

**MINSTERE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE L'EAU**

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

**BURKINA FASO
Unité - Progrès - Justice**

DEMARCHE

**Pour la conception et la Promotion d'une
Stratégie Nationale de Développement Durable**

Ouagadougou, Mars 2000

INTRODUCTION

Pays Sahélien situé au centre de l'Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso avec un produit national brut par habitant d'environ 300 US \$, se classe parmi les pays les moins avancés du monde. Selon le classement annuel de 1998 du PNUD, il occupe la 172^{ème} place avec un indicateur du développement humain de 0,219. La croissance annuelle est sujette aux performances du secteur primaire, en particulier le sous-secteur agricole.

Les conditions naturelles (climat, sols, disponibilités en ressources en eau, etc.) couplées aux actions anthropiques particulièrement intenses sur le milieu naturel sont à la base de nombreuses difficultés rencontrées par les autorités du pays pour asseoir une stratégie viable qui conduise à un développement durable du pays.

I - PROBLEMATIQUE

C'est dans un tel contexte socio-économique caractérisé par une pauvreté naturelle généralisée, particulièrement remarquable en milieu rural où les femmes et les enfants sont les plus touchés, que le Gouvernement avec l'assistance de partenaires extérieurs, a adopté comme stratégie de développement l'exécution successive d'abord de plan quinquennaux puis récemment de plans triennaux de développement économique et social ayant pour objectif global : le développement humain durable du Burkina Faso fondé sur la lutte contre la pauvreté et la recherche de l'amélioration du bien être social.

Les plans triennaux de développement sont sous-tendus par des politiques sectorielles. L'élaboration et la mise en œuvre de telles politiques se font souvent avec une concertation limitée, engendrant parfois des contradictions, voire des incompatibilités difficilement conciliables. Par ailleurs, cette diversité dans la planification des actions de développement du pays prend insuffisamment en compte le fait que les revenus des populations du Burkina Faso proviennent essentiellement de l'exploitation des ressources naturelles limitées, exploitation qui ne se réalise pas souvent dans les conditions de rationalité ni d'équité et donc de durabilité.

Les résultats mitigés enregistrés en matière de développement, en rapport avec l'importance des ressources investies, en sont ainsi une des conséquences.

En effet, l'amélioration du bien être social des populations attendue par la mise en œuvre de ces politiques sectorielles a été sérieusement compromise par la diversité et l'absence de cohérence des approches souvent de type "top-down" qui intègrent très peu ou pas les priorités de communautés locales.

Le développement actuellement en cours de nouvelles stratégies, politiques, plans ou programmes d'action dans le cadre de la mise en œuvre des conventions internationales ratifiées par le Burkina ou d'engagement avec certains partenaires de développement vient encore renforcer, en l'absence de mécanisme efficace de coordination, les incohérences déjà constatées.

Aujourd'hui il ne fait aucun doute que la plupart des donateurs connaissent des réductions sensibles des ressources financières destinées à l'aide et il est temps que les pays susceptibles d'en bénéficier adoptent des stratégies ou politiques de développement qui privilégient la rationalité et la synergie dans l'action.

Le Gouvernement est conscient de cette situation et recherche avec le soutien de ses partenaires au développement des solutions pour venir à bout de ces difficultés essentiellement structurelles.

Il est encouragé dans cette vision par plusieurs partenaires au développement qui ont exprimés leur désir de l'Accompagner. Il s'agit notamment du Conseil de la Terre, de l'OCDE à travers le Club du Sahel, et de la Communauté des bailleurs de fonds représentés dans le pays.

II – JUSTIFICATION DE LA DEMARCHE

Le Burkina Faso est partie prenante de nombreuses conventions internationales dont la mise en œuvre effective s'effectue aux moyens de programmes d'action nationaux. Par ailleurs, étant engagés avec certains partenaires au développement, plusieurs plans, programmes ou projets sectoriels sont élaborés et mis en œuvre sans qu'une recherche préalable de cohérence ait été effectuée.

La conservation de la diversité biologique (domaine de prédilection de la Convention sur la Diversité Biologique), dans un pays Sahélien comme le Burkina, ne peut se concevoir indépendamment d'un programme cohérent de lutte contre la Désertification (Convention sur la lutte Contre la Désertification). De même, lutter contre la désertification dans une zone aride et semi-aride, ne peut se concevoir sans une bonne politique de gestion des ressources en eau (Convention Ramsar). Les ressources en eau elles-mêmes sont fortement dépendantes des aléas climatiques (Convention Cadre sur les Changements Climatiques).

Dès lors, toute planification nationale, telle que requise par chacune des Conventions, doit être holistique et intégrée. A défaut, la mise en œuvre des conventions ne serait qu'une vue de l'esprit, dans la mesure où les populations, véritables cibles du développement durable, ne sauraient comprendre les incohérences et autres contradictions éventuelles entre les différentes stratégies.

L'analyse sommaire des cadres de planification nationale pour le développement durable dénombre la multitude des plans suivants (existants ou en cours d'élaboration) :

- Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable ;
- Document Cadre de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté;
- Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) ;
- Programme d'Action National (PAN) de lutte contre la Désertification ;
- Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT) ;
- Programme National de conservation des sols ;
- Programme National de conservation de la Diversité Biologique ;
- Programme National de conservation des Zones Humides (c'est une obligation de la Convention Ramsar) ;
- Programme Pays pour la Protection de la Couche d'ozone ;
- Politique et stratégie en matière d'eau ;
- Programme d'Investissement dans le secteur de l'Agriculture et de l'Elevage ;
- Programme National d'aménagement des forêts naturelles ;
- Programme d'Ajustement du Secteur Agricole et ses composantes sectorielles ;
- Programme Spécial de Sécurité Alimentaire ;
- Stratégie Opérationnelle de Croissance Durable des Secteurs de l'Agriculture et de l'Elevage ;
- Document d'Orientation Stratégique à l'horizon 2010 ;
- Politique de population au Burkina Faso ;
- Plan Stratégique de la Recherche Scientifique ;
- Etc.

Dans la mesure où tous ces nombreux cadres de planification visent le même objectif, le développement humain durable du Burkina et compte tenu de l'engagement du Burkina Faso pour la gestion durable des ressources naturelles, la mise en place au niveau national d'un mécanisme efficace de coordination et de suivi devient plus que urgente. Ce mécanisme viendra renforcer le CONAGESE (Conseil National pour la Gestion de l'Environnement) dont le rôle de coordination nationale et de suivi de la mise en œuvre de toutes les actions en matière d'environnement a déjà été confirmé sur le plan politique.

Les dispositions sur le Développement Durable de l'Agenda 21, adopté en juin 1992 au cours du Sommet de la Terre répond du souci de la Communauté Internationale de trouver une meilleure coordination des réponses à la dégradation des ressources naturelles. C'est du reste, ce qui justifie le document " Construire le 21^{ème} siècle " de l'OCDE, ainsi que le document de planning CDMGI du Conseil de la Terre (Planning d'une Gestion Durable Intégrale avec les Multiples Groupe Intéressés).

III – PRESENTATION DU CONSEIL NATIONAL POUR LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT (CONAGESE)

Le CONAGESE est un cadre de concertation, d'orientation et de suivi de la politique environnementale au Burkina Faso. Il a pour objectif de promouvoir l'intégration des principes fondamentaux de préservation de l'environnement dans le processus de développement économique, social et culturel.

Les missions qui lui sont assignées sont :

- favoriser la concertation entre les différents acteurs intervenant dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles;
- veiller à l'harmonisation des actions relatives à l'environnement;
- promouvoir la participation des populations à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, plans et programmes en matière environnementale;
- assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques et de la législation relatives à l'environnement.

3.1. Organisation et fonctionnement du CONAGESE

Sur le plan de sa structuration, le CONAGESE est constitué de deux organes que sont la Conférence et le Secrétariat Permanent.

La Conférence dont les sessions sont présidées par le Premier Ministre est un organe consultatif qui fait des propositions et formule des recommandations sur les dossiers qui lui sont soumis par le Gouvernement. Elle est composée de membres provenant des départements ministériels, de la société civile et du secteur privé. Notons enfin que dans l'accomplissement de ses missions, elle peut procéder à la création de commissions techniques spécialisées.

Quant au Secrétariat Permanent, il constitue l'organe d'animation et de suivi des activités du CONAGESE. Il est rattaché au Ministère de l'Environnement et de l'Eau. Sa composition pluridisciplinaire reflète le caractère transversal des actions de développement durable et ce, à travers les divisions qui le composent : la division des politiques et de la planification environnementale, la division de la législation et des études d'impacts sur l'environnement, la division du développement des compétences en environnement et la division de la coordination technique et administrative.

3.2. Acquis du CONAGESE

Le Secrétariat Permanent du CONAGESE est par excellence le point focal national des trois Conventions de RIO que sont la Convention sur la désertification, la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur les changements climatiques. Dans la mise en œuvre de ces Conventions, plusieurs acquis ont été enregistrés :

- l'élaboration et l'adoption de divers documents de stratégies et plans d'actions

Dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, on note l'élaboration d'une monographie, d'une stratégie et plan d'action nationaux en matière de diversité biologique. Ces documents constituent des outils privilégiés pour la protection et la promotion de la diversité biologique au Burkina Faso.

Les activités menées pour la mise en œuvre de la Convention sur les changements climatiques ont vu la réalisation d'études portant sur l'inventaire des gaz à effet de serre d'une part et la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques d'autre part. Les documents finaux ont été largement diffusés auprès des acteurs et partenaires.

La Convention sur la désertification est celle qui a focalisé le plus d'attention au regard des foras qui ont drainé un grand public pour la préparation et la validation du plan d'action national de lutte contre la désertification (PAN/LCD).

Entre autres acquis, on peut citer l'élaboration et l'adoption d'une stratégie nationale en matière d'éducation environnementale.

- le dispositif et la stratégie de mobilisation autour du PAN/LCD

Le dispositif et la stratégie de mobilisation autour du PAN/LCD ont été conduits dans une approche participative. Cette approche a permis d'impliquer l'ensemble des acteurs et partenaires selon leur spécificité (administration, secteur privé et société civile) et selon leur niveau d'intervention (local, régional et national) et ce, à travers des comités de pilotage.

Ces comités de pilotages de par leur composition et méthodes de travail sont de véritables creusets pour une intégration harmonieuse des actions des différents intervenants tant au niveau central que décentralisé et ce, dans l'optique d'un développement durable.

- l'élaboration participative des textes législatifs et réglementaires sur la gestion de l'environnement.

Depuis déjà plusieurs années, une stratégie participative a été adoptée en vue de l'élaboration des textes. Cette approche veut que les propositions de textes viennent des directions techniques et qu'ils soient ensuite examinés par un comité technique restreint d'experts avant leur adoption en ateliers. Ceci constitue une démarche consensuelle qui permet l'acceptation des textes par tous les acteurs une fois adoptés et facilite leur mise en œuvre.

3.3. Limites du CONAGESE

Les limites du CONAGESE sont liées à son statut et à son ancrage institutionnel d'une part et aux compétences de son staff d'autre part.

Ainsi, dans le souci de mieux refléter la dimension transversale de ses de ses activités, l'ancrage institutionnel actuel du CONAGESE de par son rattachement au Ministère de l'Environnement et de l'Eau constitue un frein à l'accomplissement au Ministère de l'Environnement de l'Eau constitue un frein à l'accomplissement de ses missions surtout celles de coordination et de suivi. Comme d'ailleurs recommandé par plusieurs missions d'évaluation, il importe que le CONAGESE soit rattaché au Premier Ministère afin de disposer de l'autorité politique nécessaire à la réalisation de ses missions.

S'agissant des compétences, il faut dire qu'à l'origine, il était prévu que le CONAGESE puisse être une structure légère pluridisciplinaire. A l'heure actuelle, le personnel se révèle moins étoffé que prévu face à l'envergure de ses missions. Il faut ajouter à cela le fait que le CONAGESE ne peut procéder au recrutement de personnel sans se référer aux prévisions budgétaires de l'Etat qui sont le plus souvent contraignantes.

Ces difficultés induisent une autre qui est le faible niveau de prise en compte des préoccupations environnementales dans les politiques de développement économique et social des différents acteurs. En réponse à cela, le CONAGESE a entrepris un certain nombre d'initiatives dont des contacts avec des partenaires et la réalisation d'audits.

3.4. Initiatives prises par le CONAGESE

Conscient des limites révélées précédemment, un certain nombre de contacts ont été entrepris par le CONAGESE en vue de l'amorce d'un processus de développement durable. Sont de cela, les contacts avec le Conseil de la Terre et le mémorandum qui en est issu.

Pour ce qui est des audits réalisés, on peut retenir l'audit institutionnel au niveau du secteur de l'environnement. En effet, ce diagnostic a été validé lors d'un atelier national qui a regroupé les secrétaires généraux des départements ministériels dont les actions sont fortement liées à l'environnement. Cet atelier sous la tutelle du Premier Ministère et disposant de compétences plus larges orientées vers le développement durable.

IV – BUT ET OBJECTIF DE LA DEMARCHE

4.1 Finalité

Favoriser une synergie dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans et programmes de développement au niveau national, régional et local qui traduise au mieux les priorités des populations bénéficiaires et qui intègre les principes fondamentaux des principales conventions internationales en matière de développement humain durable.

4.2. But

Le but de la démarche est de développer et promouvoir, comme un prototype, une approche de planification qui intègre les priorités environnementales globales dans le processus de planification nationale de développement durable. En d'autres termes, il s'agit de concevoir un mécanisme efficace d'intégration et d'harmonisation des

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

4.3. Objectif global

L'objectif global de la démarche est de promouvoir la prise en compte par les différents acteurs sociaux et économiques, de la variante environnementale dans les politiques et stratégies de développement durable du Burkina Faso.

4.4. Objectifs spécifiques

- Faire la Revue et l'analyse critique des divers plans et programmes en cours ou en développement dans le pays ainsi que le processus à partir duquel ils ont été élaborés et l'état et les moyens de leur mise en œuvre.
- Elaborer un rapport sur la revue des plans et programmes et organiser un ou des ateliers pour restituer les résultats de la revue et formuler les termes de référence d'une consultation participative.
- Mener un processus de consultation participative pour déterminer les éléments de base de la planification d'une stratégie Nationale de développement Durable .
- Elaborer, sur la base des résultats de la consultation participative, un avant projet des lignes directrices pour la conception d'une stratégie Nationale de Développement National.
- Proposer, sur la base du projet des lignes directrices ci-dessus mentionnées, un avant projet de révision du Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) ou l'agenda 21 National.
- Convoquer la première session de la conférence du conseil National pour la gestion de l'Environnement (CONAGESE) pour entre autre, adopter les lignes directrices et le Plan d'Action National pour l'Environnement et le Développement Durable (PANEDD) .

V- RESULTATS ATTENDUS

- Un état comparatif sur le plan des objectifs et des activités des Plans et Programmes est établi avec une mise en évidence des incohérences et des insuffisances.
- Un consensus autour des obstacles rencontrés dans la mise en cohérence des différents plans, programmes et politiques sectorielles.
- Des ateliers nationaux sont organisés et valident les résultats de l'analyse critique (incohérences). Ils valident les leçons et enseignements des expériences menées. Ils dégagent un consensus entre principaux acteurs sur la nécessité de l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable. Des lignes directrices pour l'élaboration d'une telle stratégie sont formulées en conséquence.

- Un avant-projet d'une stratégie nationale de développement durable est formulé.
- Les principaux acteurs de développement dégagent un consensus sur la stratégie nationale de développement durable.
- Le CONAGESE est mieux perçu au niveau National dans son rôle de coordination, de suivi de la mise en œuvre et de la capitalisation de toutes les actions relatives à la gestion de l'environnement pour un développement durable.
- Les conditions institutionnelles pour assumer un tel mandat par le CONAGESE sont définies et acceptées au plus haut niveau.
- Le Plan d'Action National pour l'Environnement et le Développement Durable est adopté.

VI - CADRE INSTITUTIONNEL DE LA DEMARCHE

La démarche sera entreprise sous la tutelle du CONAGESE qui joue le rôle du Conseil National pour le Développement Durable et qui a été désigné par le gouvernement pour la coordination de toutes les actions en matière d'environnement.

Il sera mis en place un comité National de pilotage de quinze membres au maximum comprenant des représentants des départements ministériels, d'ONG, du secteur privé, d'organisations paysannes, de la communauté scientifique et de la recherche, ainsi que celle des partenaires de coopération.

Deux bureaux d'études disposants de bonnes références en matière de développement institutionnel et de développement rural seront recrutés et placés sous la tutelle du Secrétariat Permanent du CONAGESE et travailleront sur la base des orientations fournies par le Comité National de Pilotage. L'un des bureaux s'occupera de la conduite générale de l'ensemble du processus alors que le second s'investira surtout dans le processus de Révision du Plan d'Action National pour l'Environnement.

VII - DEMARCHE

Phase I - Adoption par le gouvernement d'une vision globale en faveur du processus pour une stratégie nationale de développement durable

Echéance : fin Avril 2000

Phase II - Mise en place du comité national de pilotage, sous l'autorité du premier ministre ; formulation de termes de référence et sélection de deux bureaux qui vont appuyer le Comité

Il s'agira du lancement officiel de la démarche

Echéance : Fin Mai 2000

Phase III - Activités de réflexions et de concertations entre acteurs, sous la responsabilité des bureaux d'études.

L'appui des bureaux va consister à aider les principaux types d'acteurs à produire un bilan critique des incohérences dans les politiques, plans et programmes, et politiques sectorielles.

Ils vont aider ces acteurs à travers des ateliers d'auto-évaluation à faire un bilan des tentatives pour surmonter ces incohérences :

- Qu'est ce qui a été mené comme initiatives pour trouver des passerelles entre programmes?
- A quels obstacles (d'ordre institutionnel, pédagogique, capacités, communication, stratégique ?) s'est-on heurté ?
- Quels sont les enseignements à tirer ? Les leçons pratiques ?

L'objectif est de parvenir à un consensus, à mobiliser les acteurs, en particulier ceux de la société civile (Associations locales de développement, Organisations professionnelles, Organisations de femmes et de jeunes). Leur perception des enjeux et leur capacité d'influer sur la prise de décision sera décisive pour les encourager à s'impliquer dans un tel processus. Le principal défi consistera à les aider à participer au débat et à la prise de décision (à la fois sur la stratégie, les modalités de suivi de la mise en œuvre de cette stratégie).

Phase IV - Production d'un document sur la stratégie nationale

L'ensemble des concertations et ateliers régionaux préparatoires devra permettre aux bureaux d'études de formuler un avant-projet introductif à un atelier national. Cet avant-projet est diffusé sous des formes qui permettent une réflexion préalable des différents acteurs : traduction en langues nationales, production de vidéo. Des séances préparatoires et des débats autour des conclusions essentielles et des propositions issues de cet avant-projet seront envisagés.

L'atelier national devra aboutir à la formulation de propositions et de critiques devant permettre l'élaboration du document de la stratégie nationale (modalités de révisions des plans, programmes et politiques existantes, dispositifs institutionnels d'un cadre de concertation et d'arbitrage, définition de critères et des modalités du suivi évaluation).

Les conditions de financement de la mise en œuvre d'une telle stratégie devront en outre être définies. Le calendrier respectera le rythme des principaux tout en recherchant une synergie avec les principales initiatives expérimentales au niveau international (CAD/NSSD, Conseil de la Terre).

VIII - DUREE DE LA DEMARCHE

La démarche est prévue pour s'étaler sur une durée de 12 mois à compter de la date d'adoption des présentes termes de référence et du lancement officiel de la démarche.