement, les trois exigences décrites ci-dessus éprouvent toujours des difficultés à s'affirmer dans l'action quotidienne du ministère. Il existe toujours d'importantes lacunes dans la compréhension des pressions qu'exercent les activités humaines sur les écosystèmes, l'évaluation des services assurés par les écosystèmes, notamment les impacts sociaux (par ex. sur la santé et la pauvreté...) et économiques (par ex. coûts de la dégradation de l'environnement, raréfaction des ressources...) d'une gestion non raisonnée des ressources naturelles et de l'environnement. Au regard des déficits ci-dessus cités, l'IPE pourrait soutenir comme déjà évoqué plus haut, le MECV pour la réalisation d'études économiques sur les coûts de dégradation de l'environnement, l'audit du CONEDD, des formations à l'endroit des services centraux et de mission et la mise en place d'outils d'intégration des liens PE.

b) Le Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable (CONEDD)

En application des recommandations de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) et de l'article 7 du Code de l'environnement, il a été mis en place au Burkina Faso en 1995 un Conseil National pour la Gestion de l'Environnement (CONAGESE) avec pour principale mission de servir de cadre de concertation pour intégrer harmonieusement les considérations environnementales dans le processus de développement social, économique et culturel du pays. De 95 à 2002 le Secrétariat Permanent du CONAGESE (SP/CONAGESE) s'est donné comme objectifs l'identification et l'élaboration des outils de planification de gestion de l'environnement : outils politiques, outils de formation, outils législatifs, outils de suivi et de gestion de l'information sur le milieu, outils de capitalisation et de mise en évidence des expériences de terrain. Ces outils ont permis - *dans une certaine mesure* - de :

- Renforcer le cadre législatif pour les questions environnementales ;
- Renforcer la vision de durabilité au niveau des politiques et des stratégies du développement à travers la recherche de cohérence, d'harmonisation, de coordination et de synergies ;
- Encourager l'utilisation de méthodes participatives intégrales, c'est-à-dire concernant à la fois l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation des politiques, programmes et projets, à travers des concertations avec les bénéficiaires pour en assurer l'appropriation par les populations concernées de même que pour leur responsabilisation ;

- Initier l'élaboration d'un réseau de collecte et de diffusion de l'information environnementale ;
- Adapter le cadre institutionnel qu'est le CONAGESE et particulièrement son Secrétariat Permanent au caractère transversal des questions environnementales pour les rendre plus efficaces et plus performants dans l'accomplissement de leurs missions.

Ces actions pour la plupart ont été théoriquement conduites, mais connaissent ou une opérationnalité théorique ou une sous utilisation des services. Aussi, une série de réflexions et d'études conduites par le SP/CONAGESE et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) a mis en évidence les insuffisances suivantes du cadre de concertation qu'est le CONAGESE :

- Le SP/CONAGESE a bien souvent joué un rôle d'exécution dans la mise en œuvre des projets liés à la gestion de l'environnement en particulier ceux relatifs aux conventions de la génération de Rio. Ce qui n'est pas du tout son rôle puisque ce faisant, il se positionne en Juge et Partie, et que, dans le contexte actuel du financement des actions environnementales, il est de ce fait en compétition avec les autres acteurs, y compris au sein du MECV, pour l'accès aux ressources financières ;
- Le statut du CONAGESE, en particulier de son Secrétariat Permanent est en inadéquation avec ses missions, lesquelles nécessitent pour leur accomplissement efficace, (i) une autorité politique et morale élevée, (ii) une expertise pluridisciplinaire et de haut niveau scientifique dotée de fortes capacités d'analyse et de capitalisation ;
- L'ancrage institutionnel du CONAGESE et le profil des cadres qui l'animent, pour la plupart d'une formation de base forestière, ont contribué à donner l'impression que le CONAGESE et son Secrétariat Permanent étaient l'affaire du Ministère en charge de l'environnement. Cela n'a pas permis de faire de la question environnementale un sujet transversal ;
- La société civile avait une présence marginale dans les concertations malgré les efforts d'ouverture en direction de cette catégorie.

Des mesures correctives ont alors été prises visant à recentrer les missions et le statut du CONAGESE de manière à en faire « une structure de gestion de l'environnement au Burkina Faso ». L'objectif était d'en faire une structure véritablement capable de veiller à la prise en compte des préoccupations environnementales dans le processus de développement économique, social et culturel du pays. Les tâches du CONAGESE devaient donc se focaliser sur :

- La promotion, la coordination et le contrôle des actions de préservation de l'Environnement initiées par les Ministères à vocation sectorielle et ceci à partir des enjeux environnementaux de leurs missions ;
- La recherche de synergies dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans et programmes de développement au niveau national, régional et local ;

- Le développement et la promotion d'une approche de planification qui intègre les priorités environnementales globales dans le processus de planification nationale du développement ;
- La promotion de la prise en compte, par les différents acteurs sociaux et économiques, de la variante environnementale dans les politiques et stratégies de développement ;
- La conduite/pilotage du processus d'élaboration de la politique du gouvernement en matière environnementale ;
- L'information des départements ministériels et de l'ensemble des acteurs publics et privés de la politique environnementale initiée par le gouvernement et le suivi de la mise en oeuvre de cette politique ;
- L'examen de l'ensemble des projets de textes législatifs et réglementaires ayant une implication en matière environnementale.

C'est ainsi que la première conférence du CONAGESE tenue les 26, 27 et 28 février 2002 décidait des mesures suivantes :

- La création d'une structure de mission nommée Commission Nationale de l'Environnement et du Développement Durable (CONEDD) en lieu et place du CONAGESE ;
- La mutation du SP/CONAGESE en SP/CONEDD, une structure légère et pluridisciplinaire où composée d'experts avec des profils bien précis ;
- La mise en place de quatre (4) commissions spécialisées et des cellules environnementales ;
- La responsabilisation des autres acteurs ayant un rôle dans la gestion de l'environnement et au niveau des actions de développement (y compris le département en charge de l'environnement) en vue d'assurer la mise en oeuvre des plans et politiques relatives aux questions environnementales tels que le Plan National de Lutte Contre la Désertification (PANLCD), la stratégie nationale et le plan d'action en matière de diversité biologique et la stratégie nationale de mise en oeuvre de la Convention sur les changements climatiques.

Ces différentes mesures ont soit été travesties dans leur application soit non appliquées pour trois raisons, essentiellement :

- Un déficit de compréhension de la notion d'environnement et de sa place dans l'architecture du développement économique, social et culturel dans les différents ministères, y compris au MECV ;
- Un déficit de coordination des différentes interventions des acteurs et l'absence d'une répartition adéquate des rôles et responsabilités dans la gestion des questions environnementales ;
- Un engagement politique peu lisible concernant les questions environnementales.

De sorte qu'à l'heure actuelle, la différence essentielle entre le CONEDD et le CONAGESE réside dans la dénomination et le CONEDD ne dispose ni des moyens/ressources, ni des capacités d'action nécessaires pour jouer son rôle de centre de gouvernance de la gestion des questions environnementales et de leur prise en compte systématique dans les stratégies, plans et programmes de développement économique, social et culturel.

En effet, la fonctionnalité d'organes comme par exemple les commissions spécialisées n'est pas effective jusque là. Mises en place depuis 2006, après la première session tenue en 2007, les 4 commissions spécialisées ont élaboré chacune un plan d'action dont la mise en œuvre n'a jamais vu le jour. Les raisons évoquées sont financières et organisationnelles, mais si leurs fonctions sont indispensables, il serait impérieux que la conférence donne des instructions afin que des dispositions soient prises à cet effet.

Encadré I.14 : Recommandation n.13 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – Le SP/CONEDD un acteur au centre de l'IPE

La faible performance du CONEDD est éminemment institutionnelle. Les déficits relevés plus haut laissent entrevoir que le CONEDD manque de ressources financières, humaines et matérielles et ne dispose pas de marges de manœuvres pour jouer sa partition. L'audit institutionnel devrait donc aborder la question du positionnement et de l'organisation du CONEDD en lien avec ses prérogatives et non se limiter à une étude du Secrétariat permanent qui n'est qu'un organe. L'IPE devrait conduire un plaidoyer en produisant les exemples du Rwanda, du Malawi et d'autres pays qui ont mis les organes homologues du CONEDD à des niveaux centraux faisant d'elles des Institutions respectées dont les recommandations, les conseils et les interpellations sont demandées et prises au sérieux. L'IPE devrait aider également le SP à mieux se concentrer sur le développement des politiques environnementales au lieu de passer trop de temps sur les conventions. L'IPE pourrait aider le SP à se concentrer davantage sur le fonctionnement et l'animation des commissions spécialisées qui jusque là n'ont pas fonctionné, et renforcer la fonction et le fonctionnement des Cellules environnementales. L'absence d'une stratégie nationale de développement durable au Burkina demeure un problème, et cela explique qu'on en soit encore à se demander comment influencer la prise en compte des questions environnementales dans les politiques et les budgets. Son avènement n'enlève rien à la SCADD qui est une stratégie globale de lutte contre la pauvreté et qui ne saurait s'étaler largement sur les questions environnementales. L'IPE, pour y arriver devrait cibler la présidence et le premier ministre afin de mieux faire appréhender l'importance de la fonction du CONEDD et la nécessité d'être ancrée à un niveau d'où son action pourrait traverser verticalement l'ensemble des Ministères et des différentes Institutions républicaines. Autant la conférence est présidée par le premier ministre, autant un ancrage direct à ce niveau ou à la présidence, à l'image du SP/CNLS (conseil national de lutte contre le sida) rendrait le CONEDD plus efficace.

c) Les Cellules environnementales

Six (6) ans après la première conférence du CONAGESE qui avait décidée de la mise en place de cellules environnementales, celles-ci ont finalement vu le jour suite au décret N° 2008-125/PRES/PM/MECV du 7 mars 2008. Ce décret dans son article 1 relatif aux dispositions générales stipule que: « Il est créé au sein de chaque département ministériel une cellule environnementale ministérielle (CEM), dans chacune des régions administratives du Burkina Faso, une cellule environnementale régionale (CER) et une cellule environnementale de

l'entreprise dans chaque entreprise publique ou privée. La dénomination peut varier au sein des entreprises publiques et privées ». Leur mission globale est de contribuer à la prise en compte des préoccupations environnementales lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques, programmes et projets de développement. Les attributions des différentes Cellules environnementales sont:

- Pour les cellules environnementales ministérielles (CEM) :
 - Assurer le plaidoyer pour l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques, programmes et projets du département ministériel concerné ;
 - Participer à la vulgarisation des outils juridiques et techniques de l'évaluation environnementale ;
 - Participer avec le ministère en charge de l'environnement et les agences d'exécution des projets, au suivi de la mise en œuvre des plans de gestion environnementale et sociale ;
 - Apporter un appui-conseil au ministère dans les domaines de l'environnement où elles ont acquis des compétences les concernant ;
 - Participer à l'éducation environnementale et à toute activité relevant du domaine de l'environnement.

- Pour les cellules environnementales régionales (CER)
 - Apporter un appui conseil au gouvernement en matière d'environnement relevant de la compétence régionale ;
 - Participer avec la direction régionale en charge de l'environnement et les agences d'exécution des projets au suivi et à la mise en œuvre des plans de gestion environnementale et sociale au niveau régional ;
 - Veiller à la prise en compte des préoccupations environnementales dans les instruments de planification au niveau régional ;
 - Participer à l'éducation environnementale et à toute activité relevant du domaine de l'environnement au niveau régional.

- Pour les cellules environnementales des entreprises publiques et privées
 - Assurer le plaidoyer pour l'intégration de la dimension environnementale dans les instruments de planification des entreprises publiques et privées;
 - Participer à la vulgarisation des outils juridiques et techniques de l'évaluation environnementale ;
 - Participer avec le ministère en charge de l'environnement et les agences d'exécution des projets, au suivi de la mise en œuvre des plans de gestion environnementale et social ;
 - Apporter un appui-conseil à l'entreprise dans le domaine de ses activités ayant un impact significatif sur l'environnement ;
 - Participer à l'éducation environnementale et à toute activité de l'entreprise relevant du domaine de l'environnement.

La mise en œuvre dudit décret a été confiée au SP/CONEDD qui par la suite a organisé des ateliers d'information, de sensibilisation et de formation au cours du quatrième trimestre de l'année 2008, à l'intention de dix (10) ministères et de douze (12) régions administratives sauf la région du centre. Les dix ministères touchés sont :

- le Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (MAHRH) ;
- le Ministère des Ressources Animales (MRA) ;
- le Ministère des Mines, des Carrières et de l'Energie (MCE) ;
- le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) ;
- le Ministère de la Santé (MS) ;
- le Ministère des Transports (MT) ;
- Le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (MUH) ;
- le Ministère de la Culture, Tourisme et de la Communication (MCTC);
- le Ministère des Infrastructures et du Désenclavement (MID) ;
- le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (MEBA).

En Novembre 2009, la situation concernant la mise en place des cellules environnementales était la suivante :

- Quatre départements ministériels ont mis en place des CEM qui figurent dans les organigrammes de ces Ministères :
 - Ministère des Infrastructures et du Désenclavement (MID) ;
 - Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ;
 - Ministère des Mines, des Carrières et de l'Energie (MCE) ;
 - Ministère de la Défense (MD).
- Quatre Régions administratives ont mis en place des CER :
 - La région du Centre ;
 - La région des Hauts Bassins ;
 - La région de la Boucle du Mouhoun ;
 - La région du Sahel
- Six entreprises privées ont mis en place des cellules environnementales :
 - FASO COTON ;
 - SN Citec ;
 - TAN – ALIZ ;
 - La Société Cotonnière du Gourma ;
 - La Chambre de Commerce ;
 - BRAKINA.

Une correspondance du Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie datée du 14 Avril 2009 a été envoyée aux dix ministères et aux douze régions pour faire le point sur la situation de mise en place des cellules environnementales. A ce jour, le SP/CONEDD n'a enregistré aucune réponse. Les cellules environnementales constituées ont chacune élaboré une feuille de route et devraient avoir fourni à la Direction Générale des Aménagements et du Cadre de Vie (devenu depuis lors la structure chargée de leur suivi) un rapport d'activité en Juin 2009, ce qui n'est pas

le cas. Au moment de la mise en œuvre de ces Cellules, les participants aux ateliers avaient émis des inquiétudes et formulé des risques qui se révèlent être justifiées, car encore d'actualité, à savoir :

- Au niveau national :
 - Le risque que les CEM ne soient que des cadres de concertation de trop par rapport à ceux déjà existants.
 - La difficulté à trouver trois (3) personnes au sein de chaque département ministériel pour piloter la CEM ;
- Au niveau régional :
 - Le risque que les CER ne soient que des cadres de concertation de trop par rapport à ceux déjà existants (Cadre de Concertation Régional de Développement, cadre de concertation technique provinciaux, commissions villageoises de développement...);
 - Des inquiétudes sur les rapports éventuels entre CER et le MECV et les mécanismes fonctionnels mis en place à cet effet ;
 - Des inquiétudes sur le lien entre les CEM au niveau national, les Cellules Environnementales Régionales CER au niveau Régional et les commissions environnement et développement au niveau régional ;
- Au niveau des entreprises publiques et privées :
 - Le risque de laisser la discrétion aux entreprises privées de désigner les membres de leur cellule environnementale au regard du lien de subordination entre employeur et employé;
 - La problématique de la compétence spatiale des cellules environnementales des entreprises privées à caractère transnational (cas de SITARAIL) ;
 - Le rôle et la place du secteur informel dans le processus des cellules environnementales.

Encadré 1.15 : Recommandation n.14 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – Les cellules environnementales un mécanisme institutionnel ayant un rôle essentiel pour institutionnaliser le verdissement

Les Cellules environnementales sont des organes dont la pertinence est sans nul doute évidente. Il faut veiller à ce qu'elles ne soient pas des organes de trop en leur accordant l'accompagnement aussi bien technique, matériel, financier et en leur dotant des instruments administratifs et juridiques utiles afin qu'elles soient prises au sérieux. Au regard des difficultés pressentis qui se constatent aujourd'hui, l'IPE pourrait s'investir à travers les activités suivantes :

- Appuyer le SP CONEDD et le MECV à la prise de mesures donnant un statut plus fort aux Cellules environnementales pour éviter qu'elles ne soient juste des organes qui sont consultés pour se faire bonne conscience ou pour donner l'impression d'être en phase avec les visions de développement durable

- Equiper les cellules en matériels informatiques

Accompagner le CONEDD pour permettre l'animation des ateliers au niveau des départements ministériels restant (16) et la région du centre qui n'ont pas été touchés en 2008

- Former et doter la DGACV de moyens pour le suivi appui conseil des Cellules et la production de feedback réguliers et visibles de leur action
- Former les membres des Cellules Environnementales Ministérielles (CEM) et des Cellules Environnementales Régionales (CER)
- Faire un plaidoyer pour une prise en compte effective des cellules environnementales dans les prévisions budgétaires des Ministères, des Régions administratives, des projets et programmes ainsi que les Entreprises Publiques et Privées conformément à l'article 14 du décret
- Faire le plaidoyer et l'accompagnement technique nécessaire pour que : chaque cellule élabore un programme d'activités assorties de budget prenant en compte les besoins de formation ; une nomination effective des membres des cellules par la prise d'arrêtés au niveau des départements ministériels, les régions administratives et les entreprises publiques et privées

1.4 Gouvernance et Décentralisation

1.4.1 Collectivités Territoriales

a) Les organes des Collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont constituées de 351 communes (dont 305 communes rurales et 46 communes urbaines) et 13 régions. Au niveau de chaque catégorie de collectivité territoriale la loi a prévu un organe délibérant et un organe exécutif :

- Pour la Région, il s'agit du Conseil Régional et du président dudit conseil ;
- Pour la commune, il s'agit du Conseil Communal et du Maire.

Les Conseils définissent les grandes orientations en matière de développement, discutent et adoptent les plans de développement de leurs territoires et en contrôlent l'exécution. Le Président du Conseil Régional et le Maire sont chargés d'administrer toutes les affaires et d'organiser les services à caractère administratif, industriel et commercial, aux fins de sauvegarder les intérêts de leur collectivité et de promouvoir le domaine public et privé de celle-ci.

La loi a également prévu la mise en place de Conseils Villageois de Développement (CVD). Le CVD est la structure chargée de l'animation et de la mise en œuvre du développement local au niveau du village. Il a pour attributions, sous l'autorité du Conseil Municipal, (i) de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de développement, (ii) de contribuer à la promotion du développement local dans le village, et (iii) de participer aux activités des différentes commissions mises en place par le CM pour la gestion et la promotion du développement local.

b) Les compétences dévolues aux collectivités territoriales

D'une manière générale, l'Etat partage avec les collectivités territoriales, régions et communes, la responsabilité politique de la gestion des affaires locales et nationales. Ce partage doit se concrétiser par le transfert d'une partie des compétences et des ressources.

La collectivité Territoriale (CT) est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle constitue une entité d'organisation et de coordination du développement. Il existe deux (02) types de CT au Burkina Faso : la région et la commune (urbaine et rurale). La loi stipule que les CT concourent avec l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la gestion de l'environnement et à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie. Elles jouent un rôle clef en matière d'environnement et de lutte contre la pauvreté à travers notamment les compétences spécifiques suivantes qui leurs sont dévolues :

- La promotion du développement économique, social, culturel, environnemental et la participation à l'aménagement du territoire ;
- Le développement d'actions de coopération (avec des CT, organismes internationaux publics et privés) dans le domaine du développement ;
- La création et l'acquisition des établissements dans les domaines de l'enseignement, de la santé, de l'environnement ou dans tout autre domaine socio-économique ou culturel.

Ces compétences sont cependant transférées de manière progressive. Le transfert de compétences et des ressources aux communes urbaines dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs est effective.

Concernant, le transfert de compétences des CT en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles (articles 88, 89 et 90 du CGCT), elle est en partie programmé dans le cadre du Plan de Réformes Institutionnelles et Juridiques pour la mise en œuvre de la Décentralisation dans le secteur forestier (PRIJD) adopté en 2006. Ainsi, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles :

(i) Les compétences de la région concernent :

- La création de bois et forêts d'intérêt régional ;
- La participation à la protection, à la gestion et à la mise en défens des forêts classées et des forêts protégées ;
- La participation à la protection des cours d'eau et à la protection de la faune et des ressources halieutiques d'intérêt régional ;
- L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement ;
- La participation à l'établissement des schémas d'enlèvement et d'élimination des déchets.

(ii) Les compétences de la commune urbaine et de la commune rurale concernent :

- L'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement
- La participation à la protection et à la gestion des ressources en eaux et des ressources halieutiques ;

- La lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances ;
- La gestion des déchets ménagers ;
- La participation à la gestion des ressources naturelles relevant de l'Etat ;
- La participation à la protection et à la gestion des ressources fauniques des forêts classées ;
- La protection et gestion des ressources fauniques des forêts protégées ;
- L'avis sur l'installation d'établissements insalubres et dangereux.

Au niveau des communes rurales, il existe des compétences spécifiques qui sont :

- La gestion de la zone de production aménagée par la commune rurale ;
- La participation à la gestion de la zone de production aménagée par d'autres personnes morales, sur le territoire de la commune rurale ;
- La création de zones de conservation ;
- La participation à la protection et à la gestion des ressources naturelles situées sur le territoire de la commune rurale ;
- La participation à la protection et à la gestion des forêts naturelles, de la faune sauvage, des ressources en eau et des ressources halieutiques situées sur le territoire de la commune rurale.
- La participation à la protection et à la gestion des forêts naturelles, de la faune sauvage, des ressources en eau et des ressources halieutiques situées sur le territoire de la commune rurale ;
- La délivrance des autorisations de coupe de bois dans les bois, forêts et zones de conservation d'intérêt local ;
- La délivrance des permis de petite chasse dans les zones de conservation d'intérêt local ;
- La délivrance des permis de pêche sportive sur les cours et plans d'eau d'intérêt local.

En matière de gestion des ressources en eau et d'assainissement, les compétences des CT sont :

- Mobiliser les ressources locales indispensables à la réalisation des objectifs de portée locale ;
- Contrôler les moyens de mise en œuvre des objectifs en matière d'hydraulique au niveau local ;
- Réaliser et gérer les points d'eau ;
- Appliquer la législation ;
- Mettre en place des politiques locales d'assainissement,
- Gérer les eaux usées et les ordures ménagères,
- Créer des infrastructures de drainage des eaux pluviales.

c) Les difficultés spécifiques au transfert de compétences et des ressources

L'état central reste très frileux dans la « parcellisation » de son pouvoir au profit des collectivités territoriales. L'impression d'une hésitation de la part des décideurs se fonde sur les retards dont se plaignent parfois les autorités communales notamment en ce qui concerne les transferts des ressources financières. Cette attitude pourrait se comprendre comme une précaution que l'Etat veut prendre dans une opération dont les effets sont décisifs pour la suite du processus. Par

ailleurs, la faiblesse des moyens disponibles au sein des finances publiques n'incite pas le pouvoir central à des transferts significatifs au profit des régions et des communes. Il est reconnu que le transfert de compétences et de ressources constitue l'opération la plus complexe du processus de décentralisation tant dans le fonds que dans la forme.

Dans le fonds, le principe de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est codifié et généralement accepté. Mais ce sont les modalités opératoires pour assurer cette répartition qui ne sont pas expressément définies. Il n'existe pas un code qui donne le sens des différentes dispositions législatives et réglementaires. On bute souvent sur la méthode à suivre pour définir le montant des ressources à transférer aux collectivités locales. Aussi, la multiplicité des acteurs impliqués dans l'opération de transfert impose une démarche fondée sur le dialogue et la concertation. Il s'agit en effet d'un travail à la fois interministériel et de dialogue avec les collectivités locales. Ce qui requiert d'intenses activités de coordination tributaire des agendas sectoriels des uns et des autres. La nouvelle répartition des compétences suppose aussi un changement d'attitude, de rôle et de fonctionnement de l'administration de l'Etat. Il faut que celle-ci passe de la culture d'une compétence exercée directement par les services de l'Etat à une autre culture où il s'agit de concevoir un appui technique et administratif aux collectivités et à leurs services pour leur permettre d'assumer leurs nouvelles responsabilités.

Au niveau local, la décentralisation doit contribuer concrètement à la mise en œuvre d'actions de développement conçues avec la participation des communautés, dans le sens de leurs intérêts. Cet acquis favorise la promotion de la citoyenneté, particulièrement dans l'acquiescement mieux compris des taxes et impôts. Cependant, l'évolution de la démarche reste limitée à la capacité des élus à maîtriser le code général des collectivités territoriales et à occuper pleinement leur espace de responsabilité et d'initiative. Dans ce sens, le faible niveau de formation des élus et l'analphabétisme de nombreux conseillers communaux et régionaux (surtout des femmes) constituent un gros handicap pour un développement dynamique de la décentralisation.

1.4.2 La gouvernance politique, socio-économique au niveau décentralisé

Comme présenté plus haut, la décentralisation intégrale du territoire au Burkina a retenu deux niveaux qui sont la région et la commune. Notez que le niveau région correspond au découpage administratif. La région est dirigée par un gouverneur qui est le représentant du chef de l'Etat et qui dirige tout le dispositif politique et technique du gouvernement au niveau décentralisé. Tous les services déconcentrés de l'Etat sont sous son autorité et à ce titre le gouverneur coordonne l'élaboration des politiques et plans d'action relevant du niveau Région. C'est ainsi que le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté a connu une déconcentration à partir de 2004 donnant ainsi l'opportunité à la région circonscription administrative d'élaborer un cadre stratégique régional de lutte contre la pauvreté inspirée du cadre national mais adapté aux spécificités régionale. Le CRSLP dresse la situation socio économique, les opportunités et les contraintes des différents secteurs pour en dégager les perspectives de développement de la région. A partir de

ces perspectives, les grandes orientations et priorités de développement, assorties d'axes stratégiques et d'objectifs quantitatifs sont élaborées.

Pour l'ensemble des treize régions, le processus d'élaboration des CSRLP suit une démarche participative qui est essentiellement matérialisée par la tenue des consultations régionales au cours desquelles les CSRLP font l'objet d'examen approfondi. A l'issue de ces consultations régionales, le document Cadre stratégique régional de lutte contre la pauvreté est mis à la disposition des populations et des partenaires techniques et financiers de la région, accompagné d'un Programme d'actions prioritaires minimum pour la période. Il sert d'instruments de pilotage stratégique du développement au niveau régional.

Encadré 1.16 : Recommandation n.15 pour la formulation de l'IFE-Burkina Faso –Les CSRLP des portes d'entrées clé pour le verdissement

Il faut noter que la formulation des CSRLP connaît des critiques de part et d'autre. Les acteurs de la société civile reprochent aux Directions Régionales de l'Economie et de la planification qui pilotent techniquement ce processus de mettre tardivement les documents à leur disposition et de les mettre sous une version trop technique qui ne permet pas de bien les comprendre et d'apporter ainsi une bonne contribution lors des sessions de révision. Les DREP reprochent également à la société civile d'être émietlée, désunie, à telle enseigne qu'on ne sait à qui s'adresser. En plus, les critiques faites se résument à des revendications plutôt qu'à des contributions techniques pertinentes permettant d'améliorer le contenu des documents. Il faut noter également que les DREP ne disposent pas d'informations récentes et de données fiables sur l'Environnement au niveau régional pour étayer leurs analyses et produire des orientations pertinentes. A cet effet l'IFE pourrait aider à former les DREP et les acteurs de la société civile pour une collecte et analyse de données environnementales pouvant servir aux révisions du CSLP. Il pourrait également renforcer les capacités des Gouvernorats, des directions régionales des secteurs de la santé, de l'Economie, de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement, au même titre que des Cellules environnementales régionales sur les outils d'intégration des liens PE, afin que leurs contributions à la révision des CSRLP soient plus pertinentes.

1.4.3 La gouvernance environnementale au niveau décentralisé

De l'analyse de la gouvernance de l'environnement au niveau local, trois constats peuvent être faits :

- **Premier constat** : La gouvernance de l'environnement au niveau local a été sujette à de nombreuses mutations depuis les années 1960 jusqu'à nos jours. Tout au long de cette période, cette gouvernance a été entachée d'un flou législatif et institutionnel créé par le dualisme entre le droit foncier traditionnel et le droit foncier moderne. Ce dualisme a entraîné des perturbations dans l'occupation de l'espace, les modes de distribution et d'appropriation des terroirs. Les pouvoirs traditionnels sont dépouillés de leurs prérogatives et les institutions et instruments de substitution n'ont pas été efficaces pour résoudre les problèmes. Cette nouvelle situation a pour conséquences non seulement une dégradation rapide des écosystèmes, aggravée par la sécheresse. Les rapports sociaux se sont détériorés et aboutissent à des conflits ouverts ou latents entre,

d'une part les agriculteurs et éleveurs et d'autre part, les collectivités rurales et les structures d'intervention (administration, projets et aussi les agents économiques urbains).

- **Deuxième constat** : Les modes locaux de mise en valeur des ressources naturelles sont influencés par des facteurs externes aux communautés locales, et déterminés par un environnement sociopolitique plus large. En effet, les mesures de conservation ne sont acceptées que lorsqu'elles apportent aux acteurs une sécurité sur les plans social, culturel et économique. De façon plus globale, pour une durabilité sociale, les solutions « écologique » de mise en valeur sont à restituer par rapport aux spécificités économiques, sociales, culturelles politiques du contexte de l'intervention. C'est presque une illusion d'imaginer une approche communautaire de gestion des ressources naturelles en l'absence d'un cadre politique favorable. Les marges de prise de décision sur une option de mise en valeur écologiquement durable peuvent être limitées par les conditions socio-économiques et politiques défavorables. Il existe une interdépendance entre les facteurs qui influencent les choix à opérer par une communauté locale et le contexte politique plus global dans lequel la communauté s'insère. Les modes d'exploitation et de systèmes de valeur et de normes localement acceptées.
- **Troisième constat** : Les crises, tensions et conflits ont contribué à affaiblir davantage les règles collectives de gestion des ressources naturelles par rapport aux nouveaux défis auxquels sont confrontées les sociétés rurales.

Depuis plus d'une décennie, aussi bien les politiques que les techniciens au Burkina Faso parlent de plus en plus de '*participation des communautés*', de '*responsabilisation des populations à la base*', '*d'implication des populations locales*', etc. En effet, l'apparition de ces concepts et la recherche de leur mise en application font suite au constat de l'échec des approches et méthodes employées auparavant par les jeunes Etats au lendemain des indépendances. Dans le domaine précis de la gestion des ressources naturelles, il est généralement admis que cet échec a trois raisons :

- **L'étatisation de la quasi totalité des ressources naturelles** : presque tous les gouvernements avaient repris les textes ou élaboré des textes de façon à ce que l'état devienne le premier propriétaire des ressources naturelles. Ceci a naturellement frustré les propriétaires coutumiers et dessaisit les responsables coutumiers de leurs pouvoirs exercés depuis plusieurs générations voire des siècles. Il va sans dire que les communautés à la base accorderont toujours la moindre attention à des ressources « qui ne leur appartiennent que le temps que l'Etat n'en a pas besoin. » ;
- **La gestion paternaliste des ressources par l'Etat** : L'Etat a mis la priorité sur la protection et la gestion des ressources naturelles qui relevaient exclusivement des services gouvernementaux, particulièrement ceux chargés des Eaux et des Forêts. Mais au lieu d'adopter une démarche visant à persuader les populations de la nécessité de protéger ou de gérer les ressources pour leurs intérêts et pour ceux des générations futures, ces services ont plutôt considéré les ressources comme les « leurs » ou celles de l'Etat et les ont protégées comme des propriétés privées. Tout se passait comme si les communautés ne devaient jouer ou ne pouvaient jouer aucun rôle dans leur préservation. C'est pourquoi, s'adressant à des agents de l'Etat, il n'était pas rare

d'entendre des populations dire : « vos arbres », « vos cours et points d'eau », « vos ressources » etc. ;

- **La non valorisation du savoir traditionnel des communautés** : tous les programmes d'encadrement des communautés étaient conçus et exécutés comme si celles-ci ne disposent d'aucun savoir-faire dans la protection ou la restauration des ressources qu'elles exploitent depuis plusieurs générations. Alors qu'au moins pour les espèces essentielles et les espaces vitaux, des mesures traditionnelles de protection ou de conservation ont toujours existé même si elles sont souvent liées à des superstitions.

C'est à la suite de tous ces constats que les Etats, au niveau régional d'abord (Plan d'Action de Nairobi, 1977), sous-régional ensuite (CILSS, Nouakchott 1984, Ségou 1989 et Praia 1994) et national enfin (Conférences nationales, Etats Généraux du monde rural) ont décidé de faire une place primordiale aux communautés dans la gestion des ressources naturelles de leurs terroirs.

La décentralisation a été institutionnalisée dans la Constitution du pays (11 juin 1991) en tant qu'axe d'impulsion du développement et de la démocratie. Le processus de mise en œuvre de la décentralisation a connu quatre (04) principales étapes :

- Adoption en 1993 par l'Assemblée des Députés du Peuple des lois 003/93/ADP portant organisation de l'administration du territoire, 004/93/ADP portant organisation municipale et 007/93/ADP portant régime électoral des conseillers de village, de secteur communal, de département et de province.
- Promulgation en 1998 des Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) ;
- Promulgation en 2005 des lois 055-2004/AN portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) au Burkina Faso et 040-2005/AN portant modification du CGCT qui a permis la communalisation intégrale du territoire national. Ainsi les collectivités territoriales sont constituées de 13 régions et 351 communes dont 302 en milieu rural.
- Promulgation en 2006 de la loi 014-2006/AN portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso.

La communalisation intégrale ambitieuse, en se fondant sur la LPDRD de (i) faire des collectivités territoriales le point d'ancrage et d'impulsion du développement participatif, (ii) l'harmonisation des dispositions de la réglementation en matière foncière et (iii) la promotion de l'aménagement du territoire.

1.4.4 Contraintes et risques dans la gestion communautaire de l'environnement

Les limites de la gestion des ressources naturelles par les communautés sont essentiellement d'ordre technique, social et sociologique, d'ordre organisationnel et juridique :

- **Du point de vue technique**, il faut signaler que si les savoirs et savoir-faire existent partout, ils doivent être généralement améliorés : c'est le cas, par exemple, de la construction des cordons pierreux sans détermination de courbes de niveau fautes

- d'informations ou d'équipements techniques relatives à la réalisation de cette technologie.
- **Du point de vue organisationnel**, les actions de développement que posent les populations ne s'inscrivent que dans le court terme alors que la lutte contre la désertification ou la gestion des ressources naturelles doit toujours être inscrite dans le moyen ou long terme.
 - **Du point de vue social et sociologique**, quatre situations méritent d'être signalées puisque fréquemment rencontrées :
 - La non prise en compte des populations allogènes ;
 - L'incapacité de plus en plus grande des autorités traditionnelles à résoudre les conflits et le recours grandissant à l'Administration judiciaire d'Etat pour départager les protagonistes;
 - L'absence de solidarité intra ou inter communautaire ;
 - Certaines situations de « manipulation » des intervenants volontairement entretenues par les communautés pour adapter le contenu des interventions à leurs propres stratégies malheureusement à court terme.
 - **Du point de vue juridique**, la primauté du droit positif sur le droit coutumier et la non codification des us et coutumes restent des limites et contraintes à la gestion des ressources naturelles par les communautés. Il s'en suit une légalité virtuelle et une représentativité à entretenir pour les organisations communautaires. Il se pose un problème de statut juridique des organisations communautaires de gestion des ressources naturelles. Elles jouissent d'une responsabilité limitée. Le cadre légal doit évoluer pour donner une reconnaissance officielle avec une réglementation reconnue en la matière et des procédures formelles et adaptées.
 - **Du point de vue financier**, les conditions actuelles de promotion de la gestion communautaire par le biais des interventions de type projet posent un réel problème d'appropriation financière. Le processus est totalement dépendant du financement extérieur et s'arrête avec l'intervention. En général ces coûts sont assez élevés et le rapport coûts/bénéfices immédiats est moins favorable à un engagement de fonds locaux.

Il y a lieu de signaler à l'attention des praticiens, quelques risques liés à la gestion communautaire. On peut en retenir trois pour les besoins de cette analyse :

- Le premier est l'effet de « mode » qui conduit à décréter la participation et à amener les populations à suivre le rythme des techniciens ; ce qui est dangereux parce qu'elle peut conduire à la 'manipulation' en poussant les communautés à exprimer ce qu'on leur suggère.
- Le deuxième risque est une mauvaise application de l'approche de gestion communautaire des ressources naturelles. En effet, il arrive qu'au nom de celle-ci les techniciens disent que seules les populations doivent décider. Cela est juste certes mais, dans tous les cas, elles doivent le faire en connaissance de cause. Par conséquent, chaque fois que cela est nécessaire, on doit leur donner les éléments nécessaires à la

prise de décision c'est-à-dire les avantages et les inconvénients liés à chaque décision qui doit ou qui peut être prise.

- Le troisième risque peut être lié au fait de fixer des délais par des responsables ou des bailleurs quant à l'atteinte de résultats donnés. La gestion des ressources naturelles étant complexe par sa nature, elle s'accommode mal de telles pratiques lorsqu'elle doit se faire avec une participation des communautés. Le résultat sera la fixation d'un rythme de progression par les techniciens auxquels les communautés doivent s'adapter alors que l'idéal aurait été l'inverse.

Encadré I.17 : Recommandation n.16 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'IPE et l'intégration des questions P-E au niveau décentralisé

L'association des municipalités du Burkina Faso (AMBF), un cadre de partage d'expérience et de défense des intérêts des collectivités territoriales

Le rôle stratégique que les collectivités locales sont amenées à jouer ont fait qu'elles se sont très vite regroupées à travers l'AMBF afin d'être capables de contribuer efficacement à l'approfondissement de ce processus. C'est ainsi que l'AMBF a été créée le 2 décembre 1995 avec 33 communes urbaines. Elle est apolitique. En 2006, au regard des acquis majeurs de l'AMBF, les 302 communes rurales ont librement décidé d'y adhérer portant ainsi le nombre à 351 adhérents (soit 100% des communes)

Les Objectifs sont :

(i) faire connaître et reconnaître par les populations, les pouvoirs publics, la société civile et les partenaires au développement, l'institution municipale et l'état des lieux de la gouvernance locale et du processus de décentralisation ;

(ii) servir de tribune annuelle d'expression des attentes et préoccupations des élus locaux et des collectivités ;

(iii) servir de cadre d'échanges et de communication avec les citoyens ;

(iv) renforcer la solidarité entre les communes.

A l'occasion des journées de la commune, l'AMBF contribue par la concertation et le dialogue avec les plus hautes autorités à l'avancée significative du processus de décentralisation à travers la remise d'un mémorandum. Ce document recense les préoccupations des élus locaux.

L'Etat et ses partenaires s'attèlent au renforcement des réalisations en infrastructures et du renforcement des capacités des ressources humaines des collectivités territoriales. La jeunesse du processus constitue une opportunité pour l'IPE de mettre à la disposition des acteurs des outils techniques (guides, tableau de bord des indicateurs, etc.) qui leurs permettront de renforcer les capacités de planification locale du développement durable. L'IPE pourrait soutenir également au niveau national l'intégration de sous rubriques dans la nomenclature budgétaire qui est standard pour toutes les institutions au Burkina, de sorte à permettre l'intégration de ressources au profit de l'Environnement. L'éducation environnementale doit être inscrite dans l'IPE qui pourrait contribuer à l'actualisation des modules à cet effet pour relever l'éco citoyenneté promue actuellement par le MECV

1.5 La société civile et le secteur privé

1.5.1 Le Secteur Privé

La lutte contre la pauvreté et le développement durable - qui comprend la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles – ne peuvent se réaliser sans l'implication de tous les acteurs de la vie économique et sociale notamment ceux du secteur privé.

Le secteur privé, au sens large du terme, peut être défini comme les activités de production et de commerce de biens et services en dehors de celles où l'Etat ou ses démembrements possèdent des intérêts majoritaires. Sous cet angle, il comprend les activités de tous les secteurs économiques y compris l'économie paysanne. L'opinion selon laquelle « l'activité agricole dans sa grande majorité ne suit pas une logique d'entreprise au Burkina (et que) par conséquent, ce secteur ne saurait être analysé comme un secteur privé au sens de l'entrepreneuriat » n'est pas défendable. La logique de la production rurale est bel et bien une logique d'entreprise, même si la destination finale de la production n'est pas nécessairement le marché. En réduisant malheureusement le secteur privé burkinabé aux acteurs privés des secteurs secondaire et tertiaire on exclut ou on perpétue l'exclusion du secteur agricole lors des décisions importantes qui le concernent aussi.

Le gouvernement a décidé d'associer le secteur privé et la société civile dans le cadre de la préparation de la quatrième conférence des partenaires au développement du Burkina Faso (CTR), en mars 2004 qui devait se pencher sur le CSLP. Un consensus s'est dégagé pour focaliser la contribution du secteur privé sur la notion de type de partenariat à promouvoir entre le secteur privé et le secteur public dans la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles et particulièrement du CSLP. Aussi, l'idée d'un partenariat entre le secteur privé et le secteur public est apparue comme porteuse d'occasions pour une synergie d'actions entre l'Etat et le secteur privé pour des actions qui, à défaut d'être communes, pourraient au moins être partagées.

Au sein du ministère du commerce, de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat (MCPEA), une Direction spéciale a été mise en place : la Direction Générale de la promotion du secteur privée. Celle-ci s'occupe spécifiquement du secteur privé. Les relations de ce genre permettent de discuter en profondeur des questions préoccupantes de chaque partie. Malheureusement les concertations ou les partenariats qui se nouent entre les secteurs ministériels et les organisations professionnelles le sont, en quelque sorte, « à la demande ». Elles ne sont pas instituées. La non institutionnalisation de ce genre de partenariat ne favorise pas l'engagement et le suivi de la mise en œuvre des engagements. Si pour une raison quelconque telle ou telle organisation professionnelle manque de dynamisme ou se résigne, des problèmes importants risquent de demeurer inconnus.

Les interlocuteurs privilégiés du secteur privé sont constitués entre autres des ministères en charge de l'agriculture, de l'élevage, de l'économie et des finances, du commerce ainsi que de

celui des mines et des carrières. Il existe au Burkina Faso de nombreuses organisations professionnelles dynamiques et volontaristes mais en général, celles-ci manquent de capacités humaines et financières. Le tableau 1 ci-dessous fournit des exemples d'acteurs du partenariat public-privé.

Tableau 1 : Des exemples d'acteurs du partenariat public-privé

Secteur Ministériel	Organisation professionnelle partenaire
Tous Ministères	Toutes les organisations professionnelles mais en particulier la Chambre de Commerce d'Industrie et d'Artisanat (CCIA), le Conseil National du Patronat Burkinabé (CNPB) et les organisations professionnelles sectorielles
Ministère de l'Economie et des Finances (MFB)	Les organisations professionnelles soumissionnaires aux marchés publics et en tant que tutelle technique : - L'Association Professionnelle des Banques et Etablissements financiers (APBEF) - L'Association Professionnelle des Sociétés d'Assurance du Burkina (APSAB) ;
Ministère du Commerce, de la promotion de l'Entreprise et de l'artisanat (MCPEA)	Les organisations professionnelles des secteurs secondaire et tertiaire notamment : - le Groupement des Professionnels de l'Industrie (GPI) ; - le Syndicat des Commerçants Importateurs et Exportateurs du Burkina Faso (SCIMPEX) ; - la Fédération Nationale des Artisans du Burkina Faso (FENABF) ; - le Groupement Professionnel de la Mangue Export (GPM) ; - Association des Professionnels de l'Irrigation Privée et des Activités Connexes (APIPAC)
Ministère des Mines, des Carrières et de l'Energie (MMCE ??)	Organisations professionnelles du secteur des mines, des carrières et de l'Energie notamment le Groupement Professionnel des Miniers du Burkina (GPM)
Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)	Toutes les organisations professionnelles en particulier l'Association Burkinabé des Acteurs du Développement (ABAD), la CCIA et le CNPB
Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques	Chambres régionales de l'agriculture, Organisations des Producteurs Agricoles (OPA)
Ministère des Ressources Animales	Organisations professionnelles de la filière des ressources animales notamment : - Concertation Nationale pour la Promotion des Ressources Animales (CNP/RA) ; - l'Union Nationale des Commerçants exportateurs du Bétail (UNACEB); - la Fédération des Eleveurs du Burkina (FEB) ;
Ministère de l'Environnement et du cadre de vie	Toutes les organisations professionnelles en particulier : - Les Unions et Fédérations de groupements de gestion forestière, de groupements de pêcheurs, de groupement d'exploitants des produits forestiers non ligneux - Les concessionnaires de zones de chasse (Royaume du trophée) - Les gérants des Zones villageoises d'intérêt cynégétique

A côté de ces partenariats sectoriels, des structures de concertations plus permanentes ont été créées, notamment :

- **La Commission permanente de concertation Etat/Secteur Privé** : cette Commission a pour mission d'assurer une concertation permanente entre l'Etat et le Secteur Privé. Elle donne des avis sur les questions importantes intéressant le secteur privé, présente ses vues sur les moyens à mettre en oeuvre pour la promotion du secteur privé et supervise la mise en place des recommandations de réforme approuvées par le Gouvernement ;
- **La cellule de suivi, de coordination et de mise en œuvre des accords de l'Organisation Mondiale du Commerce** (décret 2000-400/PRES/PM/MCIA) : cette cellule est composée des représentants de l'administration, des structures d'appui au secteur privé, des organisations professionnelles du secteur privé, des Organisations de la société civile. Elle a pour missions l'exploitation et la gestion des accords de l'OMC, la coordination des activités de l'OMC, le suivi de la mise en œuvre des accords de l'OMC, la gestion des informations sur les échanges commerciaux et la préparation aux négociations commerciales, multilatérales futures.

Le secteur privé participe à l'exploitation et à la commercialisation des ressources naturelles en général. Son rôle dans la gestion des ressources naturelles est renforcé au fur et à mesure que l'emprise de l'Etat sur les actions de production s'amenuise car le privé sera davantage impliqué dans les aménagements, la gestion et la préservation de l'environnement et la valorisation des technologies vertes mises au point par la recherche. De nouvelles structures d'appui ont fait leur apparition et constituent également des portes d'entrée pour toucher les entrepreneurs voir même réguler leurs manières de faire en adoptant des dispositions favorables à une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles. Il s'agit entre autres de :

- La bourse nationale de frêt ;
- Le laboratoire national de santé publique sert à effectuer des contrôles de qualité des produits locaux et importés ;
- L'observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- La maison de l'Entreprise qui sert de point d'accueil et d'information des opérateurs économiques privés, nationaux et étrangers.

Le défi qui se présente est d'accompagner et de veiller à ce que les entreprises agricoles, commerciales et industrielles soient encouragées à adopter de meilleures pratiques sociales et environnementales et de les amener à évaluer les impacts de leurs activités sur l'environnement et à investir davantage pour la gestion durable des ressources naturelles.

Encadré I.18 : Recommandation n.17 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'IPE et le secteur privé

Ces Organisations partenaires de l'Etat et les cadres formels de concertation sont des opportunités de socialisation de l'IPE et d'introduction de programmes permettant de cultiver un intérêt pour l'environnement et des outils de suivi de la prise en compte des liens PE dans les systèmes de gestion des acteurs du privé. A ce titre l'avènement des Cellules environnementales des Entreprises est une donnée importante en ce sens qu'une bonne perception de leurs contributions à la gestion propre des affaires par les entreprises agricoles, minières et industrielles serait avantageuse aussi bien pour les populations que pour l'équilibre des écosystèmes. L'IPE devrait aider à renforcer le statut, la position institutionnelle et les compétences des Cellules environnementales afin qu'elles soient utiles à leurs entreprises et au Burkina.

L'IPE devrait faciliter également la mise en place d'un espace de dialogue et d'échange entre le MECV et la chambre de commerce, notamment des entrepreneurs et industriels afin d'élever leur sensibilité environnementale et leurs connaissances des lois et règlements qui protègent l'écosystème. L'IPE pourrait également faciliter des échanges avec d'autres promoteurs industriels et des formations au profit des industriels burkinabé et leurs techniciens pour l'adoption progressive et résolues de technologies de production propres et de mécanismes sociaux qui valorisent la main d'œuvre locale et les paysages naturels.

1.5.2 La société civile

a) Le rôle de la société civile dans la gouvernance au Burkina

Selon le « document cadre de référence pour le renforcement des capacités des organisations de la société civile au Burkina Faso, programme d'appui au plan national de bonne gouvernance Burkina Faso, PNUD, janvier 2002 », la société civile peut être définie comme « toute forme d'organisation en dehors de la famille et de l'Etat, ou toute forme d'organisation entre la sphère domestique et la sphère publique ». Il s'agit d'organisations autonomes jouant un rôle d'interface entre l'Etat et le reste de la société ainsi qu'un rôle de contre-pouvoir face aux velléités hégémoniques des pouvoirs étatiques. La société civile s'oppose à la société politique qui s'exprime dans les institutions étatiques, ainsi qu'à la société économique qui s'exprime à travers les organisations et les activités mues essentiellement par l'esprit lucratif. En réalité, il est difficile d'identifier des critères scientifiques pour appréhender objectivement la notion de société civile. Sur la base d'une approche à la fois inclusive et exigeante, la société civile peut s'articuler autour des principales composantes suivantes :

- Les organisations féminines
- Les instituts de recherche
- Les organisations syndicales
- Les organisations religieuses
- Les associations de défense des droits humains et mouvements à revendications spécifiques
- La presse privée
- Les ONG et associations de développement
- Les mouvements de jeunesse
- Les personnes dites marginalisées
- Les organisations paysannes.

La force principale de la société civile burkinabé réside dans la densité et la richesse variée du tissu associatif. Il existe en effet dans le pays plusieurs milliers d'associations, de groupements villageois et d'organisations non gouvernementales, dont les actions ont débouché sur des acquis indéniables dans le domaine du développement économique et social et dans le domaine de la gouvernance démocratique. Ce pluralisme qui apparaît comme une manifestation évidente de la liberté d'association, constitue non seulement un gage solide pour l'indépendance, l'autonomisation de la société civile, mais aussi une source de contre-pouvoir. Il

a aussi favorisé l'émulation et l'émergence d'un leadership organisationnel et individuel au sein de la société civile, qui est de plus en plus conscient de sa capacité d'influencer l'opinion publique, et de peser sur les décisions gouvernementales, en tant que force de propositions et élément de contre pouvoir.

La société civile peut constituer ainsi une force de propositions pour une meilleure gestion des affaires publiques, et un rempart efficace contre la mauvaise gestion publique, la patrimonialisation de l'espace public, l'imbrication du monde des affaires et de l'Etat, et la corruption publique. Pour ce faire, il lui faut préserver son autonomie ou son indépendance en vue de constituer des organismes crédibles de contrôle de l'action publique, à même de contribuer à une gestion efficace et transparente des affaires publiques. L'attention particulière dont la société civile bénéficie de la part des pouvoirs publics constitue un atout non négligeable. Depuis l'amorce du processus démocratique burkinabé, la société civile est en effet régulièrement associée aux instances consultatives ou régulatrices par le gouvernement. Elle constitue souvent une force de propositions sur laquelle le gouvernement compte pour résoudre certains problèmes. En d'autres termes, il existe de la part de l'Etat, une disposition à associer la société civile à la gestion des affaires publiques. Il revient dès lors à la société civile de saisir cette opportunité pour se faire entendre et peser de tout son poids en faveur de la bonne gouvernance, à la fois sur le plan économique, social et politique.

La société civile burkinabé souffre de nombreuses contraintes qui entravent son efficacité et son fonctionnement optimal. Parmi ces contraintes, on peut citer :

- L'imperfection de certains textes régissant les organisations et associations de la société civile ;
- Le non respect des textes constitutifs ;
- Le dysfonctionnement interne des Organisations de la société civile ;
- La faible participation citoyenne des membres à la vie des Organisations de la société civile ;
- Le déficit de communication institutionnelle ;
- L'insuffisance de ressources matérielles, financières et humaines ;
- Les luttes d'intérêt au sein des Organisations de la société civile ;
- Le poids excessif de l'Etat ;
- Les tentatives d'embrigadement et de caporalisation des Organisations de la société civile par les pouvoirs publics ;
- Les trafics d'influence et détournements divers ;
- Les pesanteurs socioculturelles et l'ignorance des communautés de base ;
- La méconnaissance des textes et procédures de saisine de l'Assemblée et des pouvoirs publics.

De plus en plus, sur incitation de l'Etat et des PTF, qui sont à la recherche d'interlocuteurs légitimes au sein de la société civile, les Organisations de la société civile travaillent actuellement à la mise en place d'un cadre unitaire des acteurs de la société civile. Allant au delà des luttes de leadership, les OSC sur financement PNUD ont organisé un diagnostic qui a

aboutit à la proposition d'un cadre de concertation validé par un atelier. Un forum est prévu en 2010 pour la mise en place de ce cadre unitaire.

b) La Société Civile dans la gestion de l'environnement

Après la conférence de Rio, sous la pression des bailleurs de fonds et des agences de développement, et suite à une prise de conscience des limites du ministère par les autorités politiques, la société civile a été progressivement associée à toutes les étapes de ce nouveau processus environnemental proactif. Plusieurs organisations et associations intègrent la gestion durable de l'environnement dans leurs préoccupations. En effet les organisations de la société civile (organisations paysannes et professionnelles des filières de production, chambre d'agriculture, associations, ONG) doivent assumer la responsabilité de :

- Contribuer au développement des compétences, à l'information et à la sensibilisation, à l'appui/conseil des différents acteurs dans l'analyse, la planification, et le suivi-évaluation des investissements en matière d'environnement ;
- Participer à la mobilisation des financements ;
- Faire le plaidoyer pour une bonne gouvernance environnementale.

Pour une meilleure prise en compte des actions des ONG dans le développement, le gouvernement a créé depuis 1984, le Bureau de suivi des ONG (BSONG) chargé du suivi des conventions cadres liant l'Etat et les ONG. Dans la gestion de l'environnement, cette collaboration a été renforcée par la création en 1995 du CONAGESE qui est un cadre de concertation, d'orientation et de suivi de la politique environnementale. Quarante huit (48) associations et ONG, soit 19% des associations enregistrées auprès du BSONG mènent des actions dans le domaine de l'environnement. Ces associations se répartissent en ONG internationales (UICN, GREEN CROSS-Burkina Faso, etc.), en ONG nationales (NATURAMA, FONDATION NATURE et VIE, FONDATION des amis de la Nature, etc.) et en associations de développement qui sont les associations intégrant la gestion de l'environnement dans leur agenda.

Encadré I.18 : Recommandation n.17 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'IPE et la société civile

Les Organisations faïtières comme le Secrétariat Permanent des ONG (SPONG), la Confédération paysanne du Faso (CPF), Le cadre unitaire des syndicats, les organisations de défense de droits de l'homme comme le MBDHP, le GERDES, le Comité de veille sur les OGM, le Réseau national de lutte contre la corruption, la ligue des consommateurs du Burkina, pour ne citer que ceux-ci constituent des cibles potentielles pour disséminer les enjeux de l'IPE afin qu'il figure en bonne place dans les agendas des OSC. L'IPE devrait ainsi développer avec eux un programme collaboratif de sensibilisation et de plaidoyer pour une bonne gouvernance environnementale. Elle pourrait également renforcer leurs compétences pour l'analyse, la planification, et le suivi-évaluation des investissements en matière d'environnement. Ceci permettra du reste à la société civile d'être mieux armée pour participer aux travaux de révision du CSLP et aux concertations Etat-société civile en vue.

II - LA PLANIFICATION ET LA BUDGETISATION

2.1 Descriptif des processus de planification et de budgétisation

2.1.1 La planification et budgétisation au niveau national

En 1999, le gouvernement a élaboré son Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui fut révisé une première fois en 2003. Critiqué pour son caractère sectoriel du fait de l'insuffisance de la prise en compte de certaines préoccupations dont celles relatives à l'environnement, le gouvernement a initié en 2009 un nouveau processus de révision de son cadre de référence national qu'est le CSLP en visant l'élaboration d'une Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) en lieu et place du CSLP. Le CSLP est le document de référence au niveau national. Tous les acteurs visent à aligner leurs actions de développement et leurs interventions sur les priorités nationales inscrites dans le CSLP (par exemple le CSLP est l'instrument d'appréciation des budgets pour l'assemblée nationale) y compris les PTF.

a) Le processus de révision du CSLP

L'organisation du processus de planification qui est décrit ici est inspirée de la formulation du CSLP 2004-2008 tel que décrit dans le document (le processus formulation de la SCADD suivra à peu près le même schéma). Ce processus avait duré sept mois, d'avril à octobre 2003, et comporté sept étapes :

1) Etape 1 : Tenue de consultations régionales

Pour tenir compte des préoccupations de chacune des treize (13) régions dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté révisé et les doter de cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté (CSRLP), des consultations régionales sont organisées. Elles sont animées par des membres du gouvernement et réunissent des centaines de participants.

2) Etape 2 : Tenues de réunions de cohérence des politiques sectorielles avec le CSLP

Des réunions de cohérence avec l'ensemble des chefs de département ministériel sont tenues. Elles ont pour principal objectif de mieux préciser le lien entre les politiques sectorielles et les différents axes du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Ces réunions visent à permettre une meilleure appropriation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté par les départements ministériels ainsi que d'assurer une claire perception de l'importance et du rôle des politiques sectorielles en tant qu'instruments d'opérationnalisation du CSLP.

3) Etape 3 : Tenues d'ateliers de synthèse

Un premier atelier de synthèse est tenu avec, les directeurs régionaux de l'économie et du développement, les directeurs des études et de la planification des ministères en charge des axes prioritaires et les cadres du Secrétariat technique pour la coordination des programmes de développement économique et social. Cet atelier permet de finaliser les treize cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté et d'établir des notes de synthèse pour faciliter la prise en compte des priorités régionales dans le CSLP.

Un second atelier de synthèse est tenu avec des participants provenant de l'administration publique, de l'Université et des instituts de recherche, du secteur privé et des organisations de la société civile (SPONG, RECIF/ONG, RENLAC). S'appuyant sur un rapport de lecture critique du CSLP établi par une équipe de personnes ressources indépendantes, les participants ont pour mission de :

- Apprécier la pertinence des options stratégiques suggérées pour le CSLP révisé sur la base des conclusions d'études et d'enquêtes réalisées dans le cadre de la révision du CSLP ;
- Finaliser les stratégies et politiques à mettre en œuvre dans le cadre du CSLP révisé en complétant et en affinant les propositions issues de la lecture critique du CSLP ;
- Apprécier, si possible, la pertinence de la matrice définitive d'indicateurs de suivi du CSLP qui fera l'objet d'un consensus au cours des assises nationales.

4) Etape 4 : Tenues de rencontres d'information avec les partenaires techniques et financiers

Outre la latitude qui est laissée à l'ensemble des partenaires techniques et financiers pour participer activement au processus, le Gouvernement organise tout au long du processus, plusieurs points d'information et d'échanges avec les partenaires techniques et financiers. Ces rencontres permettent, d'une part, de partager le calendrier de révision du CSLP et les leçons des consultations régionales, et d'autre part, de requérir les différents points de vue sur le dispositif institutionnel de suivi de la mise en œuvre du CSLP ainsi que sur la nature des indicateurs de suivi.

5) Etape 5 : Tenue d'un Forum de la société civile sur la relecture du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

Lors de la formulation du CSLP 2004-2008, les organisations de la société civile ont tenu, à leur propre initiative, un forum dont le but était de permettre une plus grande appropriation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté en vue d'une contribution constructive au processus de révision et à sa mise en œuvre.

6) Etape 6 : Tenue des assises nationales sur le CSLP

Les assises nationales réunissent un grand nombre de participants comprenant les membres du Gouvernement, les représentants de l'Administration, du secteur privé, des organisations de la société civile y compris celles des producteurs, le Parlement des enfants, les représentants des treize régions administratives et les partenaires techniques et financiers. Les travaux des assises

se déroulent en commissions (ex. développement rural et sécurité alimentaire, infrastructures économiques, secteurs sociaux, finances publiques et allocation des ressources, compétitivité et promotion du secteur privé, gouvernance, réformes institutionnelles et décentralisation). Elles valident le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté révisé, son cadre logique et ses indicateurs de suivi, ainsi que le document de synthèse des cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté.

7) Etape 7 : La consultation des institutions républicaines (l'Assemblée nationale et le Conseil économique et social)

A l'instar du document élaboré en 2000, la version révisée du CSLP a fait l'objet d'une présentation par le Ministre de l'économie et du développement devant la représentation nationale. Cette démarche a son importance dans la mesure où c'est le Parlement qui approuve le budget de l'Etat, instrument d'opérationnalisation du CSLP. La saisie du Conseil économique et social par le Gouvernement fait partie des bonnes pratiques de gouvernance. Cette institution de par sa composition très diversifiée (administration publique, secteur privé, société civile) a, dans ses attributions, celle d'examiner les programmes de développement économique et financier et d'attirer l'attention de l'exécutif sur les contraintes et forces de succès de ces programmes.

b) La formulation de la SCADD **Actualisation agenda à confirmer**

Dans le cadre du processus d'élaboration de la SCADD, tel que décrit dans la note conceptuelle, le processus de révision du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté sera conduit par le Comité National de pilotage du CSLP et parachevé par le Gouvernement suivant la démarche ci-après :

- L'élaboration de la note conceptuelle et du calendrier du processus de révision du CSLP ;
- L'organisation de réunions d'information et de sensibilisation des différents acteurs (partenaires techniques et financiers, secteur privé et société civile) sur l'état d'avancement du processus. Il s'agira par des réunions périodiques et régulières, de rendre compte aux partenaires techniques et financiers de l'état d'avancement du processus ;
- L'élaboration de différents documents de base nécessaires pour alimenter la révision du CSLP (rapport consolidé d'évaluation du CSLP pour la période 2004-2007, étude sur l'impact du CSLP, étude sur les contraintes des politiques de développement et les perspectives d'évolution de la coopération internationale) ;
- La réalisation d'importantes enquêtes tout au long du processus (Enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages 2008, Enquête démographique et de santé IV, Recensement général de l'agriculture, Recensement général de la population et de l'habitation 2006, enquête nationale sur l'emploi, enquête nationale sur le suivi du troupeau, etc.) et les différentes études (étude sur l'analyse des acteurs, étude sur l'analyse de l'impact ex-post du PAP-CSLP en 2006 et 2007, etc.). Le respect du calendrier statistique conditionne la réussite du processus de la révision.
- La réalisation du pré-cadrage du CSLP/OMD pour la période 2009-2015 ;
- Le lancement officiel du processus en avril 2009 ;

- L'organisation des consultations nationale et régionales en avril-mai 2009. Les versions révisées provisoires du CSLP et des CSRLP seront disponibles au terme de ces consultations.
- L'organisation des Assises nationales sur le CSLP en octobre en lieu et place de la revue à mi-parcours du PAP-CSLP ;
- Les consultations des institutions républicaines.

c) La budgétisation du CSLP

La budgétisation va partir de la note circulaire budgétaire qui est adressée à chaque Ministère pour l'élaboration de son CDMT. La consolidation des budgets sectoriels fait office de budget national qui est soumis sous forme de lois de finance au parlement pour adoption. Au niveau de chaque secteur ministériel un plan d'action qui s'inspire du cadre stratégique est élaboré. Il sera présenté ci-après l'effort d'harmonisation en cours des secteurs de l'Agriculture pour aboutir à un programme concerté.

Encadré II.1 : Recommandation n.18 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'élaboration de la SCADD, un point d'entrée privilégié pour le verdissement

Le CSLP est clairement le document de référence au niveau national et les partenaires du développement (y compris les PTF) visent tous à s'aligner sur les priorités nationales inscrites dans le CSLP. Aussi le CSLP est l'instrument d'appréciation des budgets pour l'assemblée nationale. Ainsi le CSLP est vu comme l'outil de mobilisation des ressources par excellence (augmentation de l'aide budgétaire, CGAB). Ceci démontre l'importance du CSLP comme point d'entrée pour l'IPE. En effet, l'intégration des liens P-E dans le CSLP facilitera l'opérationnalisation des actions car il sera plus facile de mobiliser les ressources nécessaires.

La note conceptuelle de la SCADD souligne que les mutations internationales (crise, émeutes de la faim) nécessitent une remise en question des choix stratégiques en matière de politique économique. Au vu de l'importance de l'environnement et des ressources naturelles pour l'économie nationale et le bien être des populations, la prise en compte des liens P-E est un aspect critique pour le développement durable au Burkina Faso et malgré son importance ceci a jusqu'ici été négligé. Le moment est donc opportun pour assurer une meilleure prise en compte des questions P-E.

Aussi la note conceptuelle de la SCADD souligne que cette nouvelle révision du CSLP est nécessaire pour l'atteinte des OMD et souligne la nécessité de revoir les stratégies et actions prioritaires pouvant véritablement contribuer à accélérer la réalisation des OMD. La prise en compte des questions P-E est critique pour l'atteinte des OMD au Burkina et à ce jour, les actions de gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles pourtant prioritaires pour atteindre les OMD ont trop souvent été reléguées au second plan.

Un verdissement de l'économie burkinabé est nécessaire pour assurer le développement durable. La valorisation de l'environnement et des ressources naturelles – au travers de l'étude économique de l'environnement au niveau national mise en œuvre par l'IPE avec l'accent sur les potentialités (création d'emploi et de revenus) - permettra de démontrer que la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles est un secteur stratégique dont la croissance pourra avoir 'des effets significatifs en termes d'amélioration du bien être des populations et de réduction de la pauvreté au Burkina Faso'. Un

secteur que les politiques devront renforcer, développer et dynamiser. Les résultats de cette étude permettront d'assurer la mobilisation forte du MFB et autres secteurs clés du développement pour l'intégration des questions P-E et réussir cette intégration dans la SCADD.

Au niveau du processus et du calendrier, l'IPE doit appuyer et contribuer (de manière directe ou indirecte) dans les consultations nationales et régionales (qui étaient initialement planifiées pour Avril-Mai). Pour renforcer son message de plaidoyer et fournir des propositions concrètes pour la SCADD, l'IPE pourrait faire une Evaluation Environnementale Stratégique du CSLP 2004-2008.

Le Décret lié au dispositif institutionnel du CSLP souligne sa responsabilité en terme de la prise en compte du développement durable et l'intégration des questions transversales. Aussi il faut assurer un lien fort entre l'IPE et les membres clés de ce dispositif. Il faut donc se rapprocher des coordonnateurs des secrétariats techniques des Cadres de Dialogue Sectoriels pour en faire des ambassadeurs P-E. D'autre part le secrétariat du CSLP doit être un partenaire clé et une cible de l'IPE car il appuie la mise en place des outils et dispositif de planification et de suivi-évaluation. Aussi, dans la mesure du possible, il faudrait assurer le soutien du 1er Ministre aux objectifs IPE qui pourrait être un ambassadeur IPE de haut niveau. En terme de communication et d'identification de potentiels ambassadeurs P-E, il faudra notamment cibler l'Association des Régions du Burkina Faso (ARBF) et l'Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF) ainsi que les chefs de file des organisations civiles, du secteur privé et des PTF.

2.1.2 La planification et budgétisation au niveau sectoriel

a) L'approche Budget programme et CDMT

Les gouvernements œuvrent pour la réalisation de certains objectifs sociaux visant à améliorer les conditions de vie des populations et à créer un cadre propice au développement. Le budget de l'Etat est l'instrument qui permet à l'Etat de mettre en œuvre cette politique gouvernementale. Autrement dit, les préférences de l'Etat non inscrites dans le budget ne peuvent être réalisées quelque soit leur pertinence. Jusqu'en 1998, le budget de l'Etat se faisait sur une base annuelle et souvent détaché des stratégies et politiques du gouvernement. Ainsi, certaines politiques n'étaient pas appliquées tout simplement parce qu'elles n'étaient pas programmées dans le budget. En 1999, dans la circulaire du Président du Faso induisant l'élaboration du budget de l'Etat, une analyse critique a été faite du système de gestion budgétaire du Burkina. Il ressort de cette analyse trois critiques essentielles :

- (i) La prévision budgétaire était jusqu'à cette période mécanique. En fait, pour beaucoup d'entités de l'Etat, il s'agit juste d'une simple formalité ;
- (ii) La procédure budgétaire n'impliquait pas les structures administratives opérationnelles qui mènent les actions à la base ni au stade de la prévision ni à celui de la gestion ;
- (iii) La prévision et l'exécution budgétaires ne font pas ressortir clairement le lien entre les dotations et les objectifs attendus sur le terrain.

Ces critiques ont conduit à l'élaboration du **budget programme** comme méthodologie d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat. Désormais, les demandes de crédits doivent se faire dans l'optique d'objectifs précis à atteindre dans le cadre de programmes précis. Pour renforcer ce processus, l'outil dénommé Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) a été

adoptée. Le CDMT représente un instrument de programmation des dépenses publiques à moyen terme tenant compte des contraintes et des objectifs au niveau national. Il est destiné à encadrer l'élaboration des budgets-programmes, en déterminant des plafonds de dépenses compatibles avec les équilibres macroéconomiques et financiers et ceci pour tous les ministères et institutions. Ainsi, chaque ministère peut avoir une visibilité sur ses dotations liées à son programme sur quelques années. Plusieurs objectifs sont assignés au CDMT dont les plus importants sont les suivants :

- Définir un cadre pluriannuel de ressources stables, cohérent et réaliste pour éviter le plus possible que des impératifs de court terme ne dominent les décisions budgétaires, que les régulations soudaines de crédits ne créent des incertitudes pouvant affecter l'atteinte des objectifs prioritaires fixés par les départements ministériels ;
- Favoriser une approche par programme avec des stratégies et des objectifs de performance bien affichés,
- Déterminer des enveloppes financières sectorielles prévisibles permettant aux ministères et institutions d'Etat d'élaborer des stratégies et un plan d'actions reflétant leurs programmes soutenables.

Il y a le CDMT global et le CDMT sectoriel. Le CDMT global présente un cadrage macro-économique, des projections détaillées des agrégats budgétaires en ressources et en emplois (cadrage macro-budgétaire). Tous les ministères y sont inscrits et sont soumis à un arbitrage budgétaire. Le CDMT sectoriel désigne un programme sectoriel pluriannuel de dépenses assorti d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour justifier les programmes de dépenses dans la limite des plafonds alloués par les ministères centraux au sein du cycle budgétaire. Pour qu'un ministère soit pris en compte dans le CDMT sectoriel, il faut qu'il ait un programme sectoriel et un plan d'actions avec des indicateurs clairs de suivis.

b) Les étapes de l'élaboration d'un CDMT

Les étapes de l'élaboration du CDMT permettent de mieux comprendre les contraintes et les opportunités auxquelles les départements ministériels sont soumis. Le processus actuel d'élaboration du CDMT est en trois phases essentielles :

1) Etape 1 : L'atelier de consultation

Le but de cet atelier est de créer un dialogue entre l'administration et les partenaires de l'Etat (partenaires au développement et société civile). Ils permettent la prise en compte du point de vue de la société civile et des partenaires au développement dans les politiques et programmes. L'atelier doit permettre d'atteindre de fournir des :

- Recommandations sur les objectifs de la politique budgétaire sur le moyen terme;
- Recommandations sur les orientations stratégiques des allocations budgétaires sectorielles compte tenu des priorités définies dans la stratégie de lutte contre la pauvreté ;
- Recommandations sur les grands axes de réformes de la gestion budgétaire sur la période.

L'atelier fait donc des recommandations sur l'élaboration du CDMT par rapport à l'allocation budgétaire.

2) Etape 2 : L'atelier technique de cadrage

La seconde étape du CDMT est l'atelier de cadrage qui réunit une équipe restreinte du ministère de l'économie et des finances et les départements sectoriels. Le but de cette rencontre est de :

- Effectuer le cadrage macroéconomique ;
- Elaborer les scénarios (tendanciel, pessimiste et optimiste) ;
- Effectuer la répartition sectorielle de l'enveloppe financière globale.

Au niveau du cadre macroéconomique, il s'agit d'abord de faire la projection des agrégats macroéconomiques des trois prochaines années et définir des scénarios de croissances probables (scénarios tendanciel, pessimiste et optimiste). Ensuite, la projection des ressources budgétaires, des dépenses et du déficit budgétaire est faite. Cette approche permet de voir les ressources publiques qui seront disponibles selon la situation économique qui peut éventuellement se présenter. C'est sur cette base que l'on peut déterminer l'allocation budgétaire par une évaluation des enveloppes globales. En effet, sur la base des coûts des programmes en cours, on fait l'estimation des allocations de référence et la détermination des enveloppes disponibles pour de nouveaux programmes. Ce processus se termine par la formulation de propositions d'allocations sectorielles de ressources en fonction des priorités. Chaque ministère comme celui de l'environnement soumet avant de participer à atelier technique un document de budget basé sur les actions définies dans son programme sectoriel (le Programme décennal d'action - PDA).

3) Etape 3 : L'atelier de restitution et de validation

L'atelier de restitution permet de présenter les résultats de CDMT à tous les acteurs (ministères, donateurs, société civile, secteur privé). Il permet de faire des amendements au projet de CDMT et de valider.

Suite à ce processus, le projet de CDMT est finalisé et soumis en conseil de ministre pour examen et validation. Les différents ministères inscrits dans le CDMT vont donc se référer à ce document pour leur planification budgétaire qui n'est donc plus basée sur la reconduction systématique des dépenses mais sur un programme clair que les ministères doivent suivre.

c) L'exemple de la planification budgétaire de l'environnement

Jusqu'à ce jour, le ministère de l'environnement et du cadre de vie (MECV) a toujours été quelque peu frustré de la dotation budgétaire qui lui est accordée. Avec l'approche budget-programme, le ministère s'est doté d'un Programme décennal d'action (PDA) qui est un document opérationnel de référence intégrant les différents plans d'actions et stratégies en cours d'exécution ou à développer, dans le sens d'une gestion durable des ressources naturelles et de l'assainissement du cadre de vie. La mise en place du budget-programme global en 2007 opérationnalise le plan d'actions du PAP du CSLP (CDMT global) et fixe les enveloppes

budgétaires pour tous les secteurs. Aussi, le budget de 2008 du MECV est basé sur les programmes retenus dans le PDA en prenant en compte l'enveloppe allouée au niveau du CDMT global. Cet exercice a permis de mettre dans le budget du Ministère le budget estimatif du PDA pour le moyen terme. Ainsi pour les années 2009 et suivantes, des montants ambitieux mais réalistes pour les dépenses à faire prendre en charge par l'Etat, afin de relever chaque année le niveau de budget alloué au secteur de l'environnement, avec la nécessité de faire participer également au financement du secteur, l'ensemble des acteurs du secteur (privés, collectivités territoriales, populations, associations et ONG, partenaires techniques et financiers).

d) L'élaboration du PROSDRp

A la suite de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement, il a été mis en place un Cadre de Concertation des Partenaires du Développement Rural (CCPDR) en novembre 2005. Le CCPDR a décidé l'élaboration d'un programme sectoriel du développement rural productif (PROSDRp) pour l'opérationnalisation de la SDR qui sera accompagnée d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) du développement rural.

Trois ministères sont concernés par le PROSDRp : il s'agit des ministères de l'Environnement et du Cadre de Vie (MECV), de celui de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (MAHRH) et de celui des Ressources Animales (MRA). C'est à cet effet qu'il a été demandé aux trois ministères d'élaborer et/ou de mettre à jour leurs stratégies et politiques sous-sectorielles par l'élaboration de programmes d'investissement de leurs sous-secteurs respectifs et se définissant comme les cadres de priorisation et de programmation de leurs actions :

- Le Programme d'Investissement du Secteur Agricole (PISA) pour le MAHRH ;
- Le Plan d'Actions et Programme d'Investissement du Secteur de l'Elevage (PAPISE) pour le MRA et ;
- Le Plan Décennal d'Action (PDA) pour le MECV.

Les programmes sectoriels de ces différents secteurs seront fusionnés dans ce cadre (remarquons au passage la différence entre les dénominations des ses instruments qui sont souvent des plans, souvent des programmes et qui dénote une tendance à vouloir s'accrocher aux avantages acquis au détriment de la recherche de cohérence).

Ce nouveau processus, même s'il comporte des inconvénients, peut être une opportunité pour le secteur de l'environnement. En effet, le secteur de développement rural dans son ensemble ne semble pas souffrir du manque de crédit que connaît le département de l'environnement. Par exemple l'agriculture reçoit environ 13% du budget total de l'Etat. Le fait de pouvoir se retrouver dans ce groupe peut augmenter de manière sensible le budget accordé à l'environnement. Il ne faut pas négliger aussi le fait que le PROSDRp comporte des risques pour le département de l'environnement en matière de financement. En effet, étant donné le fait que le PROSDRp se penche sur les volets productifs du développement rural, il est à craindre que certains aspects de l'environnement non couverts ailleurs ne trouvent pas de financement dans ce cadre. Il s'agit de tous ce qui concerne les aspects non directement liés à la production comme par exemple les questions de pollution ou le traitement des déchets. De façon

traditionnelle des trois ministères impliqués dans le PROSDRp, c'est le MAHRH qui récolte le plus de fonds. En effet, le budget de ce ministère fait environ 88% du budget total des trois ministères, et l'environnement se retrouve seulement avec 5,7%. Ce déséquilibre devrait se poursuivre dans le cadre du CDMT. Dès lors que l'allocation sectorielle du développement rural sera déterminée, l'arbitrage au sein du groupe sera très rude et risque de se faire au détriment de l'environnement qui souffre de plusieurs handicaps, comme par exemple :

- L'absence d'indicateurs clairs pour diverses activités ou biens et services liés l'environnement ne permet pas au ministère de montrer l'importance de certaines actions ;
- Le manque de lisibilité entre les actions menées dans le cadre de l'environnement et leur impact sur la lutte contre la pauvreté ;
- La montée en flèche de la reconnaissance de l'élevage dans la lutte contre la pauvreté devrait logiquement augmenter la part de l'élevage dans l'enveloppe sectorielle déjà plafonnée.

Sur la base du PROSDRp, les différents départements ministériels se concertent pour proposer un programme d'action sur le moyen terme. Ce programme sera budgétisé et soumis à l'atelier technique du CDMT qui se tient sous le contrôle du Ministère de l'Economie et des Finances (MFB). Les concertations menées à ce niveau permettent de dégager une dotation budgétaire provisoire pour l'ensemble des secteurs du développement rural qui va se transformer en CDMT après validation. A ce stade, on connaît les dotations de chaque ministère que constitue le secteur du développement rural.

Encadré II.2 : Recommandation n.20 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – L'approche budget-programme est une opportunité pour le verdissement de l'économie

L'approche budget-programme est une opportunité pour le verdissement de l'économie en ce sens que la prise en compte dans les programmes des questions environnementales va induire inéluctablement l'identification des besoins de financement à cet effet. L'IPE devrait apporter un appui permettant l'intégration des questions P-E et Changements Climatiques dans les politiques sectorielles et CDMT associés. Le lien avec le PROSDRp est évidemment établi, et du fait que ce Programme prend en charge le monde rural qui constitue la portion de population la plus affectée par la pauvreté, et dont les populations dépendent essentiellement de l'exploitation des ressources naturelles, l'IPE accompagnera l'élaboration des études importantes et aidera à la formulation des indicateurs pour permettre d'assurer que les liens PE sont pris en compte.

2.2 Les tentatives de mise en lien de l'environnement et du développement dans les politiques, plans et budgets

2.2.1 Les acquis et atouts

a) Le Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE)

S'étant rendu compte que la foresterie n'est qu'un moyen technique parmi tant d'autres pour restaurer l'environnement physique et qu'il n'y avait pas de restauration de l'environnement physique sans une promotion de l'environnement humain, les autorités du Burkina Faso ont vite fait de comprendre qu'il ne s'agissait pas tant de « lutter » contre la désertification, mais plutôt d'agir pour encourager les hommes à maintenir et restaurer leur patrimoine productif. C'est ainsi que sous l'impulsion des partenaires de coopération, notamment, celle de la Banque Mondiale, des outils institutionnels et législatifs ont été développés pour permettre au pays de se doter de politiques et stratégies environnementales à travers notamment l'élaboration du Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE). Pour la Banque Mondiale, la préparation des PANE devait permettre aux pays bénéficiaires de promouvoir la prise en compte de la dimension environnementale dans leurs processus de développement et ceux de politique macro-économique.

Le Burkina Faso, en ce qui le concerne, a cherché à utiliser cette opportunité offerte par la Banque Mondiale comme un levier permettant de progresser dans la mise en cohérence des politiques sectorielles et transversales qui touchent directement ou indirectement l'environnement et la gestion des ressources naturelles. Il a donc saisi cette offre pour substituer au Plan Nationale de Lutte contre la Désertification (élaboré sous l'égide du CILSS en 1986) un cadre plus global permettant d'intégrer la dimension environnementale dans la planification macro-économique du pays.

Adopté en 1991 puis relu en 1994 pour prendre en compte les recommandations de la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio, 1992), le PANE du Burkina Faso est structuré autour des trois programmes cadres majeurs suivants :

- Le Programme cadre de Gestion des Patrimoines Nationaux ;
- Le Programme cadre de Gestion des Terroirs ;
- Le Programme cadre d'Amélioration du Cadre de Vie.

Ces trois programmes cadres sont sous-tendus par deux programmes d'appuis conçus comme des axes horizontaux d'action intersectorielle qui sont :

- Le Programme National de Gestion de l'Information sur le Milieu ;
- Le Programme de Développement des Compétences Environnementales.

L'intérêt de la démarche du PANE est qu'elle a permis de clarifier un certain nombre de problèmes dus à la complexité de la notion même de l'environnement et qui constituaient des freins à la conception d'une véritable politique environnementale. Elle a notamment permis de :

- Clarifier la confusion qui existait entre les deux (2) aspects de la notion de l'environnement (cf. 1.3.3 a)) à savoir : l'aspect quantitatif géré par des Directions Techniques au sein des différents ministères sectoriels y compris celui de l'Environnement, et l'aspect qualitatif qui devrait être géré par une structure plus ou moins indépendante et a compétence multisectorielle.
- De mettre en évidence que la préoccupation des populations en matière de Gestion des Ressources Naturelles (GRN) est l'amélioration de leurs revenus et de leurs conditions de vie et, partant, la conviction que se concentrer uniquement sur la faune et la flore, reviendrait à perdre de vue les personnes mais aussi les systèmes d'incitations qui déterminent réellement l'avenir environnemental.
- De mettre en évidence la nécessité pour le pays de se doter d'un programme de renforcement des capacités institutionnelles et législatives en matière d'environnement.

Malgré les succès enregistrés, une évaluation de la mise en œuvre du PANE effectuée en 2002 a révélé un certain nombre d'insuffisances et permis de dégager la nécessité de prendre en compte les nouveaux programmes, stratégies et instruments relatifs à la préservation/conservation de la diversité biologique, à la lutte contre la désertification, aux changements climatiques, à la gestion intégrée des ressources en eau et au développement rural. Par ailleurs, l'évaluation a mis en évidence que la poursuite de la dégradation des écosystèmes dans de larges portions du pays, est, en partie, due à la difficulté pour les acteurs du développement, notamment l'ensemble des ministères sectoriels, à prendre en compte les orientations du PANE. En effet, la conception du PANE en 5 programmes, bien que logique et permettant d'embrasser tous les aspects relatifs à la préservation de l'environnement, s'est avérée inefficace du point de vue du suivi de sa mise en œuvre. Cette difficulté résulterait du fait que l'exécution pratique de chacun des cinq (5) programmes du PANE incombe à la fois à plusieurs départements ministériels qui sont bien sûr plus préoccupés par la mise en œuvre des stratégies sectorielles élaborées en leur sein que par celles relatives aux programmes du PANE. Ce d'autant plus qu'aucune disposition institutionnelle et/ou de suivi les liant n'existait dans la pratique.

A l'évidence, il existe d'importantes lacunes au niveau des ministères sectoriels notamment en termes de :

- (i) Compréhension des pressions que leurs activités exercent sur l'environnement, les ressources naturelles et les écosystèmes ;
- (ii) Compréhension des services assurés par les écosystèmes et de l'état de l'environnement et des ressources naturelles ;
- (iii) Compréhension des impacts de la gestion des ressources naturelles sur l'économie,
- (iv) Compréhension des incidences de la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles sur la santé et les divers risques environnementaux que cela engendre.

En outre, au niveau même du Ministère de l'Environnement et du cadre de vie (MECV), la difficulté à fournir des informations détaillées et précises sur l'état de l'environnement, des ressources naturelles et des écosystèmes est en soi un élément de déficit de connaissance. Pour

lever ces contraintes et parvenir à une prise de conscience qui permette la prise en compte, de façon conséquente, de l'environnement dans l'action gouvernementale, il était nécessaire de pousser plus loin la réflexion et les efforts pour démontrer que le Produit Intérieur Brut (PIB), n'est qu'un indicateur limité du bien-être des populations dans la mesure où certaines activités qui contribuent au PIB diminuent le bien-être (par exemple, les pollutions dues à l'utilisation des engrais et des pesticides) tandis que d'autres peuvent réduire le niveau des ressources en deçà de leur seuil de régénération si elles ne sont pas gérées de façon durable.

Ces différentes préoccupations ont amené le pays à décider de faire une relecture du PANE. Cette relecture, qui malheureusement tarde à voir le jour, doit permettre de mettre en évidence, les enjeux environnementaux des principaux secteurs de développement socio-économique (agriculture, mines, transports...) et à fixer pour les acteurs qui animent et/ou interviennent dans ces secteurs, des objectifs environnementaux qui seront périodiquement évalués. Cette relecture a donné naissance au Plan d'Environnement pour le Développement Durable (PEDD) qui est composé de 6 cahiers (Cahier1 : le milieu ambiant et physique ; cahier2 : l'eau; cahier 3 : l'homme, la nature et l'environnement; cahier 4 : les industries et l'environnement; cahier 5 : les infrastructures et le tourisme; cahier 6 : le citoyen et son environnement). Le PEDD semble être resté à une version provisoire non validé jusqu'à ce jour.

Pour soutenir la mise en œuvre du PEDD, il est prévu, outre l'amélioration du cadre institutionnel et législatif :

- La mise en place de cellules environnementales au niveau des Ministères et des régions pour d'une part, conseiller les chefs des départements ministériels et les gouverneurs de régions sur la nécessité de prendre en compte les préoccupations environnementales dans leurs activités de production ; et, d'autre part, être les répondants de la structure Indépendante de Gestion de l'Environnement (CONEDD) à laquelle elles doivent rendre compte des progrès réalisés par leurs structures d'attache selon une fiche de rapportage préalablement conçue et adoptée. Ce processus est en cours actuellement.
- L'extension des comptes nationaux aux domaines de l'environnement. Cette activité a conduit à l'élaboration de 4 comptes nationaux avec l'appui du PNUD et de l'APEFE qui ont été édités par le SP/CONEDD et dont la validation n'est pas encore effective.
- L'élaboration périodique de rapports sur l'Etat de l'environnement qui en mettant en évidence les principaux problèmes environnementaux du moment permettraient de définir la nature et le nombre de commissions spécialisées à mettre en place par les différentes conférences (tous les deux ans) de la structure indépendante chargée de gérer l'Environnement. L'élaboration de ces rapports n'est malheureusement pas régulière du fait que les études de base devant générer les données utiles à sa production ne sont pas disponibles.
- La convocation régulière (tous les deux ans) de l'organe de délibération (la conférence) du CONEDD pour entre autres évaluer les progrès réalisés par chaque structure de développement (ministères sectoriels) et leur fixer des nouveaux objectifs environnementaux. La conférence du CONEDD a été tenue courant décembre 2009.

Encadré II.3 : Recommandation n.21 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – Les ébauches des politiques environnementales, un atout pour l'IPE

Au stade actuel, le PANE n'a pu être opérationnalisé du fait des dysfonctionnements institutionnels entre les secteurs ministériels et de l'incomplétude des données sur l'environnement. L'IPE pourrait envisager un appui au MECV pour la relecture du PANE en saisissant l'opportunité du PROSDRP pour faire en sorte que les 5 Programmes initiaux du PANE Y soient intégrés de sorte à favoriser leur mise en œuvre concertée par les ministères concernés.

Des efforts ont été consentis pour l'élaboration du PEDD qui est un document important. En effet selon la version actuelle du PEDD l'objectif poursuivi « vise à définir des axes directeurs et des repères pour un développement durable pour tous les secteurs de développement en vue de faciliter la prise en compte des préoccupations environnementales dans les politiques de développement. De ce point de vue, il constitue un outil complémentaire du CSLP pour promouvoir le développement qui tient compte de l'environnement dans toutes ses dimensions. Sa conception est ainsi basée sur une vision à long terme de la politique d'environnement dans un cadre concerté et de coordination des actions. »¹ Vu sous cet angle, il semble pertinent que l'IPE appuie la relance du processus pour la finalisation du document, au cas où cela rencontrerait l'assentiment du MECV. Bien sûr qu'il faudrait faire le point des apports à faire pour parachever l'œuvre, et l'IPE pourrait capitaliser sur ce qui a déjà été fait ou sur ce qu'il avait été décidé de faire pour finaliser le PEDD.

b) Les comptes environnementaux pilotes

L'agenda 21 adopté lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 a introduit le concept de comptabilité environnementale comme instrument pour la mise en œuvre de politiques cohérentes. La Conférence de l'ONU sur le développement durable tenu en 2002 en Johannesburg a également préconisé d'adopter à tous les niveaux de gouvernement des systèmes adéquats de contrôle et d'information en matière d'environnement pouvant servir de base aux décisions politiques. Dans cette optique, le Burkina Faso a initié en 2006 avec l'appui financier du PNUD et de l'APEFE un projet pilote de comptabilité environnementale. Le Projet pilote poursuit comme objectifs de « contribuer à une meilleure connaissance des liens réciproques entre l'environnement et l'économie ». Entre Avril 2006 et décembre 2008, le Projet conduit sous l'égide du SP/CONEDD a élaboré 4 comptes :

- Le compte pilote d'occupation des terres
- Le compte pilote des forêts et des milieux semi naturels
- Le compte pilote des ressources en eau
- Le compte pilote de dépense de protection de l'environnement

¹ Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, SP/CONEDD, Plan d'Environnement pour le développement durable

Encadré II.4 : Recommandation n.22 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – La comptabilité environnementale un outil à renforcer pour le verdissement

A la fin du Projet pilote de comptabilité environnementale en 2008, l'équipe du Projet avait réussi son mandat en produisant un document sur les comptes, qui n'a malheureusement pas été validé jusque là. Il ressort selon les animateurs du Projet que l'élaboration des comptes s'est heurté à une insuffisance de données exhaustives n'ayant pas permis de produire des indicateurs clairs, mais juste de s'arrêter à une analyse diachronique. L'accompagnement technique a également fait défaut en ce sens que le domaine nécessite une expertise assez pointue. Les comptes produits méritent néanmoins d'être validés car ils reflètent la réalité de la période concernée si l'on accepte que les données utilisées sont acceptables. L'exercice se révèle être un atout qu'il faut valoriser. L'IPE devrait ainsi s'investir pour renforcer les acquis en appuyant l'approfondissement et l'actualisation des comptes établis, et ultérieurement leur validation.

c) Les plans régionaux et communaux de développement

La mise en œuvre de la décentralisation s'accompagne de planification du développement local. A cet effet, le Programme National de Gestion des Terroirs phase 2 (PNGT 2) et le sous programme Appui à la Décentralisation et à la Participation Citoyenne (ADEPAC) ont conçu et diffusé des guides de planification locale dont se servent les bureaux d'étude pour accompagner les collectivités territoriales dans l'élaboration des plans communaux et régionaux de développement. Ces plans reflètent les besoins et préoccupations des communautés et des différents secteurs d'activités qui entendent jouer leurs fonctions locales. Les plans de développement sont de véritables outils de pilotage, de négociation, de suivi et d'évaluation du développement local. Il faut noter au passif de l'initiative, que les bureaux qui sont commis à cette tâche escamotent pour des raisons de gains financiers les étapes d'élaboration et n'approfondissent pas les analyses, ce qui ne permet pas de produire des documents qui peuvent constituer un bon levier de développement. Ceci est d'autant facilité par le niveau relativement faible des élus locaux qui subissent ces documents savants, leur préoccupation étant de disposer d'un document pouvant servir de base de négociation avec les partenaires. Les plans ont très peu de cohérence avec les stratégies régionales.

Les questions environnementales sont foulées au pied du fait que la méthode de collecte des données privilégie les données secondaires, qui n'existent pas à l'échelon communal, donc nécessitant des extrapolations. Par exemple aucun inventaire forestier ou pastoral, aucune analyse de sols n'est faite au moment de l'élaboration des plans. Les actions recommandées procèdent parfois de la simple estimation théorique sans mesure réelle. On constate également au moment de l'exécution que la préoccupation des élus réside dans la réalisation d'infrastructures pour justifier à terme leur mandat et espérer un renouvellement de la confiance des citoyens lors des prochaines échéances. Ceci a conduit le PNGT2 à imposer une affectation de 20% du budget aux actions à caractère environnemental au regard du fait que la tendance était de tout investir dans les infrastructures à caractère social (école, formations

sanitaires, point d'eau) ou marchand (aire de vente, marché, aire d'abattage, parc à vaccination, gare routière, marché à bétail...).

Encadré II.5 : Recommandation n.23 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso – Les plans régionaux et communaux, une cible pour l'intégration des liens PE

En plus d'imposer des quotas budgétaires pour la gestion de l'environnement et des ressources naturelles par les communes rurales, il serait pertinent d'introduire des outils et méthodes pertinents et adaptés au cours des diagnostics et des consultations des acteurs pour la validation des plans. Cette démarche permettra une meilleure compréhension par tous les acteurs de la donne selon laquelle l'économie, notamment rurale, tire essentiellement ses matières premières de l'environnement, d'où une nécessité absolue d'accompagner tout investissement par des actions permettant d'assurer le renouvellement de cet environnement en optimisant les gains pour les producteurs. Le rôle de l'IPE à ce niveau serait d'introduire de tels outils dans les guides de planification et de budgétisation existants pour s'assurer de la prise en compte des enjeux liés aux questions environnementales et à leurs implications dans les plans de développement régionaux et communaux.

d) Les tentatives de développement d'une stratégie nationale de développement durable (SNDD)

Comment développer sans détruire ? Ou en d'autres termes, comment par exemple porter à son maximum, la production d'aliments, sans détruire la base écologique servant de support à cette production ? Telle est, la question principale à laquelle l'humanité de façon générale, et l'Afrique de façon particulière, se trouvent aujourd'hui confrontées. En guise de réponse à cette question, la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le développement a invité les Etats à se doter de Stratégies Nationales de Développement Durable (SNDD).

Encadré II.6 : Qu'est ce que le Développement Durable ?

La notion du Développement Durable est apparue pour la première fois, à travers le rapport de la Commission Mondiale de l'Environnement publié en 1987 sous le titre « Notre avenir à tous ». Ce rapport, commandité par l'organisation des Nations Unies en 1983, a mis en exergue les interrelations étroites entre l'Environnement et le Développement économique et a conclu que les deux questions ne pouvaient pas être traitées isolement, dans une vision de durabilité du développement. C'est ainsi que naquit le concept du Développement Durable dont le principe de base est « de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir, de satisfaire les leurs ». Pour répondre à ce principe, le Développement Durable se définit comme étant un développement qui doit être Global, Intégral et Participatif.

L'aspect global du développement durable se situe à trois niveaux. Il est global au niveau géographique, c'est-à-dire que le développement et les bénéfices qui en découlent, ne doivent pas être déviés vers certaines régions, en particulier, vers la capitale et les principaux centres urbains, mais qu'ils doivent concerner l'ensemble du pays. Il est global au niveau sectoriel, c'est-à-dire que tous les groupes sociaux et tous les secteurs économiques sont équitablement les participants et les bénéficiaires du développement. Il est global dans le temps, c'est-à-dire qu'il prend en compte en même temps les préoccupations d'aujourd'hui et celles de demain.

Quant à l'aspect intégral, il commande la prise en compte des six (06) dimensions du bien être, à savoir : la dimension sociale, la dimension économique, la dimension écologique, la dimension politique, la dimension culturelle et la dimension spirituelle. Si les systèmes de planification classique ne prenaient en compte que les dimensions sociale et économique du développement (on parlait de développement socio-économique), le développement durable quant à lui, reconnaît que chacune des six (06) dimensions a un impact sur les autres et qu'elles déterminent toute, la qualité de vie de l'homme. L'absence ou l'omission d'une de ces dimensions ne permet pas la réalisation des possibilités de bien-être de l'homme.

Enfin, l'aspect participatif du développement durable découle du fait que l'homme est l'unique bénéficiaire du développement. Il a par conséquent, un intérêt actif dans sa planification et sa mise en œuvre.

Le développement durable (cf. encadré II.6), plutôt que de s'appesantir sur la croissance économique de manière isolée, recherche l'intégration négociée des dimensions sociales, économiques, écologiques, politiques, culturelles et spirituelles dans les prises de décisions, au sein d'un cadre de gouvernance qui garantit la pleine participation et la responsabilité de tous les citoyens. Le cadre idéal pour procéder à une telle intégration et à de telles négociations est l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD). En vue de se doter

d'une telle stratégie, le Burkina Faso a initié à partir de l'an 2000, un processus d'élaboration des Lignes Directrices pour la Conception d'une Stratégie Nationale de Développement Durable. Ce processus a permis entre autres, d'édicter des codes de conduite pour les différents acteurs du développement (l'Etat, la société civile et les partenaires de développement), d'identifier le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) comme l'ossature de la future Stratégie Nationale de Développement Durable et de proposer sa relecture pour tenir compte de cette option. Malheureusement, tout comme pour le PEDD, ce processus pour diverses raisons n'a pu être conduit à termes.

d) Le cas du CSLP révisé

Conscient du faible positionnement des préoccupations environnementales dans les priorités nationales du développement, des efforts ont été fait par le Ministère en charge de l'Environnement à partir de 2003 pour que le CSLP qui constitue le cadre de référence de la politique de développement du pays et de son cheminement vers les objectifs de développement du millénaire traduise toute l'importance qu'il faut accorder à la lutte contre la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Ainsi, au regard du consensus qui s'est largement dégagé entre les acteurs nationaux et les partenaires au développement d'inscrire l'environnement et l'assainissement au titre des nouvelles thématiques émergentes et priorités du CSLP, le Ministère s'est engagé au cours d'une étude soutenue par la Coopération Belge, à apporter des réponses concrètes à la question de savoir : « comment assurer une prise en compte de l'Environnement et des principes du Développement Durable dans le cadre de la révision du CSLP » ? Cette étude, intitulée « contribution du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie à la révision du CSLP a été présentée en juillet 2003 aux réunions de cohérences des politiques sectorielles avec le CSLP » et a permis d'améliorer le contenu de celui-ci par rapport à la prise en compte des questions environnementales.

Ainsi, au niveau des perspectives de développement, le CSLP révisé, outre les questions liées à l'éducation, à la santé, à l'eau potable, à l'environnement et au cadre de vie, au développement des petites et moyennes entreprises et au renforcement des capacités qui sont toutes des questions se rapportant à l'amélioration des conditions de vie des populations, retient comme sous-programmes prioritaires au niveau du développement rural, les préoccupations suivantes :

- Accroissement et diversification des productions agricoles, pastorales, forestières, fauniques et halieutiques ;
- Renforcement des liaisons production/marché ;
- Accroissement et diversification des sources de revenus ;
- Gestion durable des ressources naturelles ;
- Renforcement de la capacité des acteurs à créer un cadre institutionnel favorable ;
- Promotion de l'approche genre en vue d'améliorer la situation économique et le statut social des femmes et des jeunes en milieu rural.

Ces différentes priorités nationales qui sont des objectifs recherchés par les politiques environnementales, notamment celles relatives à la lutte contre la désertification, ont été par ailleurs bien reprises au niveau des quatre (04) axes stratégiques du CSLP.

En plus de ces mesures, il faut noter les efforts de certaines partenaires techniques et financiers, notamment la Banque Mondiale, qui a exigé du Ministère de l'Economie et des Finances que les mesures environnementales des projets soutenus par son aide budgétaire soient considérées comme un volet important (une condition de déblocage) du Crédit d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (CASRP) et que cette disposition soit reflétée au niveau du Cadre des Dépenses à Moyens Terme (CDMT), notamment celui de 2005-2007.

Malgré ces avancées, et dans un contexte où les Etats et la communauté des agences d'aide au développement attachent prioritairement de l'importance au cadrage macroéconomique, les acquis de 2003 en matière de prise en compte de l'Environnement dans le CSLP sont restés fragiles, d'autant plus que les structures en charge de l'Environnement et de la gestion des ressources naturelles éprouvaient des difficultés conceptuelles et pratiques à lier l'environnement et la gestion des ressources naturelles avec le développement économique et la réduction de la pauvreté et que leurs cadres ne disposaient pas des capacités nécessaires pour participer aux dialogues des politiques et aux processus d'allocation des ressources et bien positionner les questions relatives à la quantité et à la qualité des ressources environnementales.

En tant que ministère transversal, les cadres du MECV devraient pouvoir s'approprier les PAP du CSLP et les CDMT des autres ministères et secteurs et assurer une articulation globale de son budget avec ces PAP et CDMT. Or, la réalité est que lorsque l'on analyse les PAP successifs 2004-2006 et 2006-2008 du CSLP, l'on se rend compte que les efforts d'intégration des préoccupations environnementales dans le CSLP réalisés en 2003 présentent un « goût d'inachevé ». Comme le signale le PNUD dans un de ses rapports publié en 2006, « l'articulation des actions liées à l'environnement, à la gestion des ressources naturelles et à la lutte contre la désertification dans ces PAP reste très faible et des divergences apparaissent d'un PAP à l'autre dans la vision même de ces actions, de leur relations avec les autres actions de développement et dans leur articulation avec les même axes et programmes stratégiques ». Au-delà des PAP du CSLP, et faute de structures compétentes, même la conditionnalité posée par la Banque Mondiale pour que les mesures environnementales des projets soutenus par son aide budgétaire (PDDEB, PNGT 2, Projet ZIGA) soient considérées comme un volet important du Crédit d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (CASRP) a du mal à être suivi par le Ministère.

Encadré II.7 : La revue de la Stratégie Nationale de Développement Durable par les pairs (2008) et la SCADD

La revue par les pairs - qui a réuni fin 2007 des représentants ou experts du Canada/Québec, Côte d'Ivoire, France, Guinée, Madagascar, Niger, Sénégal, Togo, des représentants du PNUD, du PNUE, de la CEDEAO sous l'égide de l'IEPF - plaide pour l'existence d'un seul document stratégique qui serve de référence à tous les acteurs et fédère tous les documents de planification. Les recommandations des pairs au Burkina Faso sont présentées sous quatre rubriques :

1. Le processus

- *La SNDD devrait faire l'objet d'une volonté politique forte et au plus haut niveau lui donnant une légitimité et une capacité de mobilisation de la société du Burkina Faso.*
- *Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté contient déjà des éléments importants pour mener des politiques de développement durable, il devrait cependant évoluer dans son contenu pour devenir une Stratégie nationale de développement durable lors de sa révision de 2010*
- *Le pilier environnemental devrait être renforcé en synergie avec les piliers économique et social du développement durable*
- *L'élaboration et le suivi de la SNDD devraient s'appuyer sur une large participation et une appropriation du développement durable par l'ensemble des acteurs.*
- *Le processus de décentralisation en cours au Burkina Faso devrait être mis à profit pour placer le développement durable au centre des actions à entreprendre par les collectivités locales. Un dialogue permanent pourrait être institué à ce niveau entre l'Etat, les collectivités et la société civile sur le développement durable.*
- *La valorisation des dimensions régionales et sous régionales devrait permettre le partage d'expériences et la coordination de certaines politiques*
- *Certains processus internationaux pourraient être utilisés comme des opportunités de réflexion, d'échanges et de participation à des réseaux*

2. Le contenu de la SNDD

- *La SNDD devrait être le cadre général qui assure la cohérence avec en premier lieu le CSLP mais aussi la Politique nationale en matière d'environnement, le Programme de développement rural et les autres politiques et stratégies nationales*
- *La SNDD devrait être déclinée dans les différents secteurs économiques clés de façon à faire évoluer les modes de consommation et de production*

3. Mise en œuvre et résultats

- *Les ressources financières et les mécanismes de financement doivent contribuer davantage à la durabilité*
- *La capacité des acteurs clés devrait être renforcée par la sensibilisation et la formation*

4. Suivi et indicateurs

- *Des outils d'évaluation à même de faire changer la vision de l'environnement pour le développement durable, comme la gestion des services tirés des écosystèmes ou l'évaluation environnementale stratégique, devraient être utilisés.*
- *Les dispositifs et mécanismes de suivi et d'évaluation existants devraient être maintenus et renforcés.*

Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) représente le document de référence privilégié pour faire office de Stratégie Nationale de Développement Durable au Burkina Faso compte tenu de la

place qu'il occupe (ses objectifs sont considérés comme prioritaires par le gouvernement et c'est la référence dans les négociations avec les partenaires techniques et financiers), des financements dont il bénéficie et en tant que réponse aux besoins de lutte contre la pauvreté à moyen et long terme en garantissant notamment la pérennité des ressources et des services tirés des écosystèmes. Le gouvernement a fait un pas dans cette direction en initiant en 2009 un nouveau processus de révision de son cadre de référence national qu'est le CSLP visant l'élaboration d'une Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) en lieu et place du CSLP. Les propositions issues de la revue des pairs (listées ci-dessus) devraient être prises en compte pour faciliter la transition du CSLP en SCADD.

La SCADD devrait permettre d'interpeller les partenaires techniques et financiers pour qu'ils financent davantage les processus et les programmes de développement durable et qu'ils mettent en cohérence leurs politiques de financement en faveur du développement durable du Burkina Faso.

2.2.2 Les obstacles et les facteurs potentiels d'échecs du verdissement

a) Les tentatives d'amélioration de la cohérence des politiques de développement

L'importance et la place du secteur rural dans le développement économique et social du Burkina Faso ne constituent plus des sujets de discussions. Ils relèvent de l'évidence : ce secteur occupe près de 85 % de la population et représente 40% du PIB et 70 % des recettes d'exportation. Bon an, mal an, c'est ce secteur qui imprime aux principaux agrégats économiques du pays, en particulier la croissance, leurs sentiers d'évolution et leurs valeurs. Pour que le secteur continue à jouer son rôle de moteur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté, des efforts ont été entrepris par le gouvernement et les Partenaires Financiers pour améliorer l'efficacité de l'aide. Ces efforts se sont traduits par la recherche de nouveaux modes de collaboration entre bailleurs de fonds et gouvernements, mais aussi et surtout entre les différents départements ministériels au sein du gouvernement.

Ces efforts comprennent l'élaboration d'approches sectorielles (cf. 2.1.2) qui rassemblent l'assistance extérieure et des fonds nationaux sous une stratégie et cadre de dépenses sectoriels uniques qui appartiennent au gouvernement et qui sont dirigés par lui avec les partenaires au développement qui alignent et harmonisent progressivement leurs procédures avec les systèmes nationaux. Il s'agit de développer un cadre sectoriel complet pour orienter l'action publique et privée à l'appui (i) de meilleurs services, (ii) de la croissance et (iii) de la réduction de la pauvreté (cas de l'enseignement de base). Dans le cas du développement rural, cela requiert un consensus au sein du gouvernement et entre le gouvernement et les bailleurs de fonds sur les principales questions de politique et de gestion du secteur, en particulier la définition pratique, non seulement de ce que l'on appelle « le développement rural », mais aussi des rôles et responsabilités respectifs des différents acteurs du secteur. Cela requiert également un engagement sans faille et sans calculs des différents départements ministériels concernés, y compris le département en charge des finances.

Malheureusement, ces éléments sont peu ou prou pris en compte par les principaux acteurs du développement rural, en particulier les Ministères en charge de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRH), des ressources animales (MRA) et de l'environnement et du cadre de vie (MECV). Chacun des départements concernés se limite à développer auprès des producteurs les techniques de production de son domaine, en ignorant que les producteurs concentrent en eux les préoccupations de l'ensemble des secteurs de développement et que ces secteurs sont si interdépendants que leur promotion dans un milieu et à un moment donné de l'histoire nécessite un équilibre sans lequel les succès des uns entraînent les échecs des autres. Un exemple de ces problèmes de mise en cohérence et de développement des synergies est illustré par les difficultés de mise en œuvre de la Stratégie de Développement Rural (SDR) à l'horizon 2015 qui fut élaborée à la suite de l'adoption du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) en 2000 (puis révisé en 2003) avec pour ambition est de constituer le cadre de référence de l'ensemble des interventions en faveur du monde rural, en particulier celles des ministères en charge de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRH), des ressources animales (MRA), de l'environnement et du cadre de vie (MECV).

Pour l'opérationnalisation de la SDR, le Gouvernement du Burkina Faso a décidé d'élaborer un Programme Sectoriel de Développement Rural Productif (PROSDRp cf. 2.1.2 d)). Ce programme, pour mieux accéder aux ressources mobilisées dans le cadre du CSLP, devrait être assorti d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global pour l'ensemble du secteur, c'est-à-dire un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de sous-programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels (MAHRH, MRA, MECV) peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources.

Un cadre de concertation des partenaires du développement Rural (CCPDR) regroupant les trois ministères, le ministère des finances, les PTFs, la société civile et le secteur privé a été mise en place pour faciliter la coordination interministérielle et un Secrétariat Permanent (SP/CPSA) mis en place pour coordonner/faciliter l'élaboration du programme. Ces deux structures ont des fonctionnalités limitées. Pour le CCPDR, si les PTFs/DR se réunissent régulièrement (une fois par mois), les autres membres du cadre se réunissent très peu. De son côté, le SP/CPSA se comporte comme une structure au service du MAHRH et non comme une structure au service de tous les trois départements et ceci bien que des agents des deux autres ministères y soient affectés.

Un exemple pratique de difficultés de coordination est donné par la question de la Gestion Durable des Terres (gestion durable et intégrée des ressources naturelles constituées par les eaux, les sols, les végétaux et autres êtres vivants) dans les trois programmes d'investissement, chacun d'eux l'aborde de manière indépendante et isolée ; en dehors d'un cadre commun et d'une vision partagée pour la conception, la planification, le suivi et l'évaluation des interventions (système de prestations en milieu rural, avec une orientation vers la demande des clients, vers un pluralisme des prestataires et vers l'efficacité et l'efficacités des prestations comme le préconise la LPDRD). Dans un contexte où à la faveur des conclusions du sommet mondial sur le développement (Johannesburg 2002) et de la reprise des flux d'aide publique au développement pour le financement du développement rural, la Gestion Durable des Terres (GDT) offre un fort potentiel de mobilisation de ressources, cet éparpillement et cette absence

de vision partagée de la GDT n'offrent pas aux PTFs du BF, suffisamment de visibilité et de lisibilité pour s'aligner derrière les options nationales en la matière. D'où les difficultés constatées pour une mobilisation des PTFs (bilatéraux) autour du Projet de Partenariat pour la Gestion Durable des Terres (CPP) et pour la définition de la démarche nationale pour la constitution de la plate-forme TerrAfrica, plate-forme à laquelle le BF est éligible depuis 2004. D'où également les difficultés pour le gouvernement d'affirmer son leadership en matière de développement rural et la facilité pour certains partenaires de susciter des démarches et des approches parallèles.

b) La question des données et de l'expertise sur l'environnement

L'un des plus grands défis de la problématique de la gestion de l'environnement demeure la question des données quantitatives sur l'état de l'environnement, des ressources naturelles et des services issus des écosystèmes et de l'expertise pour les produire. Pour planifier ou pour agir, il faut savoir et comprendre. Les données existantes sont généralement éparses, partielles et/ou très peu fiables. Les planificateurs se retrouvent alors à utiliser des données des années 1970 pour faire des extrapolations. On peut pour l'exemple citer le cas du chantier d'aménagement de la forêt de Bougnounou Nébielyanayou situé dans la Région du Centre Ouest du Burkina qui pourvoit à hauteur d'environ 30% des besoins en bois de chauffe de la ville de Ouagadougou. Ce chantier a achevé ses 15 ans de rotation depuis 2004, sans que les techniciens disposent de données pouvant assurer que le potentiel existant permet la poursuite du même type d'exploitation ou appelle à un changement de méthode. Ceci est un risque majeur, que certainement d'autres formations végétales vivent au quotidien, faisant dire que du fait de l'action de l'homme, le Burkina perdrait environ 100 000 ha de forêt chaque année, ce chiffre étant du reste à vérifier. Des investissements conséquents sont nécessaires pour donner les moyens au Burkina Faso mettre en place un système de collecte de données environnementales fiable et durable et pour former des experts pour les produire et les analyser.

c) La question de l'ancrage institutionnel et des mandats ministériels

Il n'est un secret pour personne au Burkina que les Institutions devant jouer un rôle moteur de veille, de planification, de suivi et d'orientation font l'objet généralement d'une bataille rangée de la part des Ministères pour assurer la tutelle ou le rattachement. Si ailleurs il est question de grenelle de l'environnement, d'observatoire national de l'environnement avec un rattachement direct de ce type de structures ou à la présidence de la République ou au premier ministre, au Burkina ce n'est pas encore le cas. Ceci ne serait pas forcément nécessaire si on reconnaissait à ces institutions la pertinence de leurs missions, car quel que soit leur niveau de rattachement, on devrait leur consentir les moyens et les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre efficace de leurs missions.

Jusque là une Institution comme le CONEDD est encore à la recherche de ses marques. En effet le CONEDD ne dispose ni les moyens/ressources, ni les capacités d'action nécessaires pour jouer son rôle de centre de gouvernance de la gestion des questions environnementales et de leur

prise en compte systématique dans les stratégies, plans et programmes de développement économique, social et culturel. La question de l'élaboration, du suivi et du contrôle de la mise en œuvre du politique est reléguée au second plan comparativement à la gestion des conventions qui semble être le centre de l'action du SP/CONEDD. Les résultats de l'audit du CONEDD - en cours d'exécution sous financement du PNUD sont vivement attendus afin que la Conférence puisse se pencher sérieusement sur l'avenir de cette Institution dans un contexte où sa fonction est très attendue.

III – LES DEFIS DE L'INTEGRATION DES LIENS P-E DANS LES POLITIQUES

3.1 Les atouts et opportunités

a) Un climat de confiance

Le Burkina Faso est en Afrique de l'Ouest un des pays qui connaît une stabilité politique et sociale. Depuis l'adoption de la constitution en 1991, le pays a organisé régulièrement les scrutins électoraux pour les présidentielles, les législatives et les municipales dans le respect des échéances énoncées par le code électoral. Les différentes institutions républicaines (Exécutif, parlement, judiciaire, Conseil constitutionnel, Autorité Supérieure de contrôle de l'Etat, Conseil supérieur de la magistrature, Conseil Supérieur de la Communication, Conseil économique et social, Médiateur du faso, Commission électorale nationale indépendante...) sont mises en place au fur et à mesure, et leurs fonctionnements sont affinés au fil du temps. Sa centralité géographique en Afrique de l'Ouest et le leadership affiché au plan diplomatique lui valent d'être sollicité pour le traitement des crises sous régionales (Togo, Côte d'Ivoire, Guinée) et d'abriter les sommets et forums internationaux, dont le dernier en date est celui sur les changements climatiques tenu en novembre 2009 en prélude au sommet de Copenhague. Cette stabilité politique ainsi que les progrès enregistrés au plan démocratique lui valent également la confiance des Institutions internationales et des partenaires techniques et financiers favorisant ainsi son accès aux financements et aux appuis techniques pour la mise en œuvre des chantiers de développement. A ce sujet, les PTF ont mis en place des cadres d'échanges et de négociation avec les secteurs de développement avec à leur tête des chefs de file (Développement rural, Ambassade du Danemark ; Décentralisation, Ambassade d'Allemagne ; Environnement, PNUD, etc.). Au plan national il existe également le cadre de concertation gouvernement-PTF dont la présidence est tournante.

b) L'harmonisation et la mise en cohérence des mécanismes institutionnels et politiques

Sur le plan des politiques et stratégies de développement, le Burkina Faso est un véritable laboratoire. L'arsenal des lois, stratégies et plans d'action, est tellement abondant qu'il devient complexe. Le gouvernement avec l'appui des PTF est même obligé de retravailler à une harmonisation et une mise en cohérence pour éviter des dysfonctionnements au détriment de

ses visées de développement. Les textes font obligation à cet effet de créer une cohérence entre les différents échelons d'intervention, les différents secteurs d'intervention, les stratégies et les plans (exemple entre les cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté et les plans régionaux de développement). C'est ainsi par exemple que les secteurs de développement rural (Agriculture, Elevage et Environnement) sont engagés dans un processus d'élaboration du programme-cadre national de développement du secteur rural productif (PROSDRp) afin d'harmoniser les différents plans sectoriels et de les rendre cohérents.

c) Une culture participative

La formulation des politiques de développement est traversée par la culture participative acquise par les différents acteurs. Toutes les politiques et plans sont ainsi soumis à des consultations à l'échelle locale, régionale et nationale pour validation avant adoption par les instances habilitées. Leur élaboration fait appel à toutes les sensibilités de la nation qui sont organisées, comme dans le cas de l'élaboration du CSLP en commissions sectorielles thématiques ou sont représentées les secteurs ministériels, la société civile et le secteur privé. Ceci rend compte d'une volonté politique affichée et d'une ouverture aux innovations afin que la planification et la gestion des axes de développement bénéficient des meilleurs atouts possibles.

d) Une conscience environnementale forte

Au plan du développement durable, la sensibilité environnementale du Burkina est liée à sa situation de pays sahélien dont plus de 80% de la population vit de l'exploitation des ressources naturelles. Bien que tiraillé de toute part par les différents secteurs du développement (éducation, santé, économie, développement des infrastructures...) dont les besoins en financement sont énormes, le gouvernement est conscient de la nécessité de veiller sur les ressources naturelles pourvoyeuses d'emploi et de matière première pour la population. Cela lui a valu de ratifier la quasi-totalité des conventions (Protocole de Kyoto à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, Convention sur la Diversité Biologique, Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification, Convention de Vienne pour la Protection de la Couche d'Ozone, Convention Cadre sur les Changements Climatiques, Convention relative à la conservation de la faune sauvage et du milieu naturel, Convention Africaine pour la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles ...) et de mettre en place des institutions dont le rayonnement s'étend à tous les acteurs. C'est le cas du SP/CONEDD qui est au centre des politiques environnementales et dont la vocation est d'assurer une veille permanente et un conseil au gouvernement et à tous les intervenants sur les questions environnementales. C'est le cas également des Cellules environnementales dont le rôle est de veiller à la prise en compte des enjeux liés à l'environnement dans toute décision pouvant y avoir un impact quelconque, qui touchent tous les départements ministériels, les Régions et les entreprises industrielles et commerciales. Il est important de noter qu'au regard des effets des changements climatiques les différents Etats et les Institutions internationales sont favorables à la recherche de solutions et aux actions d'atténuation et d'adaptation à la variabilité et aux changements climatiques.

Ceci est une grande opportunité pour les pays pauvres comme le Burkina qui subit de plein fouet les effets de ces phénomènes, comme cela a été le cas le 1^{er} Septembre 2009.

3.2 Les risques et menaces

a) Changer les habitudes et influencer les intérêts en jeu

La mise en place d'un conseil et d'un contrôle environnemental porté par des Institutions fortes, ainsi que la dotation de crédits conséquents aux différents départements pour une prise en compte des questions environnementales, rencontrent des difficultés. Si il est vrai que le Burkina a adopté des dispositions favorables à l'intégration des liens pauvreté environnement à travers l'engagement à toiletter les cadres d'élaboration budgétaires, l'élaboration d'une stratégie de croissance durable et la mise en place de cellule environnementales, il faut relever néanmoins l'existence de résistances, réticences et réserves de la part de certains secteurs ministériels et des services centraux ou déconcentrés du Ministère de l'Environnement. Les habitudes et les pratiques ancrées dans le quotidien de ces acteurs constituent des pesanteurs, et les intérêts en jeu induisent des blocages. La nécessité d'un positionnement fort du CONEDD est acceptée par tous, mais très peu s'affichent officiellement pour son rattachement à une institution de premier rang qui lui permettrait de disposer de plus de pouvoir.

b) Des institutions nouvelles et le manque de moyens (humains et financiers)

Les structures de missions tel le Bureau national des évaluations environnementales et de gestion des déchets spéciaux (BUNED), la Direction générale de l'Amélioration et du cadre de vie (DGACV), la Direction des Affaires juridiques et du Contentieux (DAJC) dont les rôles sont importants dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des mesures de protection et de valorisation environnementales sont jeunes et manquent cruellement de moyens pour remplir leurs mandats. Il est également important de regarder les risques de dysfonctionnement entre des structures telles la DGACV et le BUNED de sorte à ce que les missions puissent se compléter et s'enrichir au lieu de se neutraliser.

c) Des mécanismes budgétaires lourds et la persistance de la corruption

Les mécanismes budgétaires restent encore tributaires de lourdeurs administratives qui limitent souvent la capacité de l'Etat et des collectivités à décaisser et à consommer les crédits budgétaires. Ces difficultés sont liées soit aux procédures étatiques, soit à celles des PTF. Aussi, la question de la corruption reste également d'actualité et constitue un problème clé au Burkina. En effet le rapport d'évaluation du Burkina Faso conduit en Mai 2008 par le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) souligne à la page 15, point 4.21 que « la persistance de contre-performances à chaque niveau de contrôle et l'impunité par rapport à la mauvaise gestion sont plutôt perçues comme des signes d'un manque de volonté politique. En effet le chevauchement des structures de contrôle interne dont les missions ne sont pas clairement définies, l'insuffisance de moyens face à l'ampleur de leurs missions ainsi que la persistance de

l'opacité des procédures de passation de marchés publics ne favorisent ni la transparence dans l'allocation des ressources, ni le contrôle y relatif. Par ailleurs l'inefficacité de l'action parlementaire et de l'action juridictionnelle de la cours des comptes aggrave la crédibilité de la gestion budgétaire et l'institutionnalisation du phénomène de corruption ».

Encadré III.1 : Recommandation n.24 pour la formulation de l'IPE-Burkina Faso - Valoriser les acquis et lever les obstacles pour l'intégration P-E

De nombreux défis subsistent afin que les Institutions et les mécanismes de prise de décision du Burkina Faso se prêtent davantage à l'institutionnalisation et à l'application de dispositions favorisant la prise en compte des liens P-E dans les budgets et les politiques ainsi qu'à l'exercice par les institutions environnementales de leurs mandats respectifs. Ci-dessous quelques recommandations clés pour valoriser les acquis et lever les obstacles afin que l'intégration des questions P-E devienne une pratique institutionnelle normalisée au Burkina Faso :

1. Changer la perception commune des institutions gouvernementales qui considèrent généralement que le MECV est le seul acteur responsable des questions environnementales. La question de l'Environnement est de la responsabilité de tous, aussi bien du Ministère de l'Economie et des Finances, que de celui des Ministères sectoriels tels que les ministères des Mines, de la Santé, de l'Agriculture et de l'Elevage. Il faut donner au MECV la place qui lui incombe pour remplir son mandat c'est-à-dire un Ministère à caractère transversal qui est au centre des politiques, à l'initiative des lois et qui oriente l'ensemble des acteurs du gouvernement en ce qui concerne les questions environnementales.

2. Changer la perception traditionnelle de l'environnement vu comme un secteur improductif. L'environnement et ses ressources (sols, végétation, faune, eau, air, écosystèmes...) sont à la base de la production de richesses et du bien être. Leur dégradation peut être une cause majeure de malheurs irréversibles. L'environnement a une valeur économique et sociale d'importance capitale qui ne doit pas être négligé dans les décisions politiques liées au développement.

3. Créer un mécanisme durable pour le financement des actions environnementales non dépendant de financements ponctuels (ex. projets) mais au contraire liés à un programme national articulé avec les politiques nationales.

4. Instaurer des processus réellement participatifs en mettant à disposition de la société civile des données et informations fiables.

5. Renforcer le mandat et le positionnement Institutionnel du CONEDD de sorte à lui doter de pouvoirs et de moyens nécessaires pour l'exercice efficace de ses missions.

5. Poursuivre l'effort de mise en place et de renforcement des capacités des Cellules environnementales au sein des ministères, des Régions et des entreprises afin qu'elles deviennent incontournables dans le conseil et le contrôle des décisions ayant des implications environnementales.

6. Clarifier, les mandats des structures de mission et centrales du MECV (BUNED, DGACV, DAJC) et renforcer leurs capacités techniques et logistiques afin qu'elles soient à la hauteur de leurs missions.

8. Faire adopter les comptes environnementaux élaborés et veiller à évaluer de façon exhaustive le capital naturel en vue de sa prise en compte dans les comptes nationaux.

9. Promouvoir la création de bases de données fiables et assurer la centralisation de l'information et son accès à tous les acteurs afin de leur permettre d'être mieux avertis et plus performants dans les prises de décisions.

10. Observer une veille particulière sur le cas des énergies et surtout des mines qui foisonnent actuellement. De sorte à ce que la systématisation annoncée des EIE ne soit pas la seule finalité, mais que surtout la qualité de ces études, l'application des mesures d'atténuation et de compensation soit effective, à la hauteur des risques et préjudices causés et atteigne les cibles réelles.

11. Prévoir des campagnes ciblées sur le parlement, le CES, la société civile, le secteur privé de sorte à ce qu'ils soient davantage force de proposition, investiguent sur les questions de pauvreté et d'environnement, et participent activement au dialogue et à l'interpellation des différents acteurs, notamment le gouvernement pour l'institutionnalisation des questions environnementales dans tous les cadres de décision ayant une implication sur l'environnement.

CONCLUSION

En matière vde gouvernance, le Burkina Faso est engagé dans un processus de construction de sa démocratie. Les institutions républicaines sont toutes en rodage et connaissent des aménagements progressifs pour être à la hauteur de leurs missions. Dans ce processus, force est de constater une ouverture qui constitue une opportunité pour faire accepter des initiatives dont les effets positifs sur l'économie nationale et la lutte contre la pauvreté sont avérées. Toutes les institutions gardent leurs flexibilités et si des propositions pertinentes sont faites la probabilité de leur prise en compte est assez élevée. Toutefois, le processus d'ancrage de la démocratie et de modernisation des méthodes de travail se fait dans la progressivité et il ne faut pas perdre de vue le fait que le Burkina a hérité d'une longue période d'Etat d'exception dont les survivances sont encore présentes dans les réflexes et modes de gouvernance.

La verticalité des prises de décision qui rappelle le fameux « centralisme démocratique » est encore de mise, et toute stratégie d'intégration d'une nouveauté dans les politiques gagnerait à être diffusée et impulsée à partir du sommet. Les directives prises à partir de la présidence ou du premier ministre seraient immédiatement applicables et les services de ces deux Institutions connaîtraient une audience plus élevée.

Au niveau des Institutions environnementales, un atout majeur est leur existence, consacrée par des textes de lois et des règlements, faisant d'elles une réalité dans le paysage institutionnel national. Toutefois, ces institutions montrent des difficultés à se faire accepter partout et à être performantes à la hauteur des attentes liées à leurs missions. Il y a un travail à faire pour améliorer les textes ainsi que pour amener les différents acteurs à jouer leur rôle.

La question de l'Environnement quant à elle, ne doit pas être assimilable à un phénomène de mode comme certains le font croire. Pour ce faire, il convient de démontrer avec force à tous les secteurs d'activité que sa prise en compte sera déterminante pour la survie de nos nations. Au Burkina Faso, la question semble être entendue au regard de l'implication du chef de l'Etat devenu porte-flambeau de la lutte contre les changements climatiques, et surtout les engagements, même encore timides du département en charge des finances et du budget à intégrer dans ses outils de travail et à plaider en faveur d'une prise en compte plus importante des liens P-E dans les politiques et le budget. A cet effet, la société civile et le secteur privé dans leurs positions respectives ont une partition à jouer pour amener les gouvernants à créer les conditions d'un développement durable car, la vie tout court ainsi que les affaires dépendent de la santé des ressources naturelles.