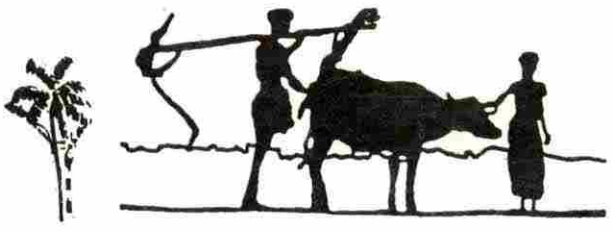
COMITE PERMANENT INTERETATS
DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE
DANS LE SAHEL
CILSS

PERMANENT INTERSTATES COMMITTEE
FOR DROUGHT CONTROL
IN THE SAHEL

4195

ACTES DU SYMPOSIUM INTERNATIONAL SUR L'INTEGRATION ET L'EVALUATION DES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION / GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Niamey (Niger) 14 - 18 Octobre 1992



Mai 1992

SOMMAIRE

Pages

RAPPORT FINAL

I - Compte rendu des travaux de la commission A : Harmonisation et intégration des plans et stratégies au processus du développement économique et social..... 8

II - Compte rendu des travaux de la commission B : Cadre d'Evaluation Socio-Economique et Environnementale au Sahel (CESES)..... 10

III - Calendrier de travail..... 15

IV - Liste des participants..... 17

V - Motion de remerciement..... 24

CADRE D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE AU SAHEL.....

I - Contexte..... 29

II - Définition de l'outil..... 30
- Rappel des concepts..... 30
- Etude de l'existant dans le domaine de l'évaluation..... 32

III - Méthodologie d'élaboration de l'outil..... 35
- Indicateurs, données et sources..... 38
- Mesure et évaluation des effets et des impacts d'un projet..... 53

IV Présentation et description de l'outil..... 54
- Constituant de l'outil..... 54
- Mode opératoire..... 64
- Emploi - utilisation..... 65
- Les limites..... 65

V - Conclusion générale..... 68

Annexes.....

Bibliogaphie.....

ANALYSE DES STRATEGIES ET PLANS DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION/GESTION DES RESSOURCES NATURELLES DANS LES PAYS MEMBRES DU CILSS

A. Présentation et analyse des orientations et stratégies.....

I - Présentation des stratégies, plans et programmes.....

- Présentation et analyse de la stratégie régionale revisée LCD..... 78
- Présentation de la stratégie de conservation des ressources vivantes au service du développement durable..... 81
- Présentation du Plan d'Action National pour l'Environnement..... 84
- Plans Nationaux de lutte Contre la Désertification (PNLCD)..... 91
- Plans d'Action Forestier Tropical..... 98
- Plan d'Action des Nations Unies pour lutter contre la désertification..... 101
- Les divers programmes en cours ou en préparation..... 101

B. Instruments et mécanismes d'Intégration au processus de développement économique et social : Analyses et propositions.....

I - Les institutions et autres partenaires de coopération..... 118
- Le régional..... 118
- Le national..... 123
- Les institutions bilatérales et multilatérales, les autres DIG..... 124

II - Les instruments et les mécanismes d'intégration au processus de développement économique et social.....

- Les structures et les mécanismes de planification..... 126
- Les outils de planification..... 127

Conclusion générale..... 132

Annexes.....

Bibliographie.....

.

ABBREVIATIONS

ACV	Amélioration des Conditions de vie
	Agenda 21Programme d'Action du 21e siècle en préparation dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED)
AGIR	Amélioration de la gestion dans les Instituts de Recherche au Sahel
ALG	Autorité du Liptako Gourma
CBLT	Commission du Bassin du Lac Tchad
CEBV	Communauté Economique du Bétail et de la Viande
CEE	Communauté Economique Européenne
CEPAL	Commission Economique pour l'Amérique Latine
CES	Conseil Economique et Social
CILSS	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CNLCD	Comité National de Lutte contre la Désertification
CNUED	Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement
COMIDES	Conférence Ministérielle sur la Désertification
DCE	Développement des Compétences en Environnement
DIAPER	Diagnostic Permanent
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FED	Fonds Européen de Développement
GCRAI	Groupe consultatif pour la Recherche Agronomique Internationale
GPN	Gestion des Patrimoines Nationaux
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
GTV	Gestion des Terroirs villageois
IGADD	Inter Governmental Agency for Drought control and Development
LCD	Lutte contre la Désertification
NAT/PD	Politique ou Plan National sur la Population et le Développement
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
OMVG	Organisation pour la Mise en valeur du Fleuve Gambie

OMVS	Organisation pour la Mise en valeur du Fleuve Sénégal
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSS	Observatoire du Sahara et du Sahel
PABV	Programme d'Aménagement des Bassins des Voltas
PAFT	Plan d'Action Forestier Tropical
PANE	Plan d'Action National pour l'Environnement
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PCN	Programme Céréalier National
PCR	Politique céréalière Régionale
PCRPV	Programme de Coordination Technique Régional en Protection des Végétaux
PDES	Plan de Développement Economique et Social
PFIE	Programme de Formation/Information sur l'Environnement
PICOGERMA	Programme Intégré de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles
PIGREN	Programme Intégré pour la Gestion des Ressources Naturelles
PMA	Programme Ménaka-Ansongo
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'Environnement
PNB	Produit National Brut
PNGT	Programme National de Gestion des Terroirs
PNLCD	Programme National de Lutte contre la Désertification
PNPD	Plan d'Action de N'Djaména sur la Population et le Développement
PNVA	Programme National de Vulgarisation Agricole
PRAMSMN	Projet Régional d'Amélioration des Mil-Sorgho-Maïs-Niébé
PRECONS	Programme Régional de Reboisement et de Conservation des Sols au Sahel
PRISME	Programme Régional d'Information et de Sensibilisation Multimédia sur l'Environnement
PRG	Programme Régional Gaz Butane
PRP	Programme Régional de Recherche sur la Population
PRS	Programme Régional Solaire
PSAGE	Programme Sahélien d'Appui à la Gestion de l'Environnement

PSB	Programme Sahel Burkinabè
PSSF	Programme Sahélien de Semences Forestières
PSRN	Projet Surveillance des Ressources Naturelles Renouvelables au Sahel
PTN	Programme Tillabéry Nord
RESADOC	Réseau Sahélien de Documentation
SNC	Stratégie Nationale de Conservation
SNV	Assistance Technique Neerlandaise
SRLCSD	Stratégie Régionale de Lutte contre la Sécheresse et de Développement
RAF	Réforme Agraire et Foncière
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UMA	Union du Maghreb Arabe
UNESCO	Organisation des Nations-Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNICEF	Organisation des Nations-Unies pour l'Enfance
UNSO	Bureau des Nations-Unies pour la Région Soudano-Sahélienne
USAID	United States Agency for International Development WWF World Willife Fund

PREAMBULE

Le Symposium International sur l'Evaluation et l'Intégration des Actions de Lutte contre la Désertification/Gestion des Ressources Naturelles au Sahel a été organisé à Niamey du 14 au 18 Octobre 1991 afin d'engager la réflexion et de trouver des solutions à deux problèmes majeurs :

- Le premier est relatif à la multiplicité des plans et programmes entraînant des chevauchements, des duplications sinon une compétition dans l'action ;

- le deuxième problème est relatif à la non prise en compte de l'impact social et environnemental dans l'évaluation des actions. Les seuls critères de rentabilité financière ou économique suffisent-ils à apprécier la pertinence ou les retombées d'une opération ?

Les actes ci-après présentés comprennent deux parties essentielles :

- les conclusions de cinq jours de travaux des représentants du Plan, de l'Agriculture, de l'elevage, de l'Environnement et du Dévelopement Rural des pays membres du CILSS (Burkina Faso), Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bisseau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad) ;

- les deux documents principaux ayant servi de base à la réflexion et aux discussions durant le Symposium.

RAPPORT FINAL

Rapport Final du Symposium International sur l'intégration et l'évaluation des actions de lutte contre la désertification/Gestion des Ressources naturelles

Organisé par le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), le Symposium international sur l'intégration et l'évaluation des actions de lutte contre la désertification/gestion des ressources naturelles s'est tenu à Niamey, capitale du Niger, du 14 au 18 Octobre 1991.

Le Symposium visait un double objectif :

- examiner une proposition d'outil d'évaluation socio-économique et environnementale des projets de lutte contre la désertification/gestion des ressources naturelles dans le Sahel ;

- engager une réflexion afin d'harmoniser les stratégies et plans de lutte contre la désertification/gestion des ressources naturelles et les intégrer dans le processus de développement économique et social des pays membres du CILSS.

Ont participé à ce Symposium des représentants du plan, de l'Agriculture, de l'Elevage, de l'Environnement et du Développement Rural des pays membres du CILSS :

- Burkina Faso
- Cap-Vert
- Gambie
- Guinée-Bissau
- Mali
- Mauritanie
- Niger
- Sénégal
- Tchad.

Plusieurs institutions internationales et Organisations non Gouvernementales ont également pris part aux travaux. (La liste des participants figure en annexe).

Les cérémonies d'ouverture et de clôture ont été présidées par le Secrétaire général du ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement en présence du Secrétaire général du ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, du Secrétaire Exécutif du CILSS et du représentant du Club du Sahel/OCDE.

Dans son discours d'ouverture, le Secrétaire général du ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement a souhaité la bienvenue en République du Niger, aux Représentants des Etats Membres du CILSS et à tous ceux qui, Sahéliens ou amis du Sahel, ont fait le déplacement pour participer à ce Symposium International sur l'Intégration et l'Evaluation des Actions de Lutte contre la Désertification au Sahel.

Les problèmes auxquels les Pays sahéliens sont confrontés demeurent certes vastes et poignants, mais de tous ceux-ci, le problème de la désertification constitue le phénomène le plus grave et le plus difficile à endiguer. C'est pourquoi nous nous félicitons de toute initiative visant à mieux le connaître, à mieux concevoir des actions de lutte, enfin à mieux intégrer ces actions dans les plans de développement économique et social de nos pays.

Enfin, il a saisi cette occasion pour renouveler ses remerciements à l'endroit de nos partenaires de coopération qui, depuis les cris d'alarme lancés au début de cette phase sèche que connaissent nos pays, et la création du CILSS, ne cessent de nous apporter assistance technique et financière.

Dans son allocution, le Secrétaire Exécutif du CILSS a, d'entrée de jeux, précisé que nous sommes confrontés à deux problèmes majeurs que le Symposium doit examiner :

- le premier est relatif à la multiplicité des plans et programmes entrainant des chevauchements, des duplications voire une compétition dans l'action.

- le deuxième problème est relatif à la non prise en compte de l'impact social et environnemental dans l'évaluation des actions. Les seuls critères de rentabilité financière ou économique suffisent-ils à apprécier la pertinence ou les retombées d'une opération ?

Il a ensuite relevé, d'une part que l'ambition n'est pas de faire une méthodologie d'évaluation de plus mais de fournir un cadre qui prend en compte les réalités objectives sahéliennes et serve d'outil d'aide à la décision dans le choix et la programmation de nos actions, et d'autre part, que ni la détérioration de l'environnement, ni le poids de la dette ne sauraient justifier pour un seul et même pays, l'acceptation de plusieurs plans qui semblent obéir à la même logique de développement durable. La planification dans le domaine de l'environnement est incomplète et tronquée si elle ne s'insère pas dans le processus de développement économique et social.

Il a tenu à remercier la République du Niger pour les facilités mises à la disposition du Symposium, malgré les assises de la conférence nationale souveraine. Il a exprimé notre gratitude à tous les pays amis, aux Organisations Inter-Gouvernementales, ONG, Agences de coopération bilatérale et multilatérale qui oeuvrent avec nous, dans la tenacité et la détermination pour une saine gestion de l'environnement au service du développement durable.

Enfin, il a assuré qu'au CILSS, rien ne sera ménagé, ni le temps, ni les énergies pour répondre aux besoins et priorités des Etats membres dans la synergie des efforts, la complémentarité des actions et la symbiose des intérêts.

Le représentant du Club du Sahel/OCDE quant à lui a renouvelé la disponibilité du dit Club à oeuvrer aux côtés des Sahéliens dans leur lutte courageuse contre le fléau de la désertification.

Après la cérémonie d'ouverture le Symposium a poursuivi ses travaux avec l'élection du bureau suivant :

- Président : Dr. Seydou Oumarou, République du Niger
- Vice-président : M. Seydou Bouaré, République du Mali
- Rapporteur général : M. Célestin Zoungrana, Burkina Faso
- Co-Rapporteur : M. Luis Albino, Guinée-Bissau.

L'ordre du jour adopté des travaux figure en annexe. Les travaux, ponctués d'exposés suivis de débats, se sont déroulés en plénière et dans deux Commissions.

La Commission A s'est penchée sur les stratégies et plans de lutte contre la désertification/gestion des ressources naturelles et la Commission B sur le cadre d'évaluation socio-économique et environnementale au Sahel.

Les compte-rendus suivant des deux commissions ont été adoptés en plénière :

A/ COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION A : HARMONISATION ET INTEGRATION DES PLANS ET STRATEGIES AU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

La Commission A, a d'abord élu un bureau composé comme suit :

Président :	Mr. Seydou Bouaré (Mali)
Rapporteur général :	Mr. Ngaraud Baulmbaye (Tchad)
Co-Rapporteur :	Mme Fatou Ba (Sénégal).

Elle a ensuite enregistré des exposés portant sur :

Le PANE par le Burkina Faso
Le PDES par le Niger
Le PAFT par le Sénégal
Le SNC par le Tchad
Le PNLCD par le Mali.

A ces exposés se sont ajoutées trois communications faites par Messieurs WANE du CERPOD/INSAH, MANDENG Augustin d'une part et Moustapha SARR représentant du PNUE d'autre part. Les deux premières communications avaient trait à des aspects de la planification et la dernière, à des informations relatives à ce programme.

Les différents exposés ont donné lieu à des débats portant sur des points comme par exemple la dépendance des Etats membres vis-à-vis de l'extérieur, les possibilités d'une réelle intégration des plans et programmes relatifs à la gestion de l'environnement et la nécessité d'une approche économique sous-tendant toutes les démarches du processus global de planification.

A l'issue des débats, la Commission a déploré l'existence de plans et programmes nationaux multiples non harmonisés mais mis en oeuvre. Cette multiplicité introduit d'énormes problèmes qui compromettent le succès des réalisations. En effet, ces différentes actions entrent souvent en compétition au lieu de se compléter.

La Commission a, par ailleurs, établi une constatation relative à l'existence d'une réelle crise de la planification du développement et souhaité :

- une orientation, au niveau national, de la réflexion, sur le financement des plans et programme de lutte contre la désertification et de gestion des ressources naturelles et de l'articulation de ce financement avec le budget national ;

- un renforcement de la mission assignée au CILSS, et principalement sa fonction de coordination en matière de LCD/GRN ;

- la généralisation de l'association du CILSS aux négociations menées sur le plan international et notamment celles portant sur le PAS pour ce qui concerne le volet environnement comme cela s'est fait pour certains pays.

En outre, la Commission a souligné l'impérieuse nécessité en matière de lutte contre la désertification et de gestion des ressources naturelles :

- d'une clarification tant au niveau des Etats que des partenaires de la coopération, des concepts de plans, de programmes et de stratégies ;

- d'un renforcement aussi bien quantitatif que qualitatif de la coopération avec les partenaires du Nord ;

- d'une harmonisation au niveau de chaque pays entre les différentes stratégies, plans et programmes (ayant trait à la LCD/GRN) et le plan de Développement Economique et Social en cours ;

- d'une informatisation pour chaque pays, des données relatives aux stratégies, plans et programmes (de lutte contre la désertification et de gestion des ressources naturelles) mis en oeuvre en vue de déterminer notamment les aspects sur lesquels portent les chevauchements et les concurrences ;
- d'une implication et d'une responsabilisation plus fortes des populations et ONG aux actions développées.

La Commission a noté avec satisfaction, l'intérêt manifesté par les partenaires de coopération pour une harmonisation de ces différentes interventions.

Au regard de ce qui précède, la Commission a, au sujet de l'intégration, traité de la définition de ce concept, des objectifs que l'intégration des stratégies, plans et programmes de lutte contre la désertification et de gestion des ressources naturelles devrait permettre d'atteindre et enfin des justifications qui fondent la nécessité de parvenir à cette situation.

S'agissant de la définition, le concept d'intégration fait appel à un processus qui implique la combinaison d'un ensemble d'éléments suivant des critères (guides) traduisant l'unicité de finalité et de décision de même que la centralisation des moyens que supposent le développement du processus. Elle véhicule des exigences en terme de cohérence, d'adéquation et d'autonomie de gestion pour conforter la crédibilité de la combinaison réalisée et pour garantir son opérationnalité.

Concernant les objectifs visés, il s'agit principalement de concrétiser d'une manière générale pour chaque pays, sa politique nationale de gestion de l'environnement et de le doter d'un outil spécifique de lutte contre la désertification et de gestion des ressources naturelles.

Les justifications de cette intégration se trouvent :

- d'abord dans la nécessité d'harmoniser les interventions qui sont menées dans le domaine de l'environnement ou le seraient, à travers les stratégies, plans et programmes. Cette harmonisation devra se préoccuper d'établir une vision généralisée des solutions qu'on accorde à une même problématique, à savoir la gestion rationalisée de l'environnement pour un développement durable. De ce fait, elle devra tendre à réguler, d'une part les dispersions et les disparités relevées dans la conception et l'exécution de ces solutions et, d'autre part, de redondance et de concurrence ;

- dans la recherche de complémentarité par effet d'enrichement réciproque et d'apport en vue de combler des lacunes éventuelles ;

- enfin dans la nécessité de disposer d'un référentiel pour un suivi et une évaluation plus exhaustifs de l'exécution de la politique et des efforts développés au niveau de chaque pays en matière de gestion de l'environnement et de développement.

CADRE D'INTEGRATION DES PLANS ET PROGRAMMES

L'existence de plusieurs plans et programmes relatifs à la lutte contre la désertification et à la gestion des ressources naturelles dans les Etats membres du CILSS, en plus d'un plan de Développement Economique et Social (PDES), impose une bonne articulation entre ceux-ci et ce cadre général du développement. Les justifications de l'intégration de ces différents plans et programmes ont été fournies plus haut et à cet égard il convient que chaque pays, puisse choisir un de ces plans et programmes pour s'en servir comme cadre d'intégration. Le plan qui sera retenu devra remplir d'une manière suffisante, la condition de comporter autant que possible une stratégie susceptible de constituer le fil conducteur de toutes les actions de lutte contre la désertification et de

gestion des ressources naturelles. Elle devra servir de matrice aux composantes de ces actions, aux mécanismes devant les régir et aux fonctions de suivi et d'évaluation et de coordination et garantir la fiabilité du système établi sur la base de concertations périodiques.

La Commission a préconisé la démarche suivante pour amener les pays du CILSS à établir ce cadre d'intégration :

- **dans une première étape**, organiser au niveau de chaque pays une concertation entre les parties concernées (Etats partenaires du développement, ONG, collectivités...) en vue de l'adoption d'un cadre unique d'intégration. A cette occasion, seront définis les modalités d'intégration ainsi que les mécanismes institutionnels, les outils de gestion et les compétences qui s'y rattachent, de même que les systèmes de suivi et d'évaluation afférents aux actions à intégrer. L'intégration des acteurs se fera en tenant compte des échéances arrêtées.

- **dans une seconde étape :** établir la programmation budgétaire des actions intégrées en concertation avec les partenaires au développement. (Détermination des bases de la programmation à partir des besoins spécifiques en ressources et de l'échéancier des objectifs, plans de financement, allocations budgétaires selon les sources de financement que sont le budget national et l'assistance extérieure - etc..).

L'achèvement de ce travail devra être réalisé avant fin février 1992.

A cet effet, les pays pourraient bénéficier d'une expertise que le CILSS leur apporterait en guise d'appui.

Au terme de cet exercice d'élaboration d'un cadre unique d'intégration le CILSS organisera une rencontre de concertation inter-États pour la consolidation des cadres établis par les pays. A cette rencontre seront conviés les partenaires de coopération. La rencontre se fera lors des prochaines instances statutaires du CILSS en marge desquelles est convoquée la réunion du Club du Sahel. Les instances statutaires du CILSS sont prévues en 1992 à Ouagadougou.

B/ COMPTE-RENDU DE LA COMMISSION B : CADRE D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE AU SAHEL (CESES)

La Commission CESES s'est réunie les 15, 16 et 17 Octobre 1991 dans la Salle de Conférence du Centre Culturel Oumarou GANDA (C.C.O.G.) pour examiner le projet de cadre d'évaluation socio-économique et environnementale au Sahel (CESES). Le Bureau est composé comme suit :

Président (Sénégal) :	Dr Touré Abou Mamadou
Rapporteur (Mauritanie) :	Mr Gueye Souleymane
Co-Rapporteur (Tchad) :	Dr BGaba Mbaïdoum.

La présentation du document en plénière par M. Yacouba Moustapha, complétée par les exposés de MM. Kattenberg et Schwarz portant respectivement sur les méthodes d'évaluation existantes et les systèmes experts en évaluation des projets de développement (X-Sahel), a suscité des débats riches et constructifs. Ces débats ont permis de clarifier davantage les objectifs et la méthodologie de mise en place de l'outil. L'objectif du CILSS à travers le CESES est de mettre à la disposition des Etats membres un outil permettant l'évaluation des projets de lutte contre la désertification/gestion des ressources naturelles.

En plus des traditionnels facteurs économiques et financiers, cet instrument prend en compte les aspects sociaux et environementaux.

Les participants à la Commission CESES ont apprécié l'important travail de recherche qui a été effectué compte tenu de la complexité du thème à traiter (certains effets étant difficilement

quantifiables). Ils ont été unanimes à reconnaître le caractère novateur et original de la méthode proposée au contexte sahélien.

L'analyse du document qui a porté sur les grilles d'évaluation des projets, les indicateurs et le mode opératoire de l'outil, a permis aux participants de la Commission de mieux s'informer sur son utilisation et de formuler des observations tendant à l'améliorer.

Les exemples d'application pratique des grilles d'évaluation ont permis de déceler un certain nombre de points à revoir pour rendre l'outil plus opérationnel, notamment au niveau de la valeur de base et du coefficient de pondération ;

Il a été ainsi suggéré :

- un meilleur agencement des parties du document afin d'en rendre la compréhension beaucoup plus aisée. A cet effet, la note méthodologique devrait par exemple être présentée avant la définition de l'outil ;

- l'uniformisation de la présentation et le réaménagement des tableaux relatifs aux grilles d'évaluation des projets ;

- une présentation distincte des différents indicateurs environnementaux, financiers, économiques et sociaux ;

- le mode opératoire de l'outil doit être explicité davantage pour permettre une meilleure utilisation ;

- la nécessité d'entreprendre de la recherche afin d'affiner certains aspects de l'outil.

Suite à ces différentes remarques et en vue de soumettre le dossier aux prochaines instances de décision du CILSS prévues pour le 1er trimestre 1992, la Commission a fait les recommandations suivantes :

- l'élaboration d'un manuel d'utilisation de l'outil afin d'en rendre le contenu plus pratique.

- l'envoi du document aux différents Etats pour des observations complémentaires avant mi-décembre 1991 ;

- la réactualisation du document par le comité de pilotage en janvier 1992 sur la base des observations faites au cours du Symposium et par les Etats ;

- la diffusion du document réactualisé aux Etats et aux différents bailleurs de fonds ;

- la présentation du document aux instances de décision du CILSS ;

- l'organisation d'ateliers nationaux en vue d'en faciliter la mise en oeuvre, courant 2ème semestre 1992.

NOTE EXPLICATIVE DES TRAVAUX DU GROUPE

Les travaux ont comporté les points ci-après :

1) Présentation du CESES par Monsieur Yacouba Moustapha

Les principales questions ont porté sur les objectifs du CESES et de son utilisation.

Il s'agit d'un outil à concevoir et à mettre à la disposition des planificateurs, des décideurs et des cadres techniques des pays sahéliens pour les aider dans le choix et la programmation des actions de lutte contre la désertification ainsi qu'à l'amélioration de la planification.

La méthodologie consiste à une intégration dans l'évaluation des critères sociaux et environnementaux aux critères économiques et financiers classiques.
L'outil se présente en quatre parties :

- Une méthodologie d'élaboration de l'outil
- Un ensemble des grilles (Environnementale, sociale, financière, économique et intégrée)
- Un système de collecte des informations
- Un mode opératoire.

2) Présentation des méthodes d'évaluation de projets de développement

Le premier exposé a porté sur :

- l'évaluation financière avec la définition des critères tels que le délai de récupération, le taux de rendement moyen, le taux de bénéfice actualisé, etc ;
- l'évaluation économique avec une présentation de méthodes utilisées (analyse coûts-bénéfices, méthodes prix de référence, méthodes des effets, etc) ;
- méthodes d'évaluation multicritères qui intègrent d'autres facteurs que ceux pris en compte par l'évaluation financière et économique.

Le deuxième exposé a porté sur la présentation du système X-Sahel. Il s'agit d'un système de gestion et de diffusion d'information sur les leçons tirées des projets de développement. C'est une approche qualitative de leçon de développement tant en ce qui concerne les aspects socio-culturels qu'environnementaux. Le système est basé sur un ensemble des banques de connaissance alimentées par un grand nombre d'expertises écrites et orales. Ces banques de connaissance portent plus particulièrement sur les erreurs constatées dans la phase de formulation des projets de lutte anti-érosifs au Sahel, sur les difficultés rencontrées dans la phase d'exécution et sur les impacts prévus et non prévus, positifs et négatifs des projets une fois réalisés.

3) Analyse de l'outil CESES

3.1. <u>Les grilles d'évaluation</u>

Les questions soulevées ont trait aux éléments ci-après :

a) - la valeur de base. Sa détermination ne parait pas aisée dans la pratique. On suggère d'utiliser un système de quotation basée sur des pourcentages c'est-à-dire remplacer les intervalles (-2 ; + 2) par (-100% ; + 100%).

b) - le coefficient de pondération. Son utilisation doit correspondre à une appréciation plus objective.

c) - les facteurs populations et les facteurs superficies. La pertinence de la prise en compte de ces facteurs doit être analysée.

d) - l'indice de développement. Remplacer la colonne intitulée Indice de Développement par "Contribution au Développement". Définir l'Indice de Développement comme rapport de la somme des contributions au développement sur le nombre de critères retenus et le mentionner au bas du tableau.

e) - spécifiquement au niveau de la grille d'analyse économique, il a été demandé de prendre en compte l'effet sur le service de la dette et des revenus tirés de la foresterie.

3.2. Examen des Indicateurs.

Les groupes indicateurs séparés ci-après ont été retenus :

- indicateurs écologiques (environnementaux)
- " financiers
- " sociaux
- " économiques.

La liste d'indicateurs fournis devra être reprise en fonction de cette catégorisation. De même les indicateurs devront être revus pour ne retenir que les plus pertinents compte tenu du niveau actuel de disponibilité de données d'information et d'une expertise nationale idoine. Ceci n'exclut pas que des indicateurs complémentaires soient ajoutés en fonction des situations spécifiques.

4 - Conclusion

La Commission reconnait la qualité des propositions faites et recommande la poursuite du processus d'élaboration et de mise au point du CESES qui devra être soutenu par une activité de recherche-action et la mise en place d'un système de suivi au niveau du CILSS et des Etats.

Le Symposium a apprécié le travail novateur du CILSS tant en ce qui concerne le cadre cohérent à rechercher pour harmoniser les diverses stratégies et plans de lutte contre la désertification que celui à établir pour prendre en compte, en plus des traditionnels facteurs économiques et financiers, les aspects sociaux et environnementaux dans l'évaluation de ces statégies et plans.

Le Bureau du Symposium a noté avec satisfaction que les débats se sont menés avec sérieux, hauteur de vue et dans un esprit de fraternité et d'amitié. Aussi a-t-il félicité tous les participants pour l'important travail accompli.

Au terme de leurs travaux les participants au Symposium ont adressé une motion de remerciement au peuple nigérien, au présidium de la Conférence nationale et aux autorités de la ville de Niamey.

Fait à Niamey, le 18 octobre 1991

Le Symposium

ANNEXES

- Calendrier de travail
- Liste des participants
- Motion de remerciements

ANNEXE I

COMITE PERMANENT INTERETATS DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL (CILSS)

SYMPOSIUM INTERNATIONAL SUR L'INTEGRATION ET L'EVALUATION DES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION

Niamey (NIGER) 14-18 Octobre 1991

CALENDRIER DE TRAVAIL

LUNDI 14 OCTOBRE 1991

Matin :	08h00	- Accueil et inscription des participants
Après-midi:	15h30	- Ouverture officielle
		* Discours du directeur du Club du sahel
		* Discours Secrétaire Exécutif du CILSS
		* Discours du SG environnement
	16h15	- Pause café
	16h30	- Election du bureau
		- Adoption de l'ordre du jour et du calendrier de travail
	17h00	- Présentation de l'IGADD
	17h30	- Exposé introductif du CILSS
	18h00	- Suspension

MARDI 15 OCTOBRE 1991

Matin :	08h00	- Présentation du document "Analyse des stratégies et plans LCD/GRN dans les pays membres du CILSS"
	08h45	- Discussions
	10h30	- Pause café
	10h45	- Présentation du document sur le Cadre d'Evaluation Socio-Economique et Environnementale au sahel (CESES)
	11h30	- Discussions
	12h30	- Constitution des commissions :

A - Harmonisation des stratégies, plans et programmes ; Intégration au processus de planification économique et sociale

B - CESES

Après-midi :	15h30	- Travaux en commissions
	16h45	- Pause café
	17h00	- Reprise des travaux
	18h30	- Suspension
Soir :	19h30	- Cocktail

MERCREDI 16 OCTOBRE 1991

Matin :	08h00	- Travaux en commissions (suite)
	10h00	- Pause café
	10h15	- Reprise des travaux
	12h30	- Suspension
Après-midi :	15h30	- Poursuite des travaux en commission
	16h45	- Pause café
	17h00	- Reprise des travaux
	18h30	- Suspension

JEUDI 17 OCTOBRE 1991

Matin :	09h00	- Travaux en commission : Adoption des conclusions
	12h30	- Suspension
Après-midi :	15h30	- Plénière : Examen des conclusions des travaux en commissions
	17h00	- Pause café
	17h15	- Reprise des travaux
	18h30	- Suspension

VENDREDI 18 OCTOBRE 1991

Matin :	09h00	- Plénière : Adoption des actes finaux
	10h00	- Pause café
	10h30	- Cérémonie officielle de clôture.
Après-midi :	17h00	- Départ des participants.

SYMPOSIUM INTERNATIONAL SUR L'INTEGRATION ET L'EVALUATION DES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION/GESTION DES RESSOURCES NATURELLES
NIAMEY (Niger), 14-18 octobre 1991

LISTES DES PARTICIPANTS

BURKINA FASO

- Mr Rasmané J.P. Dahourou
  SPONG/ADESSI
  04 BP 8271
  Ouagadougou

- Mr Seydou Ouédraogo, Directeur de la Réorganisation de l'Elevage Traditionnel Ministère Délégué chargé de l'Elevage
  03 BP 7026 - Ouagadougou 03

- Mr Souleymane Ouédraogo, BLONG/ADEEPS
  01 BP 4608 - Ouagadougou 01

- Mr Michel Yaméogo, Directeur de la Foresterie Villageoise
  BP 7044 Ministère de l'Environnement et du Tourisme - Ouagadougou -

- Mr S. Célestin Zoungrana Directeur Général du Plan
  BP 396 - Ouagadougou -

- Mr Peter Barfi, Traducteur
  01 BP 35 - Ouagadougou 01

- Mr Tony Ennison, Traducteur
  01 BP 35 - Ouagadougou 01.

CAP-VERT

- Mr Manuel Ernesto Delgado, Directeur Général de la Conservation des Sols, Forêts et Génie Rural, Ministère du Développement Rural et de la Pêche
  BP 50 - Praia

- Mr Joao De Deux Fonseca, Ministère du Développement Rural et de la Pêche
  BP 50 - Praia

- Mr Fernado Jorge Leal Andrade, Division de la Planification Régionale, Ministère des Finances et du Plan - Praia

GAMBIE

- Mr Ken John, Directeur Département de la Planification Ministère de l'Agriculture 10B Nelson mandela St. - Banjul

- Dr omar Touray, Directeur Département des Services d'Elevage - Abuko

GUINEE-BISSAU

- Mr Luis Albino, CONACILSS, Ministère du Développement Rural et de l'Agriculture - BP 71 - Bissau

- Mr Manuel Baptista, Directeur Général de l'Elevage, Ministère du Développement Rural et de l'Agriculture - BP 71 - Bissau.

- Mr Marcelino Biai, Directeur Service d'Exploitation Forestière - BP 71, Ministère du Développement Rural et de l'Agriculture - Bissau

- Mr Fernando Eduardo Marques Perdigao, Chef du Département d'Information et Documentation SOLIDAMI-Guinée Bissau/Institut National de Coordination des ONG/CPG, Ministère de la Coopération Internationale

MALI

- Mr Abou Lamine Berthé, Direction Nationale des Eaux et Forêts, Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement - Bamako.

- Mr Jean Dajouo, Coordonnateur de PVO/NGO/NRMS - BP 1721 - CCA-ONG - Bamako

- Mr Modibo Diakité, Directeur National Adjoint de l'Agriculture, Direction Nationale de l'Agriculture - Bamako

- Mr Mahamadou Zibo Maïga, Chef de la Division de la Planification Economique et Sociale, Direction Nationale de la Planification - BP 2466 - Bamako

- Mr Hamadoun Sow, Direction Nationale de l'Elevage - BP 265 - Bamako

MAURITANIE

- Mr Boubou Timera, Ingénieur Agro-pastoraliste, Conseiller Technique du Ministre du Développement Rural BP 366 - Nouakchott

- Mr N'Guissaly Fall, Directeur Adjoint du plan, Ministère du Plan BP 238 - Nouakchott

NIGER

- Mr Boureima Harouna, CONACILSS BP 12091 - Niamey

- Mr Abdou Adamou, Ingénieur des Eaux et Forêt, Direction de l'Environnement, Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement BP 578 - Niamey

- Mr Aoman Paniel, Enseignant Ecologie, Université de Niamey BP 10297 - Niamey

- Mr Hamidil Alio, Directeur, Direction Environnement BP 578 - Niamey

- Mr Ayouba Antchan, Chargé de l'Intégration Economique Ministère des Affaires Etrangère et de la Coopération
  DAFMO - BP 396 - Niamey

- Mr Gado Kaka, Directeur des programmes et du plan, Ministère du plan
  BP 862 - Niamey

- Mlle Hadizatou Ibrahim, interprète Ministère des Affaires Etrangères, Chef de Service SERTI
  BP 396 - Niamey

- Mr Amoul Kinni, Ingénieur des Eaux et Forêts, Direction de l'Environnement
  BP 578 - Niamey

- Mr Oumarou Seydou, Directeur de l'Elevage
  BP 12168 - Niamey

- Mr Hassane Yaye, Journaliste ANP
  BP 11158 - Niamey

- Mr Mahzou Sani, ingénieur des Eaux et Forêts, Direction de l'Environnement
  BP 578 - Niamey

- Mme Kadidjatou Dijnca, Traductrice, Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération
  BP 396 - Niamey

SENEGAL

- Mme Fatou Ba, CONACILSS, Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique
  BP 21616 - Dakar-Ponty

- Mr Latsoukabé Fall, Directeur de l'Agriculture p.i.
  CT/DA
  14, Avenue lamine Guèye
  BP 486 - Dakar

- Mr Bocar oumar Sall, Directeur des Eaux et Forêts, Chasse, et de la Conservation des Sols
  BP 1831 - Dakar

- Mr Abou Mamadou Touré, Directeur de l'Elevage, 37, Avenue pasteur
  BP 67 - Dakar

- Mme Marie Thérèse Niane, Fédération des ONG du Sénégal, Secrétaire Adjointe FONGS
  BP 269 - Thiès (Sénégal)

TCHAD

- Mr Ngaraud Baulmbaye, Représentant du Directeur du plan Ministère du plan et de la Coopération N'Djaména

- Mr Moulnang Tal, Directeur National, projet FAO-GCP/CHD/020/NET
  BP 447 - N'Djaména

- Dr Mbaïdoum Ngaba, Directeur de l'Elevage et des Services Vétérinaires, Ministère de l'Elevage
  BP 750 - N'Djaména

PNUE

- Mr Moustapha Sar, Consultant
  BP 5539 - Dakar-Fann (Sénégal)

FAO

- Mr Aleksander Kawalec, Agronome CP/FAO
  Rome via Fiume G.324 5Italie)

UNSO

- Mr Augustin N. Mandeng, Directeur du Bureau Régional, Ouagadougou (Burkina Faso)
- Mr Moustapha Soumaré, Conseiller Technique New York (USA)
- Mr Thierry Dauplais, Administrateur de programmes
  Ouagadougou (Burkina Faso)

RCS/SAHEL/UNESCO

- Mr Jean-Marie Ouadba, Correspondant National
  IRBET-CNRST
  BP 7047
  Ouagadougou (Burkina Faso)
- Mr Maxime Banoin, Correspondant national Faculté d'Agronomie
  BP 10960 - Niamey
- Mr Ibrahima Al Bassadjé Touré, coordonnateur Régional
  BP 3311 - Dakar (Sénégal)
- Mr Souleymane Guèye, Chercheur Centre National d'Elevage et de Recherches Vétérinaires
  BP 167 - Nouakchott (Mauritanie)
- Mr Mamadou Abdoul Ba, Chef de service de Zootechnie - CNERV
  BP 167 - Nouakchott (Mauritanie)

UICN

- Mr Anada Tiega, Conseiller Technique
  BP 10933 - Niamey
- Mr Bouland Patrick, Délégué Régional
  BP 3215 - Dakar (Sénégal)
- Mr Peter Hislaire, Représentant UICN au Niger
  BP 10933 - Niamey
- Mr Herman Jip Ketel, Coordonnateur, programme sahel MULPOC - Glland (Suisse)

CEA/ONU

- Mr Adama Célestin Soulama Agro-Economiste MULPOC/CEA
  BP 744 - Niamey (Niger)

IPD/AOS

- Mme Koumba Boly, Consultant/Formateur
  BP 1756 - IPD/AOS/ACDI - Ouagadougou

OSS

- Mr Chedli Fezzani, Expert
  34, Rue La Perouse
  75116 Paris (France)

- Mme Anne Huguet, Chargée de mission
  34, Rue La Perouse
  75116 Paris (France)

RFA/KFW

- Mr Burkhard Margraf, Agro-Economiste, Conseiller KFW

RFA/DED

- Mr Berno Muller-Wunsche, Représentant DED Kladower Damm 299
  1000 Berlin 22

JAPON

- Mr Yoshi Fukai, Division des Etudes, Departement Activités d'Outre-Mer Minato-Ku, Tokyo Japan (IOS)

CEBV

- Mr Moussa Aloua, Secrétaire Exécutif
  BP 638 - Ouagadougou (Burkina Faso)

BELGIQUE

- Mr Guy A.T. Deschuytener, Chef de la Section de Coopération Belge Ambassade de Belgique
  BP 10192 - Niamey (Niger)

CANADA

- Mr Alf Schware, Professeur titulaire Centre Sahel, Université laval - Québec, GIK7P4 (Canada)

OCDE/CLUB DU SAHEL

- Mme Tara Gildea, Consultante
  39-41 Bd Suchet
  75016 Paris (France)

- Mr John Lewis, Administrateur
  2, Rue André-Pascal
  75775 PARIS CEDEX 16 (France)

PERSONNES RESSOURCES

- Mr Daniel Bambara, Macro-économiste, Ministère des Finances et du plan
  BP 396 - Ouagadougou (Burkina Faso)

- Mr Jean Babou Bado, Directeur PATECORE/GTZ
  c/O GTZ
  BP 1485 - Ouagadougou (Burkina Faso)

- Mr André Roch Compaoré, Consultant-Géographe
  BP 557 - Ouagadougou (Burkina Faso)

- Mr Malick Fall, Directeur IPD/AOS
  BP 1756 - Ouagadougou (Burkina Faso)

- Mr Adama Sanogo, Secrétaire Permanent du CNLCD
  BP 7044
  Ministère de l'Environnement et du Tourisme
  Ouagadougou (Burkina Faso)

- Mr Volker Stamm, Maître-Assistant, Université de Ouagadougou
  BP 1485 - Ouagadougou 01 (Burkina Faso)

- Mr Dirk Kattenberg, Conseiller Technique du ministre du Plan
  s/c FED
  BP 352 - Ouagadougou (Burkina Faso)

- Mr Seydou Bouaré, Directeur Cellule PNLCD
  BP 275 - Bamako (Mali)

- Mr Hamadou-Rabby Wane, Economiste, Centre d'Etudes et de Recherche sur la Population et le Développement
  CERPOD/INSAH
  BP 1530 - Bamako (Mali)

CILSS :

SECRETARIAT EXECUTIF

- Mr Ali Djalbord Diard, Secrétaire Exécutif
  BP 7049 - Ouagadougou

- Mr Mounkaïla Goumandakoye, Chef de Service Ecologie/Environnement
  BP 7049 - Ouagadougou

- Mr M. Moustapha Yacouba, Economiste
  BP 7049 - Ouagadougou

- Mr Dirk Van Mourik, Mission Allemande/CILSS
  BP 7049 - Ouagadougou

- Mr Henrich Neufeldt, Mission Allemande/CILSS
  BP 7049 - Ouagadougou

- Dr Seydou Sidibé, Expert
  BP 7049 - Ouagadougou

- Mr Chérif Elvalide Seye, Responsable Information/Documentation
  BP 7049 - Ouagadougou

- Mr Abdelkrim Mérazka, OMS/CILSS
  BP 7049 - Ouagadougou

- Mme Drabo Agnès, Secrétaire, OMS/CILSS
  BP 7049 - Ouagadougou

- Mr Emmanuel Sanou, Secrétaire
  BP 7049 - Ouagadougou

AGRHYMET

- Mr Horacio Soares, Directeur général
  BP 11011 - Niamey (Niger)

- Mr Frédéric Ouattara, Coordonnateur, Projet Surveillance des Ressources Naturelles, Centre Agrhymet
  BP 11011 - Niamey (Niger)

- Mr Andren Stancioff, Directeur Equipe USAID Centre Agrhymet
  BP 11011 - Niamey (Niger)

INSAH

- Mr Moussa Bathily Ba, Directeur de la Formation Institut du Sahel
  BP 1530 - Bamako (Mali)

- Mr Souleymane Konté Interprète Institut du Sahel
  BP 1530 - Bamako (mali)

- Mr Tidjan Jallow Directeur Général Institut du Sahel
  BP 1530 - Bamako (Mali).

MOTION DE REMERCIEMENTS

Les délégués du Burkina Faso, du Cap-Vert, de la Gambie, de la Guinée-Bissau, du Mali, de la Mauritanie, du Sénégal et du Tchad ainsi que les représentants du CILSS des Organismes et pays amis réunis à Niamey (République du Niger) du 14 au 18 Octobre 1991 dans le cadre du Symposium international sur l'Intégration et l'Evaluation des Actions de Lutte contre la Désertification/Gestion des Ressources naturelles, expriment leur sincère gratitude au peuple nigérien, au présidium de la Conférence Nationale et aux autorités de la ville de Niamey pour toute l'attention et les facilités qui leur ont été accordés et qui ont contribué grandement au succès du Symposium.

Fait à Niamey, le 18 octobre 1991

Le Symposium.

DOCUMENTS DE BASE DU SYMPOSIUM

A- Proposition de cadre d'Evaluation Socio-Economique et Environnementale au Sahel - CESES

B - Analyse des stratégies et plans de lutte contre la désertification/gestion des ressources naturelles dans les pays membres du CILSS

A

Proposition de Cadre d'Evaluation Socio-Economique et Environnementale au Sahel CESES

AVANT PROPOS

Ce travail intitulé "proposition de Cadre d'Evaluation Socio - Economique et Environnementale au Sahel (CESES) est le fruit de plusieurs mois de reflexion et de recherche sur le triptyque Homme-Ecologie-Economie, menées par l'équipe Ecologie-Environnement de la Direction des Projets et Programmes du CILSS.

Des études de projets (10 cas) ont été réalisées au Burkina, au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Sénégal. L'objet des travaux est de définir des critères socio - économiques et environnementaux qui seront intégrés aux critères d'évaluations économico-financiers classiques.

Le Cadre que nous proposons fait suite aux directives écologiques publiées par le CILSS en 1979.

L'outil se distingue des systèmes classiques par l'intégration effective des critères sociaux et environnementaux dans l'évaluation des projets de développement afin d'assurer une évaluation "complète" et rationnelle des actions dans le domaine des ressources naturelles.

L'utilisation de l'outil nécessite une définition claire des objectifs pour faciliter une hiérarchisation et une pondération des critères et des évaluations économique, financière, sociale et environnementale.

Cette proposition est le début d'un processus. Elle mérite d'être affinée et améliorée sur la base d'application concrète de terrain, étant donnée que la gestion des ressources naturelles est complexe et constitue le capital à long terme grâce auquel les pays sahéliens pourront asseoir un développement durable aux services des populations.

I. CONTEXTE

Les trois premières décennies d'indépendance de l'Afrique sub-saharienne restent marquées par un traumatisme général sur les plans politique, institutionnel, économique, financier, alimentaire et écologique.

Au grand optimisme du début des années soixante succcède rapidement un sentiment de désespoir croissant, exarcerbé au cours des vingt dernières années par des chocs climatiques douloureux et la débacle financière et institutionnelle de maintes entités publiques et para-étatiques chargées de la gestion officielle de la plupart des secteurs vitaux des économies nationales.

Pour les pays membres du CILSS, le détonateur a été et reste la sécheresse qui exacerbée par d'autres multiples phénomènes (invasions acridiennes, activités nocives de l'homme, etc.), a hypothèqué dans une large mesure les efforts de développement de la sous-région.

En 1984, le CILSS et le Club du Sahel ont initié et menée une étude prospective des pays du Sahel dont le produit, le "Sahel face aux futurs", analyse l'ensemble des composantes du passé et du présent sahéliens.

De l'étude s'est dégagé un scénario tendanciel des sociétés sahéliennes : dépendance de la sous-région tant sur le plan alimentaire, financier que culturel. Lequel scénario est inacceptable pour le Sahel. Le futur acceptable passe par l'avènement d'une société civile où chaque sahélien apporterait sa contribution pour un devenir meilleur, dans laquelle les organisations rurales jouent un rôle clef.

Mais aussi ce futur n'est possible sans une gestion rigoureuse des ressources naturelles dont dépend le développement soutenu des pays sahéliens. Ce développement a été considérablement et constamment miné par des facteurs tant naturel que causés par l'homme.

Les relations entre l'économie et l'environnement dans les pays sahéliens sont plus directes que dans les pays développés où la technologie et les ressources financières peuvent être un complément aux ressources naturelles. Ce problème apparaît non seulement comme un élément physique défavorable du développement mais surtout comme un problème aux niveaux macro et micro-économiques nécessitant un examen urgent en matière de politique de planification, d'évaluation et de suivi des actions de lutte contre la désertification.

Les mesures de cette dégradation sont complexes et variées et parmi elles on peut citer notamment la surexploitation (capacité de charge) et la mauvaise utilisation du sol, la déficience des politiques de conservation, le surpâturage, le déboisement, la sécheresse, etc. Ces facteurs ont eu pour effet cumulé de réduire la capacité productive des terres avec les moyens techniques existants, de réduire la productivité, de désorganiser la société et d'accentuer la pauvreté absolue et la famine dans les zones rurales.

Face à cette situation, les Etats membres du CILSS ont élaboré à Nouakchott en 1984 une stratégie de lutte contre la désertification (application de la stratégie revisée).

Depuis, les Etats ont élaboré des Plans Nationaux de Lutte Contre la Désertification (PNLCD) et se sont engagés dans les actions de grande ampleur. Au stade actuel, chacun s'accorde à reconnaître l'importance et la nécessité de mener des actions dans le domaine de l'environnement.

De nombreux programmes et projets dans ce domaine ont englouti des fonds énormes mais personne ne peut dire avec certitude quel est le niveau de rentabilité de ces actions.
Nombreuses sont les tentatives, mais les différentes approches semblent chercher à justifier les actions que les décideurs veulent engager.

Compte tenu de la rareté des ressources au sahel, il est important que les fonds soient utilisés dans le respect de certains principes économiques et financiers mais aussi sans perdre de vue les effets négatifs et positifs engendrés par les projets dans les domaines socio - économique et environnemental.

Certes, les inconvénients des projets purement sectoriels sont de mieux en mieux connus et les partenaires du développement s'orientent davantage vers des approches multisectorielles.

Le sahel a accumulé des expériences, il est donc nécessaire de tirer au maximum profit pour élaborer une méthodologie d'évaluation sur la base de ces expériences qui devrait permettre d'analyser les résultats des différentes actions menées ou à mener.

Il existe des méthodologies d'évaluation de projets mais la plupart de celles qui existent privilégient les aspects techniques, financiers et politiques au détriment des aspects socio-économiques et environnementaux qui sont fondamentaux pour les pays sahéliens.

Etant donné que plusieurs cadres d'évaluation ont été élaborés par divers organismes ainsi que des méthodes d'analyse, il ne s'agit pas de créer un nouvel outil mais d'adapter ces instruments d'évaluation aux réalités sahéliennes, sur la base des expériences tant en ce qui concerne les échecs que les réussites accumulés. Ceci paraît un impératif incontournable si on recherche plus de pertinence dans le choix des actions de développement, plus de performance dans la réalisation des projets, plus d'éfficacité dans les programmations et plus de cohérence dans la planification.

II. DEFINITION DE L'OUTIL

2.1. Rappel des concepts

L'apparition du suivi et de l'évaluation en tant que discipline est un phénomène relativement nouveau dans le domaine de l'analyse de la planification du développement dans les pays africains ayant accedé à l'indépendance autour des années 1960. Si la notion de "suivi" est aussi vieille que celle de la gestion, l'"évaluation" a fait son apparition au début des années 1950. Depuis, elle a évolué lentement et de façon irrégulière. Les donateurs ainsi que les pays en développement comprennent de plus en plus l'importance que revêtent le suivi et l'évaluation en tant qu'outil ou instrument de gestion efficace des projets et programmes de développement. Ceci est surtout valable dans le cas des projets de lutte contre la désertification du fait que les effets découlant de la réalisation de ces projets et programmes peuvent conduire à des situations catastrophiques voir irréversibles pouvant constituer des contraintes très difficilement surmontables pour le développement; ce qui semble être la situation actuelle des pays sahéliens.

Bien que le concept de suivi et évaluation puisse sembler évident un bref examen de ces concepts reste essentiel à la compréhension du cadre d'évaluation socio-économique.

Le suivi est l'examen et l'observation continus ou périodiques exercés par la direction à chaque niveau de la hiérarchie d'une activité, afin de s'assurer que les livraisons d'intrants, le calendrier des travaux, l'obtention des produits espérés et les autres actions nécessaires se poursuivent conformément au plan.

Le but du suivi est d'assurer une performance effective et efficace du projet en fournissant à tous les niveaux de la direction des informations remontantes qui permettront aux responsables du projet d'améliorer les plans d'opérations et de faire, au besoin, le nécessaire pour remédier aux insufisances et aux contraintes qui se présentent dans l'exécution de chaque élément ou de l'ensemble du projet. Le suivi fait donc partie intégrante du système d'information de la direction d'un projet et constitue une activité interne. Elément essentiel à une bonne gestion, le suivi doit être assuré par ceux qui, à tous les niveaux de la gestion, sont chargés de l'exécution d'un projet ou d'un programme.

L'évaluation est une opération qui vise à déterminer de la manière la plus systématique et la plus objective possible la pertinence, l'efficacité, l'effet et l'impact des activités au regard de leurs objectifs. C'est un processus organique qui vise à améliorer les activités en cours et à aider la direction dans ses activités futures de planification, de programmation et de prise de décisions (1).

Considéré dans le contexte de projets de développement rural qui ont par définition vocation de combattre la pauvreté, l'évaluation a pour but de mesurer les effets (positifs et négatifs), c'est-à-dire les objectifs immédiats et l'impact (objectifs à long terme) sur les bénéficiaires classés de

préférence en groupes de revenus. Il s'agit de déterminer qui ou quel groupe a bénéficié des activités (ou a été désavantagé par elles), dans quelle proportion (par rapport à la situation existante auparavant), de quelle façon (directe ou indirecte) et pourquoi (c'est-à-dire établir autant que possible les relations de cause à effet entre les activités et leurs résultats).

Alors que le suivi n'a lieu qu'en cours d'exécution, l'évaluation se fait :

1) en cours d'exécution (évaluation continue)

2) en fin d'activité (évaluation terminale)

3) quelques années après la fin de l'activité, et lorsque son impact (objectifs à long terme) est lui-même censé être intégralement réalisé (évaluation rétrospective).

L'évaluation continue consiste à analyser, au cours de la phase d'éxécution d'une activité, dans quelle mesure celle-ci continue d'être pertinente, effective et efficace et quels sont et seront ses produits espérés, ses effets et son impact actuels et probables. Elle peut aider les décideurs en les informant de tous les ajustements qu'il faudrait apporter aux objectifs, politiques, stratégies d'exécution ou autres éléments du projet, en leur fournissant des renseignements en vue de leurs activités futures de planification.

L'évaluation continue consiste à examiner si les postulats ou hypothèses posés au stade de la formulation/préévaluation du projet sont toujours valables, ou si des aménagements s'imposent afin que les objectifs globaux puissent être atteints. Il se peut par exemple que les hypothèses sur lesquelles avait reposé la conception aient été inexactes, que des facteurs externes ou internes imprévus obligent à reconsidérer les hypothèses de départ, ou que les objectifs eux-mêmes conduisent à redéfinir la nature de l'effort ou à le focaliser davantage, compte tenu de l'expérience acquise depuis le début de l'activité.

L'évaluation terminale a lieu de six à douze mois après l'achèvement du projet, soit qu'elle remplace l'évaluation rétrospective des projets à courte période de gestion (comme les projets de crédit rural ou de vulgarisation agricole), soit avant de passer à la phase suivante. Ceci soulève un problème dans son application à l'évaluation des projets et programmes sur l'environnement.

L'évaluation rétrospective a lieu quelques années après l'achèvement du projet, lorsque ses avantages et son impact sont censés être intégralement réalisés. Cette affirmation soulève deux questions : Celle relative au temps où le constat doit être établi et celle relative à la réalisation intégrale des impacts.

Le but des évaluations terminale et retrospective est double :

1) évaluer dans quelle mesure les résultats globaux du projet ont été obtenus en termes de produits, d'effets et d'impact;

---

(1) L'évaluation se distingue de la "**pré-évaluation**" en ce que celle-ci est une évaluation critique **préalable** de la pertinence, de la faisabilité et de l'efficacité potentielle d'une activité et intervient **avant** la décision d'entreprendre cette activité ou d'approuver l'octroi d'une aide à son profit.

2) en tirer des enseignements pour améliorer la conception ou la formulation, la préévaluation, l'exécution, le suivi et l'évaluation des futures activités de développement.

L'évaluation doit donc être considérée comme un processus d'apprentissage; le processus de développement national, et en particulier rural, est un domaine encore largement inexploré où planificateurs et décideurs ont encore beaucoup à apprendre sur la dynamique des sociétés rurales. "Le processus d'une évaluation conduit souvent à une meilleure compréhension des activités que l'on évalue et à une approche plus constructive de leur exécution et de toute autre action qui sera nécessaire à l'avenir".

Le suivi et l'évaluation sont tous deux des moyens d'analyse de données et des sources d'informations pertinentes nécessaires à la prise des décisions. Les rapports administratifs tels que les rapports d'activités sur les intrants et produits physiques et financiers, complétés par des enquêtes ou des analyses approfondies des difficultés persistantes, fournissent les informations de base pour le suivi.

Les analyses du suivi, complétées par d'autres études approfondies, fournissent la base d'informations pour l'évaluation continue. A leur tour, les deux processus, complétés par des données supplémentaires sur la situation socio-économique et les conditions de vie des bénéficiaires avant et après le projet, fournissent un ensemble d'informations de base pour l'évaluation rétrospective.

Le suivi et l'évaluation sont donc des processus interdépendants constituant un système unifié.

2.2. Etude de l'existant dans le domaine de l'évaluation

En général, ce sont les évaluations économique et financière qui déterminent la faisabilité d'un projet . Ces types d'évaluations ne prennent pas en compte certains éléments tels que ceux résultant de la dégradation ou de la conservation des sols, de la productivité.

Il apparaît donc plus réaliste et plus valorisant de procéder à une évaluation complète dépassant la simple analyse coûts/avantages telle qu'elle se pratique actuellement pour appréhender l'ensemble des facteurs sociaux et environnementaux.

En outre, dans l'état actuel des recherches, il faut avouer qu'il n'existe pas actuellement une méthode finie et mise en application pour permettre une évaluation intégrant les critères économiques, financiers, sociaux et environnementaux nécessaires pour un jugement fiable des résultats des projets de lutte contre la désertification.

Aux niveaux économique et financier : certaines méthodes d'évaluations n'ont pas encore fait l'unanimité. Le sujet ne cesse de soulever une polémique et malgré quelques convergences sur les objectifs et les bases théoriques sous-jacentes à chaque méthode, le débat n'est pas encore clos.

Ainsi, chaque organisme ou chaque bureau d'études tente d'évaluer économiquement le projet selon sa perception et ses ordres de priorités. Les méthodes utilisées sont nombreuses. Les plus importantes qui à la fois ont fait l'objet d'application et ont fait couler beaucoup d'encre, sont les méthodes de prix de référence (en particulier la méthode de l'OCDE et la méthode de l'ONUDI) et la méthode française des effets.

A la place d'une présentation exhaustive de chacune d'elle, il sera procéder à un survol de ces méthodes en mettant l'accent sur leurs incidences sur les projets.

2.2.1. Les méthodes de prix de référence

Les méthodes de prix de référence ont été longtemps l'apanage des banquiers auprès desquels elles ont puisé leurs bases de réflexion, en partant de l'analyse financière, c'est-à-dire si les avantages sont supérieurs aux coûts, le projet doit être réalisé.

De nombreux essais d'application ont été tentés avant que le mouvement ne s'amplifie avec la publication du Tome II de l'OCDE écrit par Little et Mirrlees (le manuel d'analyse des projets industriels dans les pays en voie de développement) et la parution des "directives de l'ONUDI".

Ces deux méthodes (ONUDI et OCDE) sont regroupées sous l'appelation de prix de référence parce qu'elles présentent des similitudes quant à l'utilisation de la **valeur actuelle** comme critère de l'évaluation des projets. En outre, elles repoussent le recours aux prix du marché au profit des prix virtuels ou prix de référence.

Cependant, les deux méthodes présentent quelques divergences plutôt apparentes que réelles.

2.2.1.1. La méthode de l'OCDE

La méthode de l'OCDE met l'accent sur la maximisation de la consommation à travers un modèle lié à l'épargne et l'investissement, alors que la méthode de l'ONUDI vise la consommation globale.

En d'autres termes, pour l'OCDE, la sélection des projets doit être utilisée pour engendrer l'épargne; les autres objectifs (répartition du revenu, emploi, etc.) ne viennent que de façon subsidiaire ou implicite. Pour ce faire, elle valorise aux prix internationaux les coûts et avantages. La valorisation est immédiate pour les biens internationaux tandis que les biens nationaux ont leurs prix locaux convertis en prix internationaux grâce aux facteurs de conversion. En fait, le projet est inséré dans l'économie mondiale et seul est favorisé le projet compétitif au niveau international. Enfin, la fonction-objectif est analogue au raisonnement appliqué dans le cadre d'une entreprise qui maximise son profit.

2.2.1.2. La méthode de l'ONUDI

La méthode de l'ONUDI vise de son côté l'utilisation efficace des ressources de façon à accroître le Produit National Brut suivant un souci d'équité et de justice sociale, réalisable au moyen de la répartition des revenus pour réduire les inégalités dont souffrent les pays en voie de développement.

La méthode ne se préoccupe pas d'atteindre le maximum d'efficacité et d'équité mais l'optimum de l'équilibre efficacité/équité.

Elle présente deux caractéristiques fondamentales :

- l'utilisation des prix locaux par réévaluation des prix internationaux grâce à un taux de change de référence;

- la prise en compte de l'augmentation de la consommation globale comme objectif principal de l'évaluation des projets.

En d'autres termes, la consommation y est vue comme but ultime de l'investissement, c'est-à-dire que l'on investit pour consommer. Cependant, d'autres objectifs telle que la répartition des revenus peuvent se greffer.

Ainsi, une fois les objectifs identifiés et pondérés, la méthode se résume à :

- l'identification et la mesure des coûts directs et indirects pour la consommation globale;
- le calcul des prix de référence les plus significatifs au niveau de la décision;

- l'estimation du taux social d'actualisation ainsi que des poids relatifs à assigner aux avantages nets échéant aux divers groupes de l'économie.

2.2.2. La méthode des effets

Mise en œuvre sous l'égide du Ministère Français de la Coopération, la méthode des effets a vu ses premières applications au Maroc vers les années 1950.

Par la suite, l'approche avait été utilisée en Italie, ainsi qu'en Algérie (1956-1957); mais on ne peut pas dire qu'on se soit inspiré du précis, aujourd'hui très vendu à travers le monde, Marc Chervel et Michel le Gall (manuel d'évaluation économique des projets : la méthode des effets).

La méthode des effets consiste à apprécier tous les effets d'un projet sous l'angle de l'analyse de l'accroissement de la valeur ajoutée globale (contribution du projet à l'accroissement net de la production intérieure brute) et de sa répartition entre les différents agents économiques définis par la comptabilité nationale.

Elle ramène à trois types de calculs :

1) le calcul du différenciel qui mesure les avantages du projet;

2) le calcul du coût social;

3) la comparaison entre le différenciel et le coût social.

La comparaison du coût social et du différenciel de valeur ajoutée exprime la comparaison avantages/coûts du projet du point de vue de l'économie nationale dans la méthode des effets.

2.2.3. Analyse comparée des deux méthodes d'évaluation économiques : La méthode de prix de référence et la méthode des effets

On a toujours opposé la méthode des effets à celle de prix de référence. Malgré quelques divergences et des approches différentes, les deux méthodes présentent des objectifs communs et laissent toutes les deux en suspens des questions importantes telles que celles relatives à la prise en compte dans l'évaluation des aspects sociaux et environnementaux qui sont difficilement quantifiables.

Même si ces méthodes ne répondent pas directement à notre préoccupation à savoir l'intégration des critères sociaux et environnementaux dans l'évaluation, les démarches qu'elles proposent dans l'analyse peuvent servir de modèle dans l'élaboration comme l'utilisation du cadre d'évaluation faisant objet de notre réflexion.

Les deux méthodes offrent un cadre de référence commun. Elles dépassent le modèle micro - économique propre à l'individu et à l'agence d'exécution du projet pour considérer les effets d'un projet au niveau de l'économie toute entière.

Aucune des deux méthodes ne prend en compte l'incertitude, ce qui laisse entendre que les prix actuels ne se modifient pas à travers le temps.

L'une et l'autre des deux méthodes impliquent une parfaite connaissance du pays concerné (rapports de richesse entre agents, réalité socio - politique, etc...).

III. METHODOLOGIE D'ELABORATION DE L'OUTIL

3.1. Indicateurs, données, et sources

3.1.1. Généralités

Les indicateurs sont des variables qui aident à mesurer les changements intervenus dans une situation donnée. Ils peuvent donc être considéré comme un moyen permettant de suivre et d'évaluer les effets d'une action. Ils sont aussi définis comme étant des mesures spécifiques (explicites) quantifiables et objectivement vérifiables des changements ou résultats découlant d'une activité dans les conditions données. En d'autre terme, ils servent à fournir un étalon permettant de mesurer, d'évaluer ou d'indiquer jusqu'à quel point telle ou telle activité est parvenue, par rapport aux objectifs fixés :

- à produire les intrants prévus (indicateurs d'intrants) ou les produits (indicateurs de produits)
- à atteindre ses objectifs (indicateurs d'effets et d'impact).

Les indicateurs peuvent être :

- directs : s'ils expriment par exemple la livraison ou l'utilisation d'engrais exprimées en pourcentage (intrant); la superficie de terres cultivées exprimées en hectares ou en pourcentage de l'objectif; le pourcentage d'exploitants utilisant les apports de la vulgarisation, c'est-à-dire le taux d'adoption (effet) et les changements dans les niveaux et la répartition des revenus (impact) dans un projet agricole; une amélioration quantitative apportée à la condition de vie (arrêt de déplacements des dunes sur une superficie donnée); une superficie regénérée par la mise en défens; une superficie de pâturage regénérée par un ré-équilibrage de capacité de charge en bétail,etc...
- indirects : c'est le cas lorsqu'une mesure directe n'est ni possible, ni rentable (indicateurs d'impact); il en est ainsi par exemple de la valeur des biens immobiliers et des avoirs du type d'habitation ou des dépenses de consommation qui indiquent indirectement les niveaux de revenu.

Les indicateurs doivent être fonction de la nature des objectifs ainsi que des effets et de l'impact recherchés du projet. Il faudra donc avant tout définir de façon claire et non équivoque les objectfs immédiats à court, moyen et long terme.

3.1.2. Caractéristiques

Bien que le choix des indicateurs soit une affaire de bon sens, d'expérience et de connaissance des sources de données statistiques, ceux-ci devraient être :

- valables : c'est-à-dire mesurer effectivement ce qu'ils sont censés mesurer;
- fiables : c'est-à-dire vérifiables ou objectifs. Les conclusions qu'on en tire devraient être identiques lorsque la mesure est faite par des personnes différentes à des moments différents et dans des circonstances différentes;
- pertinents : c'est-à-dire se rapporter aux objectifs du projet;
- sensibles : c'est-à-dire sensibles aux changements intervenus dans la situation observée;

- spécifiques : c'est-à-dire reposer sur les données disponibles;

- rentables : les résultats devraient être à la mesure du temps et de l'argent qui leur ont été consacrés;

- actuels : il devrait être possible de collecter les données assez rapidement.

Rares sont les indicateurs qui satisfont à tous ces critères. Mais ils peuvent néanmoins indiquer des orientations et des ordres de grandeur et aider par là même à procéder à des comparaisons dans le temps, entre différents domaines ou groupes d'individus à un moment donné.

On peut mentionner quelques considérations d'un caractère purement technique.

Le niveau auquel se situent les données collectées est un facteur qui influe fortement sur le coût de leur collecte et sur la méthode à appliquer pour les analyser.

Les indicateurs peuvent être globalisés au niveau national, dérivés de sources nationales et valables uniquement à ce niveau. Ce sera le cas, par exemple, du Produit National Brut (PNB) qui est calculé à partir des comptes nationaux.

Une deuxième catégorie d'indicateurs globalisés est calculée à partir d'une base locale (arrondissement, communauté rurale, district, village, etc.).

Une troisième catégorie d'indicateurs sera tirée des ménages ou des individus, généralement au moyen de recensement ou d'enquêtes par sondage.

Les indicateurs globaux sont, en général, plus faciles à collecter que ceux sur les ménages, mais leur utilité est limitée du fait qu'ils ne sont pas faciles à décomposer. Il est difficile d'en tirer des données ventilées.

Certains concepts comme par exemple la participation et l'adhésion de la population se prêtent difficilement à une construction quantifiée d'indicateurs relativement simples. Au lieu d'essayer de faire entrer de force ces notions complexes dans une série numérique étroite, on pourrait établir des états descriptifs indiquant dans quel sens se fait le changement et donner une appréciation.

Il découle implicitement de ce qui précède, qu'il faut limiter le nombre d'indicateurs de manière à réduire au minimum les besoins d'informations, le coût de la collecte des données et à concentrer l'effort sur les plus significatifs.

Il importe donc de revoir périodiquement aussi bien les indicateurs que les besoins d'informations qu'ils entrainent afin d'intégrer l'évolution des besoins ou les améliorations à apporter à la qualité des données.

Les indicateurs ou du moins certains d'entre eux, doivent être "divisibles" par sexe, groupe de revenus, zone d'intervention en fonction des objectifs du projet.

Les groupes déshérités, comme par exemple les populations rurales, les pauvres, les femmes, les enfants qui constituent la grande majorité des populations sahéliennes doivent faire l'objet d'une attention particulière étant donné que le recours à la moyenne escamote les cas extrêmes et donc amène à occulter certains aspects sociaux et environnementaux importants. Il en est ainsi pour les zones désertiques ou à haut risque qui constituent la grande partie des territoires des pays sahéliens.

Ces deux catégories ne peuvent pas bénéficier équitablement des projets de développement s'ils ne sont pas spécifiquement désignés comme bénéficiaires, si les stratégies indiquées ne visent pas expressement à remédier à leur situation, et si leur condition ne fait pas l'objet d'une observation continue.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'un indicateur global ne peut généralement pas être divisible. C'est ainsi qu'on ne peut pas à partir d'un indicateur calculé sur la base du ménage ou de l'individu vouloir obtenir, séparement des données sur les hommes, les femmes, les régions ou les catégories socio-économiques tels que les populations pauvres ou les paysans sans terres.

Indicateurs spécifiques

Le choix de ces critères se fera en fonction de la nature des projets et des objectifs fixés. Cette liste n'est qu'indicative:

Les indicateurs écologiques

Eléments pris en compte	Domaine d'application	Indicateurs en terme d'unités de mesure
L'EAU	Eaux de surface, eaux potable et de pluie	- Nbre de litres/hbts/jour - Distance moyenne jusqu'au point d'eau - Qualité de l'eau - Nbre des mares, lacs - Capacité - etc.
	Eaux de ruissellement	- Mode d'aménagement de toits (gouttières) - Surface naturelle améliorée - Nbre, étendue et capacité - Surface artificiellement aménagées - etc.
	Eaux souterraines	- Niveau relatif des nappes - Salinité ou salinisation - Débit par rapport au remplissage - Nbre des forages et puits/hbts - Densité de maillage du réseau - Capacité des ouvrages
	Qualité des eaux	- Profondeur des nappes - Perméabilité (filtration du sol) - Qualité du captage - Entretien de l'ouvrage - Etat de propreté - Goût - Présence ou absence d'agents pathogènes - Agressivités de l'eau (métaux, cultures) - Aération
LES SOLS	Productivité des sols	- Evolution du rendement des cultures - Structure du sol influencée par la fumure organique - Jachère - Durée - Rotation culturale sur des bases biologiques

Les indicateurs écologiques (suite)

Eléments pris en compte	Domaine d'application	Indicateurs en terme d'unités de mesure
Les sols (suite)	Capacité de rétention de l'eau des sols	- Taux d'infiltration - Lenteur d'écoulement - Productivité par unité de surface - Bilan hydrique
	Autres caractéristiques	- Taux de résilience/vulnérabilité - Aridité des terres - Transports éolien/hydrique - Acidification - Traces d'éléments ou de composés toxique - Porosité - Densité - Taux d'humus et son évolution - Profil péodologique - Résistance ou non tassement mécanique - Vitesse d'écoulement des eaux de ruissellement - Défrichement des terres et pression sur les terre marginales - Durée de nudité des sols (absolu ou selon un rythme saisonnier) - Plantes indicatrices de désertification (ou de sahélisation au sud) - Nbre et qualité des ouvrages DRS - Rendement - Temps et durée de nudité des sols - Indice de végétation et son évolution - Composition floristique - Productivité des biocénoses et agro-biocénoses - Stabilité et résistance à l'érosion (diminution transport éolien) - Capacité au champ du sol - Infiltration du sol - Degré d'activité microbiologique - Taux de matières organiques, d'argile, de limon - Pourcentage des terres mis en jachère - Rotation scientifique des cultures
LA FLORE	Défrichements	- Evolution du pourcentage du couvert forestier et végétal - Stabilisation de l'érosion - Niveau de fertilité des sols - Parcours pour le ramassage de bois et distances parcourues

Les indicateurs écologiques (suite)

Eléments pris en compte	Domaine d'application	Indicateurs en terme d'unités de mesure
LA FLORE (Suite)	Feux de brousse	- Etendue des surfaces brûlées - Taux d'évolution ou de regression annuelle - Composition floristique - Indice de végétation - Fréquence des feux et taux d'évolution annuelle
	Surpâturage	- Evolution du taux de couverture herbacée - Capacité de charge et son évolution - Densité ou pourcentage d'arbres émondés par unité de surface - Accélération ou deccélération des processus érosifs non naturels - Changement de la composition floristique ou des rapports de dominance phytosociologique - etc.
	Amélioration du couvert végétal	- Type de couvert forestier herbacé - Son étendue ou l'équivalent - Taux de couverture par rapport à la surface totale de la zone d'impact - Pourcentage de régénération - etc.
LA FAUNE	Mesures de protection, de conservaton et d'évolution	- Suppression, ralentissement ou arrêt de délivrance des permis de chasse - Délivrance limitée dans l'année (saisonnier) - Chasse totalement fermée dans la zone - Création de conditions propres à leur reproduction - Création de zones interdites à tout accès humain - Taux de prélèvement - Arrêt de l'extension des terres agricoles et de la pression sur les terres marginales - Evolution des feux de brousse - Surpâturage - Piétinement des sols installés pour les troupeaux ou sa conduite hors de ces zones - Nbre et étendue des parcs et aires protégées - Evolution du nombre d'espèces et de leur taux de reproduction - Reconstitution des chaînes trophyques

Les indicateurs écologiques (suite)

Eléments pris en compte	Domaine d'application	Indicateurs en terme d'unités de mesure
LA FAUNE (suite)	Mesure de protection de conservation et d'évolution	- Repeuplement dans des aires particulièrement reculées ou bien sous protection de garde-faunes d'espèces en voie d'extinction (protection active de dernières espèces) - Densité - Reconstitution des habitants - Préservation des biotopes - Ré-introduction ou introduction des espèces - Repeuplement - Taux de destruction - Reconstitution des habitats - Taille des populations et structure - Interdiction ou pas de commerce des trophées des espèces menacées - Présence et surtout pourcentage des jeunes par rapport aux adultes
	Production	- Taille des troupeaux - Composition - Structure - Evolution pondérale - Distance et durée de transhumance - Etat des pâturages - Charge ou densité - Productivité des pâturages - Taux de reproduction - Mode d'élevage (sédentarisation, transhumance écartée, etc.)

LES INDICATEURS SOCIAUX

Eléments pris en compte	Domaine d'application	Indicateurs en terme d'unités de mesure
LES AGENTS ECONOMIQUES	Productions végétales et animales	- Rendements par produits - Disponibilités céréalières et vivrières par habitant - Effectif du bétail sur la zone dont possédé par les paysans, les éleveurs, etc - Description des transhumances affectant la zone du projet (par départ, par arrivée : effectifs, dates, lieux d'abreuvement, etc.) - Evolution des zones de pâturage et des points d'eau - Evolution des ressources fourragères issues de la production agricole - Mode de commercialisation et d'échange
	Amélioration du couvert végétal	- Sources et niveaux de revenus : de la production agricole, de l'élevage, de l'artisanat du commerce, du salariat à l'extérieur (travail temporaire) - Utilisation des revenus nets correspondant - Appropriation et destination des récoltes - Nombre d'emplois
	Mesures de protection, de conservaton et d'évolution	- Distribution (analyse fréquentielle) par exploitation (ou ménages ou statut familial) : . surfaces disponibles . surfaces cultivées . moyens de production . parts auto-consommées . parts commercialisées . revenus nets - Variations des statuts sociaux (propriétaires fonciers, paysans sans terre, salariés, propriétaires des moyens de transport ou transformation ou stockage) - Estimation des montants et de la forme du surplus prélevé sur les producteurs directs (qui se l'approprie et quel usage en fait-il ?) - Répartition des tâches et structures de décision au sein des exploitations - Moyen des populations - Assistance technique étrangère
	Santé	- Taux de scolarisation primaire/secondaire/ universitaire - Taux de mortalité/morbidité

Les indicateurs sociaux (suite)

Eléments pris en compte	Domaine d'application	Indicateurs en terme d'unités de mesure
LES AGENTS ECONOMIQUES (suite)	Réaction du projet	- Taux de la population informée du projet - Prise de conscience - Taux de la populaton informée des objectifs et de l'intérêt réel du projet - Taux de la population qui connaît au moins une action du projet - Pourcentage relatif aux différentes formes de perception du projet
	Engagement et adhésion	- Taux d'acceptabilité - Taux d'homogénéité - Taux de confiance - Taux d'adoption - Taux de réplicabilité - Durabilité des ouvrages - Nbre d'organisations locales constituées - Nbre de contrats d'entretien établis

LES INDICATEURS FINANCIERS

DOMAINE D'APPLICATION	INDICATEUR EN TERME D'UNITES DE MESURE
- Valeur actualisée nette	
- Rapport avantages/Coûts (A/C)	
- Taux de rentabilité interne (TRI)	
- Seuil de rentabilité	

LES INDICATEURS ECONOMIQUES

DOMAINE D'APPLICATION	INDICATEURS EN TERME D'UNITES DE MESURE
Effets économiques des projets	- Taux d'intégration économique Valeur ajoutée Chiffres d'affaires - Avantage national retiré du projet - Valeur ajoutée locale Valeur ajoutée
Impact sur la balance des paiements	- Valeur actuelle nette des flux de devises
Mobilité des fonds investis (risque)	- Délai de récupération
Effets sur les finances publiques	- Valeur actualisée des impôts Valeur actualisée des investissements - Valeur actualisée des recettes diminuées des charges recurrentes Valeur actualisée des investissements
Effets sur la création	- Emploi national généré par unité de capital investi Total des emplois nationaux Valeur des investissements - Emploi qualifié généré par unité de capital investi Total des emplois qualifiés Valeur des investissements - Emploi non qualifié généré par unité de capital investi Total des emplois non qualifiés Valeur des investissements - Evaluation qualitative de l'impact sur l'emploi dans les activités connexes
Effets sociaux	- Salaire distribué par unité de capital investi égal : Valeur actualisée des frais de personnel local divisée par la Valeur actualisée investissements

LES INDICATEURS ECONOMIQUES

DOMAINE D'APPLICATION	INDICATEURS EN TERME D'UNITES DE MESURE
Rentabilité et efficacité des investissements	- Valeur actuelle nette - Valeur actuelle nette économique - Efficacité des dépenses en devises Valeur ajoutée locale actualisée Valeur actuelle nette des devises
Effets économiques des projets à rentabilité indirecte	- Evaluation qualitative du développement des activités économiques due à la réalisation du projet.

3.1.3. Données et sources

Les décisions concernant les indicateurs et les données devraient en général être prises en se basant sur les sources dont on dispose déjà ou dont on pourra disposer. Il ne serait pas tellement utile de dresser une liste exhaustive qui pourrait être complexe ou trop longue.

La première opération consistera donc à voir ce qui existe comme sources et informations. On constatera peut être souvent que les données ou leurs sources ne répondent pas exactement au but recherché, mais qu'elles peuvent contribuer à l'atteindre par une sélection et une structuration. Il sera aussi nécessaire de collecter des informations suplémentaires.

Nous proposons le canevas suivant pour la collecte des données.

3.1.3.1. Informations sur les activités du projet

Ces informations portent sur les aspects suivants:

3.1.3.1.1 Informations générales

* Titre du projet
* Agence d'exécution
* Total des investissements
* Sources de financement
* Durée d'intervention
* Surface couverte par le projet
* Nombre de personnes affectées.

3.1.3.1.2. Secteur du projet

N.B. : S'il s'agit d'un projet de développement rural intégré, indiquer l'activité ou les catégories les plus étroitement associées au projet :

* cultures irriguées
* cultures pluviales
* hydraulique villageoise
* hydraulique pastorale
* pêche et pisciculture
* reboisement et aménagement
* aménagement des pâturages gestion des parcours
* production animale/élevage
* transport
* aménagement des parcs et protection de la faune
* commercialisation/ coopératives
* éducation/développement des ressources humaines
* ressources minières
* développement industriel
* planification/étude de factibilité, etc.
* autres

3.1.3.1.3 Objectifs et caractéristiques du projet

Faire un bref résumé des types de renseignement suivants:

* Activités principales du projet (par exemple création de pépinières villageoises et de parcelles boisées, production intensifiée de céréales, etc.);

* Activités secondaires (par exemple production et commercialisation de gomme arabique, introduction de cultures fourragères, conservation et stockage des récoltes, etc.);

* Apports du projet (par exemple formation, équipement, véhicules, fonds de roulement, etc.);

* Résultats, buts et risques pour le projet (par exemple nombre d'agents formés, nombre d'hectares plantés, superficie de terres protégées, kilogrammes de fourrage produits, mode d'organisation viable mise en place, etc.);

* Avantages (par exemple augmentation de la production de perches, de bois de chauffe, de gomme arabique, amélioration des rendements agricoles, réduction de l'érosion des sols, réduction des pertes pendant et après récolte, etc.);

* Coûts : coûts locaux, coûts récurrents, aides demandées; autres "coûts" en terme d'impacts négatifs sur les populations).

3.1.3.1.4. Relations du projet avec les priorités de développement dans le Sahel

Une stratégie régionale de lutte contre la Désertification pour un développement durable a été adoptée par les Etats membres du CILSS :

* expliquer comment ce projet s'inscrit dans le cadre des priorités de développement suivantes :

  . gestion des ressources naturelles pour un développement durable;

  . cultures vivrières et politique de sécurité alimentaire.

* expliquer, comment le projet affecte-t-il ou maîtrise-t-il ces facteurs:

  . la dégradation du couvert végétal par suite de la déforestation pour l'obtention de bois de chauffe, le défrichage des terres pour leur mise en culture, le surpâturage, ou les feux de brousse incontrôlés pour la chasse, le défrichage, l'amélioration des pâturages, etc.

  . l'introduction de cultures de rente et l'accroissement de la pression sur les terres agricoles marginales, avec réduction de la durée des périodes de jachère, et de la fertilité des sols;

  . l'écoulement excessif des eaux de pluies, et la baisse des nappes d'eau;

  . le compactage des sols et l'érosion (éventuellement associés à la mécanisation des cultures);

  . la création de nouveaux points d'eau sans contrôle de leur utilisation;

  . la concentration ou accroissement des densités de population et de bétail;

. la dislocation du système traditionnel d'utilisation des terres, et de maintien de fertilité des sols (jachère);

. l'interférence avec les modes de transhumance et de nomadisme.

3.1.3.2. Situation de référence

Il s'agit de la situation avant l'exécution du Projet.

3.1.3.2.1. Informations générales

Ces informations générales sont relatives à tous les types de projets de développement et ont trait :

3.1.3.2.1.1. A la localisation du projet

* Indiquer la localisation précise, la zone d'action ou la région touchée par le projet proposé.

3.1.3.2.1.2. A la pluviométrie

* Indiquer la pluviométrie annuelle en mm :
  Intervalles
  - 100
  - 350
  - 600
  - 1000

* Fournir la répartition spacio-temporelle de la pluviométrie au cours des 10 dernières années.

3.1.3.2.1.3.A la population

* Indiquer l'effectif de la population dans la zone du projet proprement dit :

Chiffre		Principales activités (agriculture, élevage...)_
Groupe ethnique	approximatif	

N.B. Il est utile de joindre une carte à grande échelle de la zone du projet (échelle : 1/10 000 ou 1/50 000), surtout s'il existe dans la zone du projet des variations considérables de la végétation, de la topographie, des types de sols, des pratiques d'exploitation de la terre et de la répartition spatiale des groupes ethniques, etc.

* Indiquer la taille et la structure de la population (âge, sexe, etc.) sur un intervalle de 10 ans.

* Indiquer le taux d'immigration ou émigration récente.

3.1.3.2.1.4. Aux considérations socio-culturelles telles que :

* Les modes de coopération entre groupes ethniques ou communautés;

* Le pouvoir des institutions, prise de décision, structures sociales traditionnelles, etc.;

* La participation de la population à travers les segments (femmes, enfants, etc.);

* Attitude de la population par rapport aux problèmes de santé, d'environnement, etc.;

3.1.3.2.1.4. Aux autres projets de développement en cours de réalisation dans la zone

Commencer par décrire brièvement la zone du projet. Les principaux projets antérieurs en cours ou autres pouvant avoir une interaction avec le projet proposé.

Titre du projet	Niveau de financement	Sources	Actions principales

3.1.3.2.1.6. A l'analyse des causes des échecs et des réussites des autres projets similaires

3.1.3.2.1.7. Au mode de propriété ou d'usage et à la législation concernant la gestion des ressources naturelles que sont l'eau et la terre

3.1.3.2.2.Informations nécessaires pour l'étude des interférences possibles

Fournir des informations pour chacune des catégories suivantes :

3.1.3.2.2.1. Ressources en eau

* Indiquer les principales sources d'eau en saison sèche et des pluies pour les utilisateurs indiqués dans le tableau ci-après:

Utilisateurs	Nappe souterraine, puits	Coût	Eau de surface mares, barrages	Coût
Homme				
Bétail				
Agriculture				
Faune,forêt				
Pisciculture				
Autres				

* Indiquer les aspects qualitatifs des sources d'eau (quelles soient potables ou non) ainsi que les améliorations ou les investissements existants qui affectent la qualité de l'eau;

* Décrire l'importance relative (nombre dans la zone) des différentes sources : mares, barrages, rivières et lacs naturels, puits traditionnels, puits cimentés, puits forés, etc;

* Indiquer la distance moyenne à parcourir jusqu'à une source d'eau sûre pour la population affectée par le projet : en fin de saison sèche et en milieu de saison des pluies ;

* Indiquer la profondeur moyenne de la nappe d'eau souterraine à proximité de la zone du projet : en fin de saison sèche et en milieu de saison des pluies ;

* Etablir la variation annuelle de débit des sources d'eau.

3.1.3.2.2.2. La santé

* Indiquer les maladies prédominantes et saisonnalités;

* Les causes principales de décès;

* Le nombre de personnes/médecins/infirmières

  /sages-femmes/accoucheuses traditionnelles au sein de la zone affectée par le projet (éventuellement importance des guérisseurs tradipraticiens);

* Indiquer le nombre, la répartition et les moyens existants dans les dispensaires et des autres services et structures de santé communautaires au sein de la zone affectée par le projet.

3.1.3.2.2.3. Les infrastructures socio-économiques

Pour les régions ou départements administratifs de la zone du projet, décrire la situation actuelle en ce qui concerne :

* Le système de transport : kilomètres de routes aménagées ou praticables tout au long de l'année; l'isolement relatif, saisonnier, permanent de toute ou partie de la zone du projet;

* Les écoles : taux de scolarisation moyen par sexe; taux d'alphabétisation (toute langue et tout alphabet);

* Décrire les infrastructures et les circuits de commercialisation et d'approvisionnement : pour le bétail, les produits végétaux, les équipements agricoles, para-agricoles.

3.1.3.2.2.4. L'utilisation des terres

Indiquer :

* Les superficies et rendements au cours des 10 dernières années;

* Le potentiel exploitable en saison de pluie et en saison sèche;

* La répartition des terres utilisées: cultures vivrières, cultures de rentes et élevage;

* La répartition des exploitations par tranche de superficie, le nombre de champs par famille, la durée moyenne de la période de jachère (actuellement et à différents moments dans le passé);

* La capacité de charges et accès aux terres (agriculture, élevage, foresterie);

* La taille et structure des arbres les 10 dernières années;

* Les caractéristiques des sols;

* La fertilité du sol : l'érosion est-elle un problème insignifiant ?

* Le moyen pour redresser la fertilité (engrais chimique, organique, etc.).

3.1.3.2.2.5. Le cheptel

* L'effectif du cheptel par espèce (bovin, caprin, ovin ou autres);

* Le mode de propriété du cheptel;

* Le mouvement des troupeaux : transhumance courte, saisonnière, migration plus longue, interrégionale (nomadisme);

* Si possible la distance moyenne couverte quotidiennement par les troupeaux pour atteindre les pâturages, les points d'eau, en début et en milieu d'hivernage;

* Indiquer les maladies qui ont constitué un problèmes dans le passé; noter l'importance des épidémies au cours des décades passées;

* Indiquer le cas échéant, les conflits ou la concurrence entre animaux domestiques et sauvages pour les ressources pastorales;

* L'exploitation du cheptel (lait, viande, etc.);

* Les organisations pastorales.

3.1.3.2.2.6. Le couvert végétal

* Remplir aussi précisément que possible le tableau d'estimation ci-dessous. Il n'est pas nécessaire d'avoir une carte détaillée de la végétation ni de procéder à une enquête approfondie.

Type de couvert végétal	Caracté-ristiques	% aire du projet	Densité ou % de couvert	Espèces arborées principales arbres/arbustes	Couvert herbacé

3.1.3.2.2.7 L'énergie

Indiquer :

* Les combustibles actuellement utilisés et évolution de l'utilisation au cours de 10 dernières années;

* La disponibilité et l'accessibilité par sources d'énergie (bois, bouse de vache, gaz, etc.) difficile à trouver, ou approvisionnement facile, etc.);

* La législation forestière;

* La distance moyenne jusqu'aux principales sources d'approvisionnement; temps nécessaire pour le ramassage et le transport du bois utilisé par une famille moyenne durant une semaine:_____ heures/semaines/famille;

* Prix par unité de mesure et évolution des 10 dernières années.

3.1.3.2.2.8. La topographie

* Estimer en pourcentage la superficie du projet pour chacune des catégories ci-dessous:

_____ % plat moins de 1% de pente

_____ % presque plat 1 à 2% de pente

_____ % pente légère 2 à 5% de pente

_____ % pente modérée 5 à 10% de pente

_____ % forte pente 10 à 25% de pente

_____ % escarpements abrupts, rocheux Plus de 25% de pente

3.1.3.2.2.9. La faune, pêche et ressources minérales

* Enumérer toutes les zones protégées au sein de la zone du projet;

* Remplir le tableau ci-dessous en indiquant les espèces susceptibles d'être touchées par le projet (la distance par rapport à la zone du projet variera en fonction des espèces), souligner toutes les espèces existantes au sein de la zone du projet

Espèces animales	**Fréquence**			**Estimation de la population**	**Etat de l'habitat**
	Commune	Occasion	Rare		

* Indiquer les besoins spéciaux connus en matière d'habitat pour les espèces animales rares;

* Exposer brièvement l'importance de la pêche locale (au sein ou à proximité de la zone du projet).

2.2.10. Les structures et les relations fonctionnelles et institutionnelles

* Les agences de développement rurales gouvernementales : budget de fonctionnement, activités, personnel, extension des services de vulgarisation;

* Les organisations non gouvernementales (structures locales, communautaires, étrangères, etc.);

* Formation (niveau de formation, qualification, etc.).

3.1.3.2.2.11.Les systèmes et les mécanismes existants de recouvrements des coûts dans les différents secteurs (santé, eau, éducation, etc.)

3.1.3.2.2.12. La situation de l'emploi et volume

Indiquer :

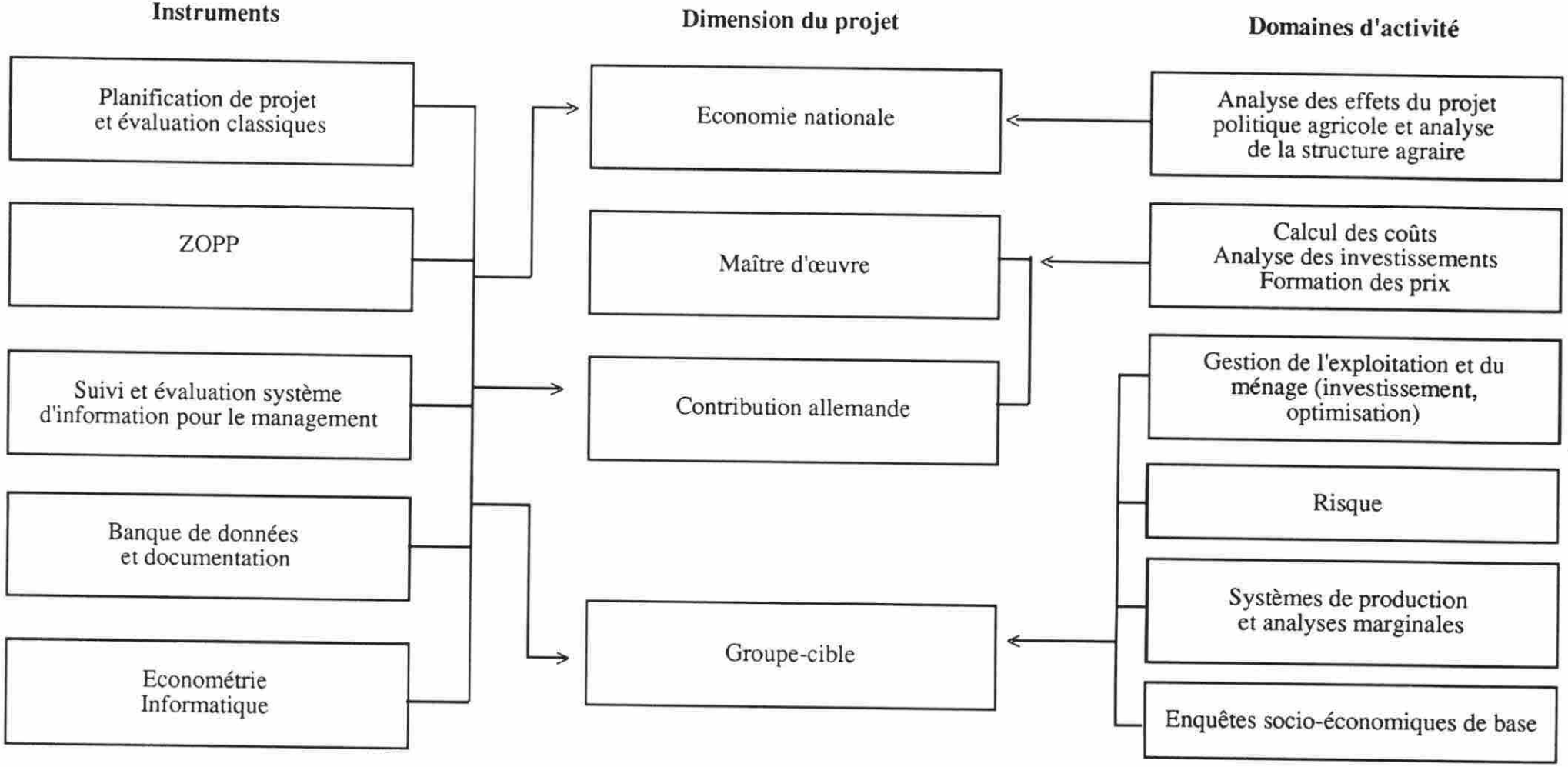
* Le type et le volume de l'emploi
* La saisonnalité
* La Rémunération.

3.1.3.2.2.13. Intégration Agro-sylvo-pastorale

* Vision globale des activités de développement;

* Capacités des paysans et éleveurs ruraux ou nomades à maintenir la production et la satisfaction de leurs besoins durant les périodes de pluviosité inférieures à la normale (ou stratégie de survie).

Domaines d'activité de l'analyse économique de projets



Source : TENGELHARDT
Analyse écologique appliquée aux projets de la Coopération Technique
GTZ, 1989

3.2. Mesure et évaluation des effets et impact d'un projet

A partir du moment ou les projets trouvent leur justification à travers les changements qualitatifs qu'ils aportent sur les conditions sociale, économique et environnementale de leurs bénéficiaires, il est indispensable de pouvoir mesurer et d'évaluer systématiquement leurs effets et impact.

3.2.1. Mesures des effets

Le terme effet d'un projet est perçu ici comme étant les résultats espérés. Il est par exemple relatif à l'augmentation de la productivité ou de la régénération du couvert végétal dans un projet de développement rural.

Etant donné que ces mesures sont en général étroitement liées à la gestion même du projet, on devrait en connaître l'utilisation et les objectifs.

3.2.2. Analyse de l'impact

On attend par impact les changements intervenus dans les conditions de vie effective des bénéficiaires.

L'amélioration des conditions de vie étant l'objectif ou le but ultime qui sous - tend la plupart des projets, il est important de savoir, aux fins de l'évaluation et pour le travail ultérieur de planification:

- si les conditions sont améliorées ou non;
- si un changement éventuel peut être imputé en partie ou en totalité au projet et non à d'autres causes.

On préfère parler d'"évaluation" plutôt que de "mesure" car ce n'est pas une mesure précise et absolue que l'on cherche mais une "mesure" des changements en terme relatifs, qui résultent de l'exécution d'un projet.

Les questions fondamentales auxquelles l'analyse de l'impact d'un projet devrait tenter d'apporter une réponse sont les suivantes :

- La situation socio-économique (revenu, niveau de vie, etc.) du groupe cible a-t-elle été modifiée de façon significative par le projet?
- Si oui, dans quel sens ? (positif ou négatif)
- Dans quelle mesure?
- Pourquoi ? (relation de causalité).

IV - PRESENTATION ET DESCRIPTION DE L'OUTIL

Le cadre d'évaluation socio-économique environnementale au Sahel (CESES) proposé a été élaboré par une équipe d'experts sahéliens et des pays de l'OCDE sous la supervision du Service Ecologie et Environnement du CILSS. Le but recherché est d'arriver à intégrer les composantes économique, financière, sociale et environnementale pour réaliser une évaluation plus exhaustive. Ce cadre vise à fournir un outil opérationnel aux planificateurs, aux décideurs et techniciens du développement des pays sahéliens, pouvant renforcer l'efficacité du suivi et de l'évaluation des projets et programmes au niveau sectoriel ou national.

Il est conçu comme une grille simple qui pourrait être adaptée aux différentes situations et contextes de projets et programmes. Il s'inspire des pratiques et actions au niveau administratif (institutions, publiques et privées), local, régional et national sur la création d'une base de données permettant de tirer les enseignements du passé afin d'améliorer la planification et la gestion des projets de développement futurs.

4.1. Constituant de l'outil

Le CESES se présente comme un ensemble de quatre grilles synthétisant les évaluations financière, économique, environnementale et sociale et, une grille intégrée pour l'évaluation "globale" ou "complète".

4.1.1 Grille d'évaluation sociale

GRILLE EVALUATION SOCIALE D'UN PROJET OU D'UNE VARIANTE

Critères (1)	Indicateurs (2)	Valeur de base (3)	Facteur population (4)	Facteur superficie (4)	Valeur transformée (6)	Coefficient pondération (7)	Contribution à l'indice du développement social (8)
Indice du Développement Social (IDS)							

GRILLE EVALUATION SOCIALE D'UN PROJET OU D'UNE VARIANTE

Colonne 1 : **Critères d'appréciation**

Colonne 2 : **Indicateurs**

Colonne 3 : **Valeur de base**. Un ensemble de chiffres positifs et négatifs allant de +2 à -2; qui indiquent l'amplitude et le sens de l'impact ou l'influence du projet sur un paramètre donné.

On notera :

+2	=	si l'effet est positif et de forte intensité
+1	=	si l'effet est positif et de faible intensité
-1	=	si l'effet est négatif mais de faible intensité
-2	=	si l'effet est négatif mais de forte intensité.

Colonne 4 : **Facteur population**
En évaluation ex-ante = rapport entre le nombre de personnes que le projet affectera (fixé dans les objectifs) et le nombre de personnes total vivant dans la zone d'intervention.

En évaluation ex-post = rapport entre le nombre de personnes réellement affectées par le projet et le nombre de personnes total vivant dans la zone d'intervention.

Colonne 5 : **Facteur superficie**

En évaluation ex-ante = rapport entre le nombre d'hectares que le projet affectera (fixé dans les objectifs) et la superficie globale de la zone d'intervention.

En ex-post = rapport entre le nombre d'hectares réellement traité par le projet et la superficie totale de la zone d'intervention.

Colonne 6 : **Valeurs transformées**
C'est le produit des colonnes 3, 4 et 5.

Colonne 7 : **Coefficient de pondération**
Sur la base des objectifs visés, leurs importances relatives et leurs ordres de priorité, il est parfois nécessaire de pondérer le poids de chaque critère par un coefficient pouvant prendre une des valeurs suivantes : 1, 2, 3, 4 ou 5.

Colonne 8 : **Contribution à l'Indice du Développement Social**
C'est le produit des colonnes 6 et 7.

La somme de la contribution de différents critères donne l'**Indice de Développement Social (I.D.S.)**.

4.1.2. Présentation de la grille d'évaluation environnementale

GRILLE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'UN PROJET OU D'UNE VARIANTE

Critères (1)	Indicateurs (2)	Valeur de base (3)	Facteur population (4)	Facteur superficie (4)	Valeur transformée (6)	Coefficient pondération (7)	Contribution à l'indice du développement Environnementale (8)
Indice du Développement Environnemen-tale (IDE)							

GRILLE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'UN PROJET OU D'UNE VARIANTE

Colonne 1 : **Critères d'appréciation**

Colonne 2 : **Indicateurs**

Colonne 3 : **Valeur de base**. Un ensemble de chiffres positifs et négatifs allant de +2 à -2; qui indiquent l'amplitude et le sens de l'impact ou l'influence du projet sur un paramètre donné.

On notera :

+2 = si l'effet est positif et de forte intensité
+1 = si l'effet est positif et de faible intensité
-1 = si l'effet est négatif mais de faible intensité
-2 = si l'effet est négatif mais de forte intensité.

Colonne 4 : **Facteur population**
En évaluation ex-ante = rapport entre le nombre de personnes que le projet affectera (fixé dans les objectifs) et le nombre de personnes total vivant dans la zone d'intervention.

En évaluation ex-post = rapport entre le nombre de personnes réellement affectées par le projet et le nombre de personnes total vivant dans la zone d'intervention.

Colonne 5 : **Facteur superficie**

En évaluation ex-ante = rapport entre le nombre d'hectares que le projet affectera (fixé dans les objectifs) et la superficie globale de la zone d'intervention.

En ex-post = rapport entre le nombre d'hectares réellement traité par le projet et la superficie totale de la zone d'intervention.

Colonne 6 **Valeurs transformées**
C'est le produit des colonnes 3, 4 et 5.

Colonne 7 : **Coefficient de pondération**
Sur la base des objectifs visés, leurs importances relatives et leurs ordres de priorité, il est parfois nécessaire de pondérer le poids de chaque critère par un coefficient pouvant prendre une des valeurs suivantes : 1, 2, 3, 4 ou 5.

Colonne 8 : **Contribution à l'Indice du Développement Environnemental**
C'est le produit des colonnes 6 et 7. La somme de la contribution de différents critères donne l'**Indice de Développement Environnemental (I.D.E.)**.

4.1.3. Présentation de la grille d'évaluation financière

GRILLE FINANCIERE D'UN PROJET OU D'UNE VARIANTE DE PROJET

Critères (1)	Indicateurs (2)	Valeur de base (3)	Facteur population (4)	Facteur superficie (4)	Valeur transformée (6)	Coefficient pondération (7)	Contribution à l'indice d'Efficience Financière (8)
Indice du développement d'Efficience Financière (IEF)							

GRILLE FINANCIERE D'UN PROJET OU D'UNE VARIANTE DE PROJET

Colonne 1 : **Critères d'appréciation**

Colonne 2 : **Indicateurs**

Colonne 3 : **Valeur de base**. Un ensemble de chiffres positifs et négatifs allant de +2 à -2; qui indiquent l'amplitude et le sens de l'impact ou l'influence du projet sur un paramètre donné.

On notera :

+2	=	si l'effet est positif et de forte intensité
+1	=	si l'effet est positif et de faible intensité
-1	=	si l'effet est négatif mais de faible intensité
-2	=	si l'effet est négatif mais de forte intensité.

Colonne 4 : **Facteur population**
En évaluation ex-ante = rapport entre le nombre de personnes que le projet affectera (fixé dans les objectifs) et le nombre de personnes total vivant dans la zone d'intervention.

En évaluation ex-post = rapport entre le nombre de personnes réellement affectées par le projet et le nombre de personnes total vivant dans la zone d'intervention.

Colonne 5 : **Facteur superficie**

En évaluation ex-ante = rapport entre le nombre d'hectares que le projet affectera (fixé dans les objectifs) et la superficie globale de la zone d'intervention.

En ex-post = rapport entre le nombre d'hectares réellement traité par le projet et la superficie totale de la zone d'intervention.

Colonne 6 : **Valeurs transformées**
C'est le produit des colonnes 3, 4 et 5.

Colonne 7 : **Coefficient de pondération**
Sur la base des objectifs visés, leurs importances relatives et leurs ordres de priorité, il est parfois nécessaire de pondérer le poids de chaque critère par un coefficient pouvant prendre une des valeurs suivantes : 1, 2, 3, 4 ou 5.

Colonne 8 : **Contribution à l'Indice d'Efficience Financière**
C'est le produit des colonnes 6 et 7.
La somme de la contribution de différents critères donne l'**Indice d'Efficience Financière (I.F.E.)**.

4.1.4 Présentation de la grille d'évaluation économique

GRILLE ECONOMIQUE D'UN PROJET OU D'UNE VARIANTE

Critères (1)	Indicateurs (2)	Valeur de base (3)	Facteur population (4)	Facteur superficie (4)	Valeur transformée (6)	Coefficient pondération (7)	Contribution à l'indice d'Efficience économique (8)
Indice d'Efficience Economique (IEE)							

GRILLE ECONOMIQUE D'UN PROJET OU D'UNE VARIANTE DE PROJET

Colonne 1 : **Critères d'appréciation**

Colonne 2 : **Indicateurs**

Colonne 3 : **Valeur de base**. Un ensemble de chiffres positifs et négatifs allant de +2 à -2; qui indiquent l'amplitude et le sens de l'impact ou l'influence du projet sur un paramètre donné.

On notera :

+2 = si l'effet est positif et de forte intensité
+1 = si l'effet est positif et de faible intensité
-1 = si l'effet est négatif mais de faible intensité
-2 = si l'effet est négatif mais de forte intensité.

Colonne 4 : **Facteur population**
En évaluation ex-ante = rapport entre le nombre de personnes que le projet affectera (fixé dans les objectifs) et le nombre de personnes total vivant dans la zone d'intervention.

En évaluation ex-post = rapport entre le nombre de personnes réellement affectées par le projet et le nombre de personnes total vivant dans la zone d'intervention.

Colonne 5 : **Facteur superficie**

En évaluation ex-ante = rapport entre le nombre d'hectares que le projet affectera (fixé dans les objectifs) et la superficie globale de la zone d'intervention.

En ex-post = rapport entre le nombre d'hectares réellement traité par le projet et la superficie totale de la zone d'intervention.

Colonne 6 :**Valeurs transformées**
C'est le produit des colonnes 3, 4 et 5.

Colonne 7 : **Coefficient de pondération**
Sur la base des objectifs visés, leurs importances relatives et leurs ordres de priorité, il est parfois nécessaire de pondérer le poids de chaque critère par un coefficient pouvant prendre une des valeurs suivantes : 1, 2, 3, 4 ou 5.

Colonne 8 : **Contribution à l'Indice d'Efficience Economique**
C'est le produit des colonnes 6 et 7. La somme de la contribution de différents critères donne l'**Indice d'Efficience Economique (I.F.E.)**.

4.1.5. Présentation de la grille intégrée d'évaluation

CADRE INTEGRE D'EVALUATION ET DE SELECTION DE PROJET

PROJET OU VARIANTE	EVALUATION SOCIALE				EVALUATION ENVIRONNEMENTALE				EVALUATION FINANCIERE				EVALUATION ECONOMIQUE				EVALUATION GLOBALE		CHOIX PONDERE DE L'AUTORITE
	IDS	%	Coeff. pondé.	IDSR	IDE	%	Coeff. pond.	IDER	IEF	%	Coeff. pond.	IDFR	IEE	%	Coeff. pond.	IEER	IDD	Classe.	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
A																			
B																			
C																			
D																			

Coef. pondé. : Coefficient de pondération
IDS : Indice du Développement Social
IDE : Indice du Développement Environnemental
IEF : Indice d'Efficience Financière
IEE : Indice d'Efficience Economique

IDSR : Indice du Développement Social Retenu
IDER : Indice du Développement Environnemental Retenu
IEFR : Indice d'Efficience Financière Retenu
IEER : Indice d'Efficience Economique Retenu.

Grille intégrée d'évaluation

Colonne 1 : Nom et numéro du projet ou de la variante de projet

Colonne 2 : **Indice du Développement Social (IDS)**. C'est l'indice acquis par le projet ou la variante de projet lors de l'évaluation sociale.

Colonne 5 : **Indice du Développement Social Retenu (IDSR).** C'est le produit des colonnes 3 et 4.

Colonne 6 : **Indice du Développement Environnemental (IDE)**. C'est l'indice acquis par le projet ou la variante de projet lors de l'évaluation environnementale.

Colonne 9 : **Indice du Développement Environnemental Retenu (IDER)**. C'est le produit des colonnes 7 et 8.

Colonne 10 : **Indice d'Efficience Financière (IEF)**. C'est l'indice acquis par le projet ou variante lors de l'évaluation financière.

Colonne 13 : **Indice d'Efficience Financière Retenu (IEFR).** C'est le produit des colonnes 10 et 11.

Colonne 14: **Indice d'Efficience Economique (IEE)**. C'est l'indice acquis par le projet ou la variante lors de l'évaluation économique.

Colonne 17: **Indice d'Efficience Economique Retenu (IEER).** C'est le produit des colonnes 14 et 15.

Colone 18: **Indice du Développement Durable (IDD).** C'est la moyenne de la somme des différents indices.

Colonne 19: Classement. Sur la base de l'IDD, un classement par ordre d'impact est effectué.

Colonne 20: Choix pondéré de l'autorité : l'évaluation socio-économique et environnementale est prête. Il reste au décideur (personne privée, personnalité publique ou institution) de trancher ou départager.

Colonnes 3, 7,11 et 15 : **Pourcentage.** C'est le rapport entre la valeur acquise par un projet ou une variante de projet lors d'une évaluation et la somme des valeurs acquises par tous les projets ou variantes dans cette évaluation.

Colonnes 4, 8,12 et 16: **Coefficient de pondération des évaluations.** En fonction des objectifs et des priorités de développement du pays, de la zone d'intervention et des ressources disponibles, une pondération peut être affectée à chaque évaluation. Le poids de chaque évaluation peut être multiplié par 1, 2, 3, 4 et 5.

4.2. Mode opératoire

L'outil que nous proposons peut être utilisé aussi bien en adoptant la comparaison de la situation "avant" et "après projet ou la comparaison de la situation "avec" et "sans" projet. Il suffit d'adapter l'outil aux exigences de l'évaluation.

Dans le premier cas, il est nécessaire d'avoir des données de base (ligne de départ qu'on s'est fixée) avant la mise en oeuvre du projet et l'on évalue les changements prévus et non prévus, induits par le projet à son achèvement.
Dans le deuxième cas, la comparaison exige que l'on choisisse une zone ou un groupe témoin comparable à la zone ou au groupe du projet et que l'on procède à des comparaisons entre leur situation "avant" et "après" le projet.

Ceci afin de déceler les changements intervenus aussi bien dans les zones que dans les groupes, le but étant de prendre en compte les changements qui tiennent à d'autres causes que le projet.

4. 3. Emplois - Utilisation

C'est un outil simple d'évaluation donc d'amélioration de la planification. De ce fait, il peut servir à :

- établir des constats, mesurer les effets et impacts;

- comparer des résultats et des objectifs prévisionnels;

- faire des jugements ou des appréciations sur les actions en déterminant ses avantages et ses coûts donc d'établir la validité globale. Les avantages et les coûts pouvant être d'ordre économique, financier, social ou environnemental. De ce fait, il permet de cerner les incertitudes, les sujetions et les lacunes donc les incohérences qui peuvent affecter la planification du développement qui se veut globale et durable;

- de part sa simplicité, il peut valablement dans les cas des besoins rapides d'information pour des prises de décisions sans qu'on ait besoin de recourir à des théories mathématiques et financières sophistiquées;

- les indicateurs qu'il prend en compte sont de nature à permettre des réformes politiques et des programmes de développement stratrégique à court, moyen et long terme et des mesures de base d'une amélioration de la productivité et de la condition sociale.

4.4. Les limites

L'outil est en gestation. Il est dans une phase de recherche-action. Son élaboration, une fois achevée, l'outil nécessitera un consensus et une bonne définition des objectifs. Les objectifs doivent être définis, leur hiérarchisation doit être établie, la relation cause effet vérifiée et les moyens requis pour leur réalisation doivent être déterminés **l'emploi de l'outil nécessite l'existence de plusieurs variantes ou alternatives.**

V - CONCLUSION

Ce document a présenté un outil que les décideurs, les planificateurs et les techniciens peuvent utiliser pour collecter et analyser les informations, mesurer les effets et l'impact du projet et faire leur choix sur la base d'un suivi et d'une évaluation intégrant les aspects économiques, financiers, sociaux et environnementaux.

Une évaluation et un suivi "bien" menés doivent montrer l'impact probable d'un projet sur les objectifs de développement poursuivis grâce à une comparaison des diverses façons dont les ressources rares pourraient être utilisées (évaluation ex-ante) ou encore l'analyse des résultats (évaluation ex-post).

Les analyses devront assurer que l'option retenue est la meilleure possible, non seulement par la taille, la technique ou l'emplacement, mais aussi en ce qui concerne les bénéficiaires finals et la qualité du produit. L'analyse doit démontrer que le projet retenu fournira à l'économie plus de gains nets qu'aucune autre option.

Il est vrai que les effets des projets de développement rural sont nombreux parfois interdépendants et de différents ordres (primaire, secondaire, etc.). Certains d'entre eux ne se manifestent qu'à moyen terme ou à long terme (exemple l'alimentation de la nappe), d'autres ne sont pas sentis dans la zone du projet mais ailleurs (exemple la suppression des dégâts).

Par ailleurs une autre difficulté mais de poids se pose devant la détermination de ces effets; il s'agit de la dimension temporelle. En effet, pour avoir des données fiables les mesures doivent être faites pendant un nombre d'années qui dépasse la durée de vie du projet.

L'outil que nous proposons est dans sa phase de lancement. Les recherches-actions seront menées dans les différents pays par zone écologique et secteur afin de l'affiner et l'adapter de plus en plus aux différents contextes.

BIBLIOGRAPHIE

1. Bambara, D., 1990 : Etude prospective d'un pays sahélien : Burkna Faso. CILSS, Ouagadougou

2. Barry, K., 1990 : Etude réalisée au Burkina Faso dans le cadre de la première réunion du comité de pilotage CESES. CILSS, Ouagadougou

3. Barry, K., 1990 : Aspects socio-économiques et d'environnement dans la définition des objectifs et critères d'analyse des projets et de développement durable au Burkina Faso. CILSS, Ouagadougou

4. Berthe, A. L., 1990 : CESES pour la formulation des projets de développement durable, au Sahel. CILSS, Ouagadougou

5. Gueye, S., 1990 : Aspects socio-économiques et d'environnement dans le cadre de la définition des objectifs et critères d'analyse des projets de développement durable. CILSS, Ouagadougou

6. Berthe, Y., 1990 : Les aspects socio-économiques et environnementaux du développement rural intégré. CILSS, Ouagadougou

7. Fall, R. D., 1990 : CESES. CILSS, Ouagadougou

8. Kane, R., 1990 : Communication sur les aspects socio-économiques et d'environnement dans le cadre de la définition des objectifs et critères d'analyse de projets de développement durable. CILSS, Ouagadougou

9. Ouédraogo I. F., 1990 : Réflexion sur le CESES. CILSS, Ouagadougou

10. Bationo, B., 1990 : Aspects socio-économiques et d'environnement dans la définition des objectifs et critères d'analyse de projets de développement durable au Burkina Faso. CILSS, Ouagadougou

11. Khtour, D. Oud, 1991 : Etude de cas CESES, Mauritanie. CILSS, Ouagadougou

12. Albert, H., Bado, J. et Traoré, D., 1991 : Etude de cas CESES, Burkina Faso. CILSS, Ouagadougou

13. Lanser, P. et Diop, M. F. et Sané, O., 1991 : Etude de cas CESES, Sénégal. CILSS, Ouagadougou

14. Paoletti, P. et Laouli, I. 1991 : Etude de cas CESES, Niger. CILSS, Ouagadougou

15. Berthe, A. L., 1991 : Etude de cas ONG CESES, Mali. CILSS, Ouagadougou

16. Keddeman, W., 1991 : Etude de cas CESES, Mali. CILSS, Ouagadougou

17. CILSS, 1991 : Proposition cadre d'évaluation socio-économique et d'environnement au Sahel (CESES). Symposium international, Niamey 14 - 18 octobre 1991. CILSS, Ouagadougou

17. Mourou, A., 1990 : Aspects socio-économiques de la désertification. Communication présentée au Symposium Dyn Des/SAGE, Namey 20-22 mars 1990. CILSS, Ouagadougou

18. CILSS/Club du Sahel, 1979 : Directives écologiques

19. Equipe spéciale du CAC des Nations Unies sur le développement rural, 1984 : Principes directeurs pour la conception et l'utilisation du suivi et de l'évaluation des projets et programmes de développement rural dans les pays en voie de développement.

B

ANALYSE DES STRATEGIES ET PLANS DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION/GESTION DES RESSOURCES NATURELLES DANS LES PAYS MEMBRES DU CILSS

AVANT PROPOS

La présente étude a été réalisée à la demande du CILSS dans le cadre de la préparation du Symposium international sur l'Intégration et l'Evaluation des Actions de Lutte contre la Désertification/Gestion des Ressources naturelles (LCD/GRN) au Sahel - Niamey, 14 au 18 octobre 1991).

L'équipe de consultants sahéliens a eu à :

- réfléchir sur l'intégration des orientations et des actions LCD/GRN au processus de développement économique et social des pays sahéliens;

- procéder à une analyse des grandes orientations et stratégies de gestion de ressources naturelles existantes dans la sous-région ;

- établir une hiérarchisation des différents plans et programmes dans un cadre stratégique global et de développement.

- proposer un mécanisme de planification visant à promouvoir l'intégration des différentes orientations retenues dans les plans sectoriels, aussi bien dans les choix opérationnels des programmes et actions que dans un cadre stratégique global de développement économique et social.

Composition Equipe de consultants :

- MM Malick FALL : Directeur de l'Institut Panafricain de Développment pour l'Afrique de l'Ouest/Sahel (IPD/AOS), OUAGADOUGOU (Burkina Faso)

- " Mahamat ALI : Directeur des Forêts et de la Protection de l'Environnement B.P. 447 N'DJAMENA (Tchad)

- " Seydou BOUARE : Directeur de la Cellule de Suivi- Evaluation du PNLCD - BP 275 BAMAKO (Mali)

- " Abdoulaye KANE :Inspecteur des affaires techniques Ministère du Développement Rural et de l'hydraulique - B.P. 4005 Dakar (Sénégal)

- " André R. COMPAORE :Géographe, BP 557 OUAGADOUGOU (Burkina Faso)

L'étude a été finalisée par une équipe du Secrétariat Exécutif en collaboration avec M. FALL :

- MM Mounkaïla GOUMANDAKOYE
- " Mahamat Moustapha YACOUBA
- " Dirk VAN MOURIK
- " Dami Vincent TRAORE
- Dr Seydou SIDIBE

CARACTERISTIQUES FONDAMENTALES DES PAYS SAHELIENS

Extension géographique :	Burkina, Cap-Vert, Gambie, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad
Superficie totale :	5,4 millions de km2
Surfaces cultivées :	14 millions d'hectares (seulement 2,6 % du total) dont 250 000 irriguées
Populations des 9 pays membres :	40 millions d'habitants avec 2,5 % d'accroissement annuel (soit 2 personnes de plus à nourrir chaque minute actuellement)
Surfaces formations végétales naturelles :	Environ 90 millions d'hectares
Espérance de vie moyenne :	46 ans
Taux de scolarisation moyen :	30 %
PNB par habitant (1988) : Extrêmes :	345 $ 160 à 680 $ selon les etats
Dette extérieure :	en cours supérieur à 13 milliards de dollars
Production de céréales :	moyenne des dix dernières années 6,7 millions de tonnes (extrêmes 4,2 millions de tonnes en 1984 et 8,8 millions de tonnes en 1988)
Coefficient et variation de la production :	24,67 %
Autres caractéristiques :	Grande variabilité spatio-temporelle des pluies présentant des périodes de sécheresse récurrentes ; chancre de la désertification affectant toute la zone.

CARTE DES PAYS MEMBRES DU CILSS

INTRODUCTION

LE CONTEXTE ACTUEL DE LA LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION/GESTION DES RESSOURCES NATURELLES DANS LES PAYS MEMBRES DU CILSS

1. La planification et la définition de stratégies de développement au Sahel suscitent des controverses et de vives polémiques sur leurs opportunités et leur efficacité. Beaucoup de praticiens sont sceptiques quant à leurs apports et leur mise en oeuvre dans des pays démunis, pauvres comme ceux du Sahel. Les arguments avancés sont multiples : manque d'informations et de données statistiques fiables, absence de leviers économiques sur lesquels l'Etat pourrait s'appuyer, insuffisance de techniciens qualifiés, situation des comptes de l'Etat catastrophique, forte dépendance financière, etc.

2. Une autre considération est celle de la nécessité, pour ces Etats, de développer un cadre stratégique global et intégré, adapté aux réalités des pays, qui les amènera à une planification rigoureuse et à une gestion saine des faibles ressources naturelles, humaines et financières dont ils disposent.

3. Dans les années d'accession à l'indépendance, les premiers plans de développement économique et social des pays sahéliens ont, en grande partie, été élaborés par l'assistance technique en place ou par des bureaux d'études étrangers, sans qu'une stratégie de développement soit clairement définie et adoptée.

4. Ces premiers plans avaient pour préoccupation majeure une croissance accélérée basée sur les cultures de rente et la construction d'une base industrielle nationale considérées comme moteur de l'économie.

5. Mais les contraintes étaient multiples : d'une part les ressources intérieures étant très limitées et les programmes d'investissement très ambitieux, il fallait recourir aux prêts et à l'aide généreuse des pays industrialisés (aide financière, transfert technologique, appui institutionnel, assistance technique, formation des techniciens, etc.). D'autre part, les données sur les milieux naturels et socio-économiques restent peu fiables et de ce fait n'étaient pas correctement prises en compte dans le processus de planification.

6. Ainsi dans de nombreux cas, les plans élaborés n'étaient que des catalogues d'idées et de fiches de projets non coordonnées entre elles et non mises en cohérence avec les objectifs bien définis de développement. Le financement et la réalisation des projets ne sont pas maîtrisés; les résultats de leur exécution ni contrôlés, ni suivis, ni évalués au plan macro-économique par des structures compétentes de planification. Cette situation n'a pas empêché les Etats, de proposer diverses stratégies pour lutter contre le fléau qu'est la désertification.

7. En 1984, les Etats membres du CILSS, ont élaboré à Nouakchott (Mauritanie) une stratégie de lutte contre la désertification (expression de la stratégie révisée de lutte contre la Sécheresse et de Développement). Depuis, les Plans Nationaux de Lutte contre la Désertification ont été conçus et adoptés par les gouvernements. Ces plans devraient servir de cadre au Plan de Développement Economique et Social.

8. Subséquemment, on a assisté au lancement d'une gamme de plans et de projets, qui pour la plupart, étaient le fruit d'un jeu d'équilibre entre la volonté des politiciens (gouvernement) et le désir des bailleurs de fonds, sans rapport souvent avec le cadre stratégique adopté.

9. Les faiblesses structurelles des pays ont donné naissance à une multiplicité d'approches, des actions et de méthodologies d'intervention, avec pour corrolaire, une juxtaposition d'initiatives (quelquefois concurrentes), une désorganisation, une dispersion des efforts, un gaspillage de ressources, en définitive, une panoplie de contraintes au développement.

10. Les leçons tirées de ces formes d'interventions, permettent de formuler au moins deux grandes conclusions :

- La première fait ressortir les raisons des faiblesses de nos systèmes de planification qui sont :

  . le maintien de la méthode de planification par projets fondée sur les critères de rentabilité micro-économique;

  . la faiblesse des moyens financiers et technologiques d'intervention en rapport avec les coûts élevés des opérations de restauration des écosystèmes dégradés ou à protéger;

  . l'absence de politique et de schémas d'aménagement du territoire dans beaucoup de cas;

  . la faiblesse de la décentralisation du pouvoir, rendant difficile la participation responsable des populations dans le processus de planification.

- La deuxième, pose la question de savoir s'il est nécessaire et rationnel, pour un pays, d'avoir plusieurs stratégies, plusieurs plans : un Plan de Développement Economique et Social (PDES); un Plan National pour l'Environnement (PANE); un Plan National de Lutte Contre la Désertification (PNLCD); une stratégie de conservation de la Nature (SCN); un Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT); etc. Et dans l'affirmative, quel doit être le rapport entre ces différents outils de gestion et de décision ?

11. Somme toute, les différents plans (PNLCD, PAFT, PANE, etc.) conçus jusqu'à ce jour contiennent les mêmes orientations au niveau de la majorité des domaines d'intervention une hierarchisation et une rationalisation s'imposent. Nous relevons toutefois que l'écart entre les objectifs énoncés dans les plans et les réalités sur place c'est-à-dire leur concrétisation, reste considérable.

12. La mise en oeuvre des plans aboutit généralement à des projets individuels réalisés au coup par coup selon les moyens financiers obtenus des donateurs. Même s'ils sont dits intégrés, ils reflètent une multitude d'intérêts (gouvernement, donateurs, ONG) et présentent une juxtaposition d'actions sans aucune garantie de gestion saine des ressources disponibles et partant, d'un développement durable véritable.

13. Dès lors se pose la nécessité d'amener les différents plans, et actions de développement à s'harmoniser et à se compléter tout en restant fidèles aux grandes orientations définies par la politique nationale de développement économique et social car en fait les stratégies qu'un pays doit adopter doivent concourir au même objectif à savoir le développement durable.

PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

14. La présente étude s'inscrit dans le cadre de la préparation du Symposium international sur l'Intégration et l'Evaluation des Actions de lutte contre la Désertification/Gestion des Ressources naturelles. L'on sait que l'un des objectifs majeurs du Symposium est d'aider à la valorisation des diverses stratégies existantes en matière de lutte contre la désertification/gestion des ressources naturelles en vue d'une amélioration de la performance des actions engagées pour le développement durable de la sous-région.

15. Une réflexion approfondie est à mener par les pays membres du CILSS et leurs partenaires afin de s'entendre sur une plate-forme commune d'intervention en matière de lutte contre la désertification et de développement durable.

16. De ce fait, la problématique posée s'articule autour du comment harmoniser les stratégies et plans de lutte contre la désertification/Gestion des Ressources Naturelles et

comment les intégrer dans le processus de développement économique et social. A travers cette problèmatique globale se posent tous les questionnements ayant trait aux aspects de concertation, de valorisation et de cohérence; de hiérarchisation, de coordination et de tutelle, outre l'identification des véritables groupes-cibles concernés pour les programmes d'actions et la nécessaire sensibilisation de tous ces groupes-cibles (y compris les décideurs).

17. Cette préoccupation tire son origine d'une part du constat de blocage tel que relaté dans le paragraphe consacré à l'analyse du contexte et d'autre part de la nécessité qu'il y a de raffermir le rôle des Etats dans la conception et la mise en oeuvre des politiques et stratégies de développement.

18. Par ailleurs, le rôle du CILSS et des divers partenaires (UNSO, Banque Mondiale, UICN, FAO, ONG, etc.) dans la politique d'intégration des actions LCD/GRN au processus économique et social est à examiner pour une plus grande synergie et une efficacité plus accrue.

19. Le Symposium de NIAMEY ne doit pas être un simple événement. Il doit être une étape dans un processus, celle qui jettera les bases d'un partenariat plus fécond entre les diverses parties prenantes. Il doit de ce fait, se prolonger par divers ateliers nationaux (planification concertée tant sur le plan conceptuel que celui de la réalisation, et de la recherche de synergie dans l'action, etc.) ou par d'autres initiatives aux niveaux national et régional (Etats, CILSS, Club du Sahel, Consortiums d'ONG, partenaires divers, etc.).

PREMIERE PARTIE

Présentation et analyse des orientations et stratégies

CHAPITRE I :

PRESENTATION DES STRATEGIES, PLANS ET PROGRAMMES

I.1. PRESENTATION ET ANALYSE DE LA STRATEGIE REGIONALE REVISEE DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE ET DE DEVELOPPEMENT (SRLSD)

(Extrait de la Stratégie révisée de lutte contre la Sécheresse et de Développement dans le Sahel, 1984)

20. Elaborée en 1984, la stratégie de lutte contre la désertification et de développemnt dans le Sahel fut présentée au Conseil des Ministres du CILSS réuni à NOUAKCHOTT en janvier 1985 qui l'a amendé puis adopté (Résolution N°3/CM/20/85)

On rappelera qu'elle est une réponse à l'appel lancé par les Chefs d'Etat sahéliens réunis à NIAMEY en janvier 1984. La stratégie est dite révisée parce qu'elle est une version amendée de celle adoptée par le Conseil des Ministre du CILSS en avril 1977. la révision a été jugée nécessaire pour prendre en compte les changements intervenus dans la région.

21. La stratégie régionale stipule qu'il appartient à chaque Etat de définir sa propre stratégie en fonction de sa particularité et de sa politique. Elle énonce un certain nombre de principes dont chaque gouvernement pourra s'inspirer pour élaborer sa stratégie propre et guider son action. La stratégie se propose d'amener chaque Etat à tirer avantage non seulement de la réflexion commune au niveau de l'ensemble sous-régional, mais aussi de l'expérience capitalisée pas seulement par un Etat, mais par un groupe d'Etats partageant les mêmes situations(défis, contraintes et opportunités). Au regard des raisons précédemment évoquées, la stratégie régionale servira de référence pour établir la cohérence des stratégies nationales, la sélection et la mise en oeuvre des programmes régionaux (prise en compte de la dimension transnationale de la sécurité alimentaire, de la lutte contre la sécheresse et la désertification pour le développement durable). La dite stratégie se veut un cadre aidant à ajuster les options et politiques des diverses sources d'aide à la réalité sahélienne.

22. Les grands objectifs de la stratégie régionale se préoccupent :

- de rendre à l'homme, son rôle moteur de développement;
- de rebâtir l'économie de la région sur des bases saines;
- d'aménager l'espace et de réaliser un nouvel équilibre socio-écologique proprice à un développement durable.

23. Il est présenté ci-après un condensé des options fondamentales de la stratégie en relation avec ces trois objectifs, qui, du reste sont interdépendants

24. Au niveau de l'objectif 1 : Rendre à l'Homme son rôle moteur de développement. Cet objectif passe par :

- La promotion de l'ensemble des producteurs par une transformation de l'ensemble du système rural;
- La responsabilisation parfaite des hommes : les systèmes de production ne doivent pas être considérés comme quelque chose que l'on peut modifier par des actions de l'extérieur mais comme un cadre qui doit se modifier de l'intérieur par une volonté délibérée des acteurs du développement;

- La révision de la conception du développement ; révision ayant de façon concrète des conséquences sur la conception de la planification, sur la formulation des projets, sur les structures et institutions, sur les politiques nationales en termes d'amélioration;

- La formation et l'information des groupes sociaux et des partenaires au développement : afin de rendre plus performant les systèmes de production (développement des moyens de communication rurale et programmes multimédia, valorisation des langues locales, adaptation, diffusion des technologies plus productives, radio rurales et programmes multimédia, formation de cadres et formation de base dans le domaine de la technique et de la gestion pour les groupements professionnels);

- L'amélioration du cadre de vie : amélioration des systèmes de santé au niveau villageois et urbain, nutrition, hygiène, eau potable, assainissement, recherche sur la médecine, pharmacopée, recherche sur des matériaux permettant aux populations rurales d'améliorer leur cadre de vie à coût acceptable, etc.);

- L'amélioration des instruments de connaissance de la dynamique des populations : (données démographiques et leur meilleure utilisation, urbanisation, mortalité, morbidité, etc.);

- La réforme de l'éducation de base : jusqu'à ce jour l'éducation de base n'a pas réussi à faire des Sahéliens les acteurs des changements nécessaires à leur développement; il faut donc adopter les types de formation aux besoins réels de l'économie, diversifier les structures éducatives, pour que l'éducation ne soit pas nécessairement réservée à une tranche d'âge mais puisse s'appliquer à tous quelle que soit la période de leur existence.

25. Au niveau de l'objectif 2 : Rebâtir l'économie sur des bases saines. La réalisation passe par :

- L'élargissement de la base productive de l'économie : augmenter la productivité moyenne du paysan, pour y arriver la responsabilisation ne suffit pas. Il faut aussi que les producteurs soient motivés pour accroître leur productivité et approvisionner les populations urbaines. La population rurale doit aussi avoir la possibilité de s'approprier une part du surplus dégagé par leur travail. Il faut donc créer des conditions socio-économiques favorables pour que les producteurs ruraux améliorent leur productivité. (La mutation du système de production a été trop attendue au cours de ces dernières décennies, de la seule réalisation des projets de développement et pas assez de l'environnement socio-économique qui entoure ces projets). Il se pose aussi la nécessité d'une plus grande intégration entre les activités rurales de base et le reste de l'économie. Il faut aussi une plus grande rigueur dans l'allocation des ressources rares et une adaptation de l'aide extérieure aux besoins de la région.

- la création d'un environnement socio-économique favorable aux producteurs : des propositions sont formulées relatives aux politiques suivantes :

  . un appui aux structures paysannes;
  . le renforcement de la recherche
  . l'approvisionnement en intrants;
  . la gestion des marchés des produits;
  . le crédit agricole.

- le soutien à l'agriculture pluviale : (95% des céréales produites au Sahel le sont en cultures pluviales et les deux tiers des calories consommées par les Sahéliens proviennent des cultures pluviales). L'agriculture irriguée (y compris le maraîchage, les cultures fourragères et la sylviculture irriguée) l'élevage et la pêche devront aussi bénéficier de promotion;

- la réalisation de la sécurité alimentaire par une politique durable (amélioration de la productivité de la terre, de l'emploi, des capitaux, l'organisation de marchés national et régional, de l'accès au marché international, des politiques de stockage tenant compte des coûts, avantages découlant d'une analyse rationnelle;

- l'articulation des activités rurales avec les activités industrielles et de service : intégrer les filières agricoles à l'économie nationale, tant vers l'amont (fabrication des intrants) que vers l'aval (transformation des produits), ouvrir le marché du monde rural aux besoins de consommation industriels par la "dépaupérisation" des populations rurales;

- l'utilisation des ressources, avec plus de rigueur et la révision du rôle de l'Etat pour un "mieux Etat" : gestion saine des resssources humaines, matérielles et financières dont disposent les Etats sahéliens; ne pas sacrifier le long terme ou négliger des secteurs essentiels comme l'éducation et la santé. Procéder à vue l'examen approfondi de l'allocation des ressources disponibles (investissement et fonctionnement) en fonction des grandes priorités, et à plus grande rigueur dans l'utilisation de ces ressources.

  Les pouvoirs publics doivent davantage susciter des initiatives, fournir des modèles et des conditions favorables au développement; accroître l'épargne intérieure, oeuvrer pour élever le rapport investissement/production nationale.

- l'accroîssement du flux des capitaux extérieurs et la réorientation de l'aide : les effets destructurants des relations d'aide et de coopération; accroître l'efficacité de l'aide en l'orientant vers les secteurs les plus prioritaires...

26. Au niveau de l'objectif 3 : Amenager l'espace et réaliser un nouvel équilibre socio-écologique en vue d'un développement durable

L'objectif 3 a été développé dans une stratégie découlant de la "stratégie mère" de lutte contre la sécheresse et de développement. Il se lie donc à la stratégie dite de Nouakchott ou stratégie de lutte contre la désertification (SRLCD), élaborée en novembre 1984 à Nouakchott et approuvée par la 7e Conférence des Chefs d'Etat réunis à DAKAR en janvier 1986. Les six axes fondamentaux de la stratégie de NOUAKCHOTT sont :

- la participation active et volontaire des populations : il s'agit d'assurer un auto-développement des terroirs par une promotion réelle de l'auto-gestion, l'auto-financement (accroître l'épargne et le crédit), de l'auto-encadrement, etc., et de promouvoir l'émergence d'une société civile responsable;

- l'approche globale et intégrée qui assurera une synergie et une complémentarité des actions de développement en évitant la superposition et les démarches sectorielles;

- la gestion des terroirs, l'aménagement du territoire et la planification, basés sur une bonne connaissance du milieu physique, économique et socio-culturel et tenant compte de leur caractère évolutif et dynamique;

- le renforcement de l'appui institutionnel et des services (meilleure législation foncière et textes réglementaires de gestion des ressources naturelles, meilleure efficacité de l'appui technique des services de l'Etat, etc.

- l'amélioration de la recherche et de la formation (y compris celle du monde rural) ;

- la coordination et le renforcement des aides qui doivent être établies sur des engagements à long terme (15 à 20 ans) avec une bonne coordination des activités des différents intervenants (bailleurs de fonds, Etat, communautés rurales).

27. Enfin la SRLSD et, plus particulièrement la Stratégie de Nouakchott, pour tenir compte de l'évolution socio-politique de l'économie des pays et de l'environnement international, ont été enrichies par les Orientations de Ségou qui donnent aux axes précités un contenu plus concret et plus opérationnel. Les Orientations de Ségou (voir document Stratégie sahélien de développement) sont au nombre de huit :

- la reconstitution du capital dégradé par la réhabilitation écologique ;
- la gestion des terroirs ;
- la décentralisation ;
- le foncier ;
- le crédit et l'épargne ;
- la valorisation de la participation de la femme;
- l'information et la formation;
- population et développement.

I.2. PRESENTATION DE LA STRATEGIE DE CONSERVATION DES RESSOURCES VIVANTES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

28. La stratégie de la conservation (conservation des ressources vivantes au service du développement durable) a été préparée par l'Union internationale pour la Conservation de la Nature et de ses ressources (UICN) en coopération avec le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le World Wildlife Fund (WWF) et en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et l'organisation des Nations unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO).

29. Publiée en 1980, cette stratégie se veut mondiale. Elle a eu le mérite d'avoir posé bien avant le rapport Brudtland "Our Commun Futur", l'esquisse de la problématique du développement durable.

La Stratégie mondiale de la conservation a pour but de réaliser les trois principaux objectifs de la conservation des ressources vivantes (extrait de la Stratégie mondiale de la Conservation, UICN, PNUE, WWF) :

- maintenir les processus écologiques essentiels et les systèmes entretenant la vie (régénération et protection des sols, recyclage des nutriments, épuration naturelle des eaux) dont dépendent la survie et le développement de l'humanité;
- préserver la diversité génétique (la gamme de matériel génétique existant dans tous les organismes vivants) dont dépendent le fonctionnement de la plupart de ces processus et systèmes, les programmes de sélection nécessaires à la protection et à l'amélioration des plantes cultivées, des animaux domestiques et des micro-organismes, ainsi qu'au progrès scientifique et technique et à l'avenir des nombreuses industries utilisant les ressources vivantes;
- veiller à l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes (notamment la faune, dont les poissons, les forêts et les pâturages) dont sont tributaires des millions de communautés rurales aussi bien que de grandes industries.

30. Ces objectifs doivent être atteints sans délai, parce que:

- La capacité de la Terre de subvenir aux besoins de l'humanité diminue irrémédiablement dans les pays en développement et dans les pays développés :

  . des millards de tonnes de sols sont perdus chaque année par suite de la déforestation et de la mauvaise gestion des terres;

  . 3000 km2 au moins de bonnes terres disparaissent chaque année à cause de la construction de bâtiments et de routes dans les seuls pays développés;

- Des centaines de millions d'hommes et de femmes dans les communautés rurales des pays en développement sont contraints de détruire les ressources qui leur permettraient de se libérer de la famine et du dénuement :

  . défrichant des cercles toujours plus larges autour de leurs villages, les paysans pauvres ont dénudé la terre de sorte que de nombreuses communautés n'ont maintenant plus assez de bois pour cuire leurs aliments et se chauffer;

  . ils sont contraints de brûler chaque année 400 millions de tonnes de bouses de vaches et de résidus des récoltes, alors qu'ils en ont besoin pour régénérer les sols;

- les coûts de production des biens et des services augmentent :

  . partout dans le monde, mais plus particulièrment dans les pays en développement, l'envasement réduit souvent de moitié la durée de vie des réservoirs fournissant de l'eau et de l'électricité;

  . les inondations ravagent les établissements humains et les cultures (en Inde seulement le coût annuel des inondations va de 140 millions à 750 millions de dollars);

  . les ressources qui sont à la base des grandes industries s'amenuisent :

  . les forêts tropicales diminuent si rapidement que d'ici la fin du siècle, les dernières régions de forêts productives non exploitées auront diminué de moitié;

- les systèmes côtiers dont dépendent de nombreuses pêches sont détruits ou pollués (pour les seuls Etats-Unis, le coût annuel résultant des pertes est estimé à 86 millions de dollars par an).

31. Les obstacles empêchant la réalisation de la conservation sont :

- La croyance selon laquelle la conservation des ressources vivantes est un secteur limité plutôt qu'un processus qui recoupe tous les secteurs et qui devrait être pris en compte par tous les secteurs;

- La non-intégration de la conservation au développement;

- Un développement souvent rigide et inutilement destructeur dû aux faiblesses de la planification environnementale, à l'absence d'un aménagement rationnel du territoire et à l'accent qui est indûment mis sur les intérêts à court terme au détriment d'intérêts plus vastes à long terme;

- La carence de la capacité de conserver dûe, à une législation inadéquate ou non appliquée, à une mauvaise organisation (surtout dans le cas d'organismes de droit public

dont les mandats sont insuffisants, et qui sont mal coordonnés), à un maqnue de personnel formé, au manque d'informations de base sur les priorités, sur la capacité de régénération des ressources vivantes et sur les avantages et désavantages des diverses options de gestion;

- L'absence de soutien à la conservation par suite d'un manque de sensibilisation (sauf à des niveaux très superficiels) aux avantages de la conservation et à la responsabilité de conserver les ressources vivantes qui incombent à tous ceux qui les utilisent ou qui ont un impact sur elle, y compris certains gouvernements;

- L'absence d'un développement fondé sur la conservation là où il est le plus nécessaire; en particulier dans les régions rurales des pays en développement.

32. En conséquence, la Stratégie mondiale de la conservation:

- définit la conservation des ressources vivantes et explique ses objectifs, soulignant ainsi sa contribution à la survie et au développement des sociétés humaines, ainsi que les principaux obstacles à sa réalisation;

- détermine les conditions prioritaires indispensables à la réalisation de ces objectifs;

- propose des stratégies nationales et subnationales pour réaliser ces conditions prioritaires, en décrivant le cadre et les principes de ces stratégies;

- recommande des politiques environnementales à caractère anticipatif, une politique de conservation multisectorielle et un système plus large de comptabilité nationale pour intégrer la conservation au développement au niveau de l'élaboration des politiques;

- propose une méthode globale d'évaluation des terres (et des eaux), complétée par des études environnementales, pour améliorer la planification environnementale; et énonce une procédure de choix rationnel des modes d'utilisation;

- recommande l'examen des législations sur les ressources vivantes et suggère des principes généraux d'organisation au sein du gouvernement, notamment en ce qui concerne la conservation des sols et des ressources marines vivantes;

- suggère des moyens d'augmenter le nombre de personnes formées; et propose une recherche plus orientée sur la gestion et une gestion orientée sur la recherche, afin d'obtenir rapidement les informations de base indispensables;

- recommande une plus grande participation du grand public à la planification et à la prise des décisions concernant l'utilisation des ressources vivantes; et propose une éducation, des campagnes et des programmes environnementaux pour mettre en place un soutien à la conservation;

- suggère comment aider les communautés rurales à conserver leurs ressources vivantes, qui sont la base du développement dont elles ont besoin.

33. En outre, la Stratégie recommande l'action internationale pour promouvoir, soutenir et (le cas échéant) coordonner l'action menée au plan national, en soulignant plus particulièrment la nécessité :

- d'un droit international de la conservation plus énergique et plus global, et d'une assistance au développement accrue pour la conservation des ressources vivantes;

- de programmes internationaux destinés à promouvoir les mesures à prendre au niveau

international pour conserver les forêts tropicales et les régions sèches, protéger les régions essentielles à la préservation des ressources génétiques, et conserver le domaine public international - la haute mer, l'atmosphère et l'Antarctique ;

- des stratégies régionales pour faire progresser la conservation des ressources vivantes communes à plusieurs Etats et plus particulièrement les mers et les bassins fluviaux internationaux.

34. La Stratégie mondiale de la conservation se termine par un résumé des principales conditions de conservation à réaliser pour promouvoir le développement durable, indiquant les priorités de la conservation pour la Troisième Décennie du développement.

A partir de la Stratégie mondiale, l'UICN prépare en rapport avec les pays bénéficiaires, des Stratégies nationales de la conservation.

I.3. PRESENTATION DU PLAN D'ACTION NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT (PANE)*

35. Les PANE ont été initiés par la Banque Mondiale. Le mouvement des PANE, parti de Madagascar, s'est très vite répandu en Afrique d'abord à travers l'Océan Indien (Ile Maurice, Les Seychelles), puis en Afrique australe (Lesotho), ensuite centrale (Rwanda), enfin occidentale (Ghana, Guinée, Burkina, Gambie).

Les composantes du Plan d'Action National pour l'Environnement

36. La description d'un cadre cohérent et opérationnel constitue l'objectif principal du PANE. Grâce à la définition précise des orientations majeures et à la synthèse objective des opérations en cours, il devient possible d'engager les actions qui conduisent à l'équilibre socio-écologique. Pour y parvenir, le PANE a été conçu de manière modulaire. Dans ce schéma, chaque module correspond à un "programme cadre" centré à la fois sur la gestion d'un aspect spécifique de l'environnement et sur la résolution des facteurs de blocages qui y sont attachés.

37. Le regroupement des actions existantes ou futures dans les "programmes cadres" est justifié par la recherche d'un triple objectif : premièrement, chaque module représente un élément d'une organisation structurée qui simplifie la compréhension du PANE; deuxièmement, ce schéma assure une bonne articulation entre les orientations stratégiques tout en facilitant l'exécution et le suivi des divers sous-programmes; troisièmement, cette démarche modulaire autorise l'évaluation efficace et objective des actions entreprises pour améliorer la gestion de l'environnement.

38. Pour mener à bien cette approche, quatre modules ont été retenus pour contenir les programmes-cadres qui traitent respectivement des priorités suivantes :

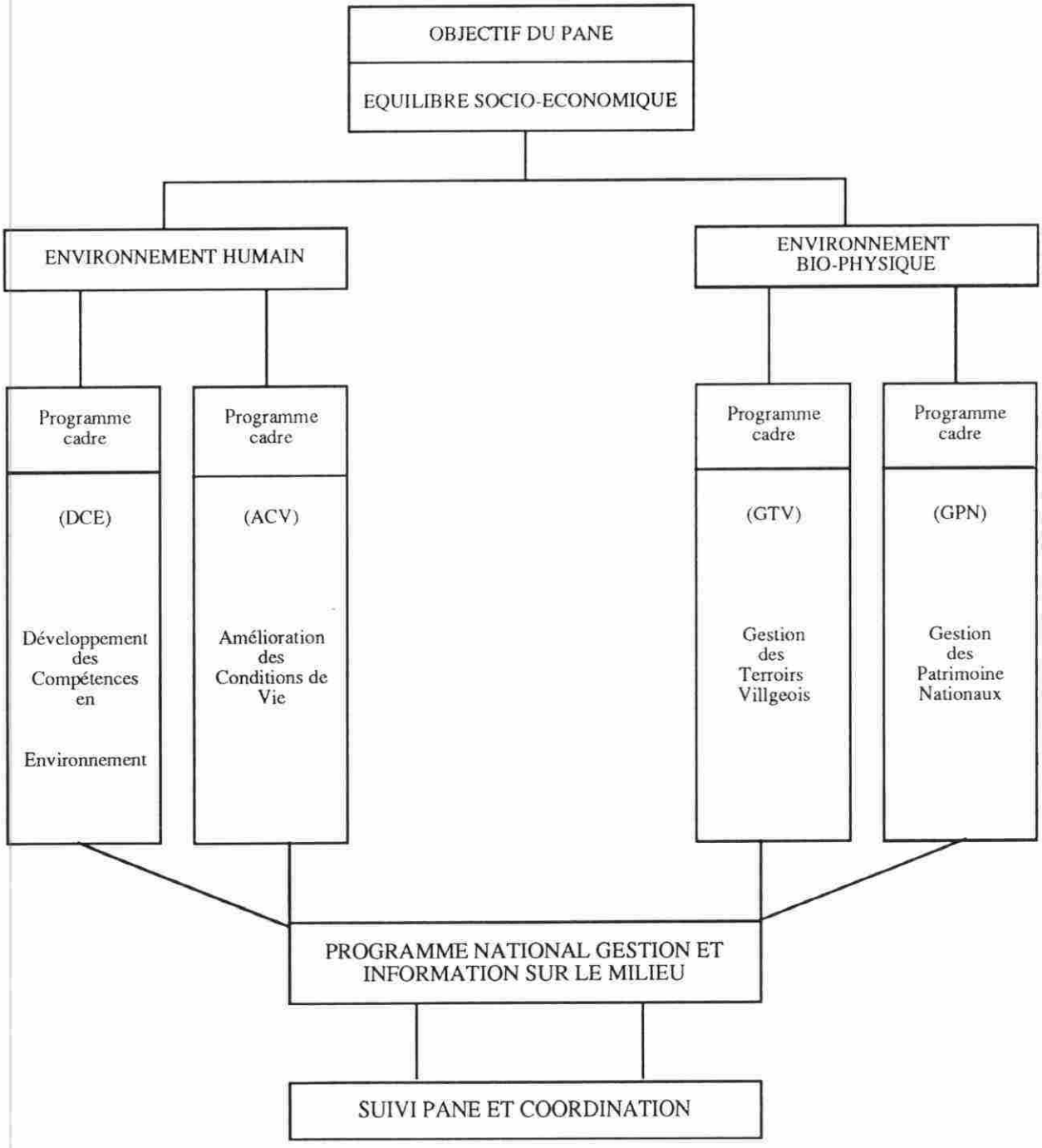
. le programme-cadre pour la gestion des patrimoines nationaux;
. le programme-cadre pour la gestion des terroirs villageois;
. le programme-cadre pour l'amélioration des conditions de vie;
. le programme-cadre pour le développement des compétences en environnement.

39. Ces quatre programmes-cadres s'ajoutent à deux programmes d'appui:
. la gestion de l'information sur le milieu naturel;
. la coordination et le suivi du PANE.

* Extrait du PANE du Burkina Faso.

40. Les interactions entre les divers programmes-cadres sont présentées de manière sommaire dans le schéma ci - après.

SCHEMA DE BASE DU PANE



* Extrait du PANE Burkina Faso

41. Sur le plan physique, les tâches se divisent entre l'Etat d'une part, responsable de la macro-gestion du patrimoine naturel et, d'autre part l'individu, responsable de la micro-gestion de la terre qu'il possède ou qu'il exploite. En milieu rural, ce partage de la responsabilité se traduit par l'intervention de l'Etat pour les questions relatives aux forêts nationales, aux bassins versants, aux sols, aux ressources minérales, etc. L'individu quant à lui assure la responsabilité de la gestion de la terre, de l'eau et des ressources naturelles qui appartiennent au village. En milieu urbain, la responsabilité de l'Etat porte sur les infrastructures sanitaires telles que l'approvisionnement en eau potable et les réseaux de drainage et d'assainissement. La responsabilité individuelle concerne l'évacuation des eaux usées ainsi que la collecte, l'enlèvement et le traitement des déchets.

42. L'exercice de ces responsabilités présuppose la disponibilité d'informations variées sur l'existence des ressources naturelles, sur les potentialités réelles à moyen et long termes sur l'optimisation de leur gestion. Au niveau national, ces données peuvent prendre des formes multiples, comme les cartes de sol, les plans de protection de la faune et des forêts, les plans d'utilisation des bassins versants, etc. Au niveau du village, le plan d'utilisation des sols et les renseignements sur le potentiel des terroirs villageois peuvent servir de supports techniques adéquats. C'est pour répondre à ces besoins que les programmes cadres relatifs à la gestion des terroirs villageois et aux patrimoines nationaux tenteront d'assurer la disponibilité des informations fiables et des bases techniques homogènes. Ces données permettront aux autorités nationales et aux citoyens de remplir chacun en ce qui le concerne son rôle dans la gestion de l'environnement.

43. Sur le plan humain, la population devrait disposer des moyens utiles et bénéficer d'incitations suffisantes pour susciter sa participation active. Une communauté (ou une autorité politique) qui ignore l'importance de la sauvegarde de son milieu naturel et les techniques disponibles de gestion des ressources naturelles, risquera de rester en marge des efforts entrepris. Cette préoccupation majeure recevra une réponse au travers du programme cadre pour le développement des compétences en environnement.

44. Mais une éducation spécialisée en matière d'environnement ne peut pas faire l'économie d'une large diffusion de l'éducation de base laquelle reste la clé de voûte pour une prise en charge massive du cadre de vie. Pour la même raison, les individus en mauvaise condition physique sont peu susceptibles de jouer leur rôle dans cette oeuvre collective. Egalement, une population qui n'a pas accès aux marchés ou qui n'a pas l'occasion de créer des alternatives économiques risque de se désintéresser de la gestion de l'environnement. Surmonter ces obstacles entre dans les objectifs prioritaires du programme cadre pour l'amélioration des conditions de vie.

45. Compte tenu de l'imbrication de ces divers éléments, il est essentiel que les autorités et la population oeuvrent de concert à la définition de la combinaison idéale pour améliorer l'accès aux informations, à l'éducation, aux services et aux infrastructures sociales et économiques.

Ensemble, les acteurs changeront les attitudes envers l'environnement et stimuleront la participation volontaire de l'individu dans la gestion de son environnement. Telle est l'ambition des PANE et l'objectif des programmes- cadres. Les deux programmes d'appui sont conçus respectivement pour assurer la coordination, le suivi et l'évaluation du PANE et pour initier le processus de développement d'une base de données sur l'environnement. Ce dernier programme pourrait éventuellement être utilisé comme base d'un programme national pour le suivi de l'environnement.

CONTENU DES PROGRAMMES

Le programme-cadre pour la gestion des patrimoines nationaux

46. Le programme-cadre pour la gestion des patrimoines nationaux reconnaît que le gouvernement est responsable des politiques et des plans qui définissent, au niveau national, les conditions d'utilisation générale des ressources naturelles. Le gouvernement est également responsable de la gestion directe de domaines particuliers comme les forêts nationales, les parcs nationaux et les réserves de faune et de flore qui occupent, du fait de leur vocation spécifique, une place spéciale dans le patrimoine national.

47. Dans ce contexte, la macro-gestion des ressources nationales définit la stratégie et précise le cadre technique général dans lequel peut s'inscrire la micro-gestion des ressources du village ou du voisinage. Le début du processus est fondé sur le développement d'une base solide de connaissances relatives à la disponibilité des ressources naturelles, comme les sols, l'eau et la végétation. De ces informations découlent une description socio-spatiale vue sous l'angle de la planification économique et de l'aménagement du territoire. La bonne appréhension des ressources disponibles permet dans une seconde phase d'apprécier la balance entre les aspirations humaines et le potentiel du territoire national. En replaçant ces résultats dans la perspective d'une population sans cesse croissante et de l'augmentation corrélative de ses besoins, il devient possible d'infléchir l'exploitation des ressources nationales pour en garantir la pérennité. Telle est la première priorité de ce module.

48. A travers le programme-cadre pour la gestion des patrimoines nationaux, il devient possible de coordonner les différents plans de gestion des ressources naturelles - sols - eau - forêts, etc. - et simultanément d'améliorer leur exploitation sous la pression de la demande, par exemple, la foresterie par rapport à l'élevage, et l'élevage par rapport à la culture. Autre avantage, cette approche offre la possibilité de mieux intégrer dans la planification des ressources naturelles le facteur "population". En effet, les données liées à la disponibilité des ressources naturelles rapprochées des informations démographiques établiront clairement les implications futures des politiques actuelles. Tirées des schémas régionaux d'aménagement du territoire, les informations seront exploitées par les comités provinciaux de concertation.

49. Parallèlement à la tentative d'améliorer la planification et l'utilisation des ressources courantes, il est important d'optimiser la gestion du patrimoine national grâce aux moyens spécifiques dégagés pour les zones de ressources naturelles qui méritent soit des protections particulières, soit des soins attentifs. Ainsi, il sera nécessaire de développer des programmes d'intervention mieux adaptés à la gestion des forêts nationales, des parcs nationaux, des réserves de faune et de flore, des bassins versants menacés, etc. La prise en compte de cette préoccupation constitue le deuxième objectif du programme cadre pour la gestion des patrimoines nationaux.

Le programme-cadre pour la gestion des terroirs villageois

50. La participation populaire à la micro-gestion de l'environnement, est au coeur du dispositif actuel, et le développement de ce programme est déjà bien avancé. Cette approche participative a été mise en application depuis plusieurs années. C'est la Réforme Agraire et Foncière (RAF) et le PNLCD qui établissent les principes de base et qui fixent les orientations fondamentales dans ce domaine. L'idée de base est simple et claire : les villageois participent volontairement à la gestion de leur terroir. En échange de cette participation, il leur est donné la sécurité foncière qui les rend et les encourage à effectuer, sur leur propre terre comme sur la terre communale, des investissements à long terme dans le domaine de l'environnement. Pour valoriser cet apport de la

population rurale, le gouvernement devrait mettre à la disposition des villageois le savoir-faire technique et les infrastructures sociales et économiques indispensables. Ces actions publiques inciteraient à une meilleure compréhension du potentiel de leurs terres, notamment de la "fatigue" des sols et de ses implications à long terme. De cette collaboration mutuelle résulteraient une augmentation des investissements en matière d'environnement et une gestion optimale du milieu naturel. Le PANE soutient pleinement ces principes directeurs qui devraient s'appliquer à tous les projets et programmes de gestion des terroirs villageois.

51. Cependant, les bons principes ne présentent de l'intérêt que pour autant qu'ils soient mis en pratique. Aujourd'hui, passer à l'action devient une priorité. Pour améliorer les performances dans ce domaine, trois axes principaux ont été identifiés : premièrement, la disponibilité des services techniques opérationnels et facilement accessibles aux villageois; deuxièmement, la clarification des responsabilités au niveau provincial et le renforcement des capacités de gestion; troisièmement, la réorientation des programmes qui visent à fournir des infrastructures sociales et économiques prioritairement en direction des villages assumant la gestion de leur terroir.

52. Les programmes nationaux pour améliorer le support des services techniques aux villages reposeront sur trois éléments : les études générales, les relevés cartographiques et l'analyse du potentiel en ressources naturelles des villages. A l'aide de cette documentation technique, il s'agira de mettre au point un plan d'utilisation optimale du terroir villageois. De plus, la RAF sera amendée pour reconnaître une sécurité foncière réelle aux zones rurales. Les circonstances particulières et les besoins des éleveurs seront pris en compte. Les Comités Provinciaux de Concertation constitueront le point d'articulation entre la macro-gestion des ressources du patrimoine national et la micro-gestion des ressources des terroirs villageois. Ils renforceront leurs interventions pour animer les communautés rurales et motiver les villageois afin qu'il adhèrent au programme GTV.

Dans ce but, les comités établiront les contrats spécifiant les engagements respectifs des parties présentes : à la charge des villageois, l'application des mesures de gestion du terroir villageois, à la charge de l'Etat, la production des infrastructures sociales et économiques. La cohérence globale, des accords contractuels initiés par les Comités Provinciaux de Concertation sera sauvegardée grâce à la confection de plans provinciaux, eux mêmes intégrés dans les programmes nationaux d'infrastructures. Le maintien de l'étroite dépendance entre les engagements des partenaires et l'articulation verticale de la programmation des infrastructures figurent au nombre des principaux objectifs du programme cadre pour la gestion des terroirs villageois.

Le programme-cadre pour l'amélioration des conditions de vie

53. Ce programme-cadre comprend deux composantes, l'une rurale, l'autre urbaine. L'amélioration des conditions de vie en milieu rural est centrée sur l'offre d'infrastructures sociales et économiques apte à entraîner l'adhésion massive des villageois à la gestion de leur environnement. A ce titre, cette composante apporte un appui unique et essentiel à la réussite du programme-cadre pour la gestion des terroirs villageois. La dimension urbaine de ce programme-cadre porte principalement sur l'approvisionnement local en eau, la production des infrastructures sanitaires et la gestion des effluents solides et liquides générés par une concentration urbaine croissante. Ce dernier point revêt aujourd'hui une gravité réelle du fait de la pollution progressive des nappes d'eau souterraines et de l'augmentation des maladies d'origine hydrique.

54. Améliorer les conditions de vie rurale. Il serait irréaliste d'espérer que les villageois insuffisamment éduqués, vivant dans des conditions d'hygiène précaires, sans accès à l'eau potable ou aux infrasctrutures économiques (marchés), aient la capacité ou la motivation d'entreprendre des investissements à long terme pour leur environnement.

De fait, plusieurs enquêtes sur le terrain ont mis en lumière les quatre exigences prioritaires des populations rurales. Primo, les villageois exigent des écoles, car ils perçoivent que seul un minimum d'éducation leur permet de mieux comprendre leur environnement et d'accéder aux avantages générés par les nouvelles techniques disponibles. Secundo, les villageois exigent des dispensaires pour les maintenir en bonne santé, car leur aptitude physique s'avère indispensable pour profiter des possibilités d'une production accrue induite par la gestion judicieuse de l'environnement.. Tiertio, les villageois exigent un minimum d'équipements, comme des puits, des foyers améliorés et des moulins à grains. En effet, il est peu probable que les femmes qui, chaque jour passent des heures à chercher de l'eau et du bois et à moudre le grain voient beaucoup d'avantages dans l'opportunité d'accroître leur production par suite d'une meilleure gestion de l'environnement. Quarto, les villageois exigent des pistes de production et l'accès aux marchés. L'absence d'infrastructures permettant de transporter la production exédentaire et de la commercialiser dans les marchés locaux explique l'indifférence des producteurs devant les possibilités d'augmenter leur capacité productive.

55. Ainsi, plusieurs facteurs complexes déterminent la réussite du processus de motivation des villageois et de leur engagement dans les activités de gestion des terroirs villageois. Les villageois sont tout à fait capables d'articuler leurs besoins dans ce domaine. En revanche, la réponse du gouvernement, appréciée sur la base des engagements contractuels pris en matière de gestion des terroirs villageois, s'est révélée plus hésitante.

L'explication de ce décalage n'est cependant pas liée à la disponibilité des ressources car les moyens financiers dégagés pour les infrastructures rurales sont, à tout prendre, adéquats ou peuvent être libérés dans le cadre de projets planifiés et existants. La réorientation concrète des procédures d'allocation des fonds publics -mais surtout la réalisation effective des investissements au profit des seuls villages qui ont élaboré un plan d'utilisation des terroirs villageois et qui ont accepté de souscrire à un contrat GTV, devient aujourd'hui une nécessité. Cette réorientation de l'affectation des deniers publics et des priorités définies dans l'implantation des infrastructures est au coeur du programme cadre d'amélioration des conditions de vie.

56. Améliorer des conditions de la vie urbaine : La question de l'environnement urbain a été négligée jusqu'à présent. Elle prend cependant une importance croissance au rythme de la concentration du peuplement dans les grandes villes et celles moyennes. Face à cette densification rapide du tissu urbain, les dispositions prises se sont avérées très insuffisantes. Les nouveaux équipements publics sont rares, les infrastructures existantes s'effondrent par manque d'entretien alors que dans le même temps la gestion des déchets industriels et domestiques reste nettement insuffisante. Même la pollution atmosphérique devient un sérieux problème. Ce bilan déjà préoccupant est encore assombri par l'effet cumulatif de l'accélération de la croissance naturelle de la population et la diminution régulière du potentiel productif des terres. La pression de l'urbanisation a atteint aujourd'hui des proportions si fortes, notamment dans les zones péri-urbaines, qu'elle entraîne la destruction de ressources naturelles et humaines et précieuses. A cet égard, l'étude sur la production et l'évacuation des déchets solides et liquides éclairent parfaitement ce dilemme.

57. La gestion ou plus justement l'absence de gestion des déchets ménagers et industriels, sur le plan individuel ou collectif, constitue maintenant un danger réel en termes de pollution des nappes souterraines, c'est-à-dire de l'eau potable. Par voie de conséquence, la pollution de l'eau entraîne, en termes de santé publique, la prolifération des maladies d'origine hydrique et provoque des ravages dramatiques parmi la population la plus jeune. Ce résultat représente, un coût économique très élevé. Pour lutter contre la dégradation progressive du milieu, il est urgent de prendre en charge, à l'échelle de chaque citoyen, une gestion plus attentive de l'environnement. Ce choix vital implique une adaptation des pratiques sanitaires individuelles et familiales et une évacuation

intégrale et régulière des déchets solides. Est également important le fait que les industries doivent déployer des efforts considérables pour améliorer l'évacuation des déchets industriels et la gestion des substances toxiques.

58. Puisque ce problème ne vient d'être admis que récemment, le PANE préconise une attaque sur trois fronts. Tout d'abord, des efforts doivent être consentis pour accélérer la conception, la programmation puis la réalisation d'infrastructures sanitaires cruciales dans les grands centres urbains. Ensuite, "l'attractivité" des villes secondaires, par l'amélioration des conditions de vie, doit recevoir une plus grande attention afin de réduire l'exode rural ou tout au moins, éviter que les migrants ne s'accumulent systématiquement dans les grandes villes.

En outre, un programme de travail réaliste et technique est nécessaire pour mieux appréhender les problèmes d'évacuation des déchets industriels, pour sensibiliser les citadins sur les problèmes de santé publique et sur les moyens appropriés de les combattre et finalement, susciter la participation populaire pour la fourniture, l'usage et l'entretien des infrastructures sanitaires. C'est le second objectif du programme cadre pour l'amélioration des conditions de vie.

Le programme cadre pour le développement des compétences en environnement

59. Puisque la gestion environnementale au niveau national est relativement récente, il est impérieux de commencer par développer un ensembble d'expertises et de compétences dans les domaines variés de l'environnement. Dans ce contexte, les compétences devraient être comprises au sens le plus large, couvrant l'expertise technique requise de tous les acteurs du secteur public comme du secteur privé. C'est grâce à cette large prise en compte de la question de l'environnement, au travers d'une planification méthodique, de réalisations sérieuses et d'évaluations objectives, qu'il deviendra possible d'identifier les solutions le plus appropriées. Toutefois, seule une plus grande prise de conscience de l'aspect environnemental engendrera des changements nécessaires d'attitudes et de mentalités et suscitera l'adhésion durable de la population. Nul n'est besoin de dire que pour l'instant ce programme cadre n'est pas assez développé et qu'il a besoin d'être en grande partie articulé dans le cadre du PANE.

60. Un élément essentiel de ce programme visera l'augmentation de la capacité technique du Ministère de l'Environnement pour lui permettre d'étendre son activité au delà des seules questions de foresterie et pour rendre pleinement justice aux exigences multiples de la gestion de l'environnement. Simultanément, les ministères techniques auront besoin d'être renforcés pour mieux appréhender les implications environnementales dans la planification et l'exécution de leurs programmes. Dans le secteur privé, il sera important de développer une ingéniérie locale susceptible de répondre aux exigences du PANE, à la fois pour les études techniques, les plans écologiques et les évaluations de l'impact sur l'environnement. Cette capacité devrait être développée également au sein des Organisations Non Gouvernementales (ONG). En direction de l'ensemble de la population des actions décisives seront menées pour promouvoir auprès de l'opinion publique l'importance collective de l'environnement et les bénéfices d'une participation massive. La radio, la télévision et la presse seront les vecteurs efficaces de ces campagnes d'information et de sensibilisation.

La gestion des informations sur le milieu naturel

61. L'Atelier National sur l'Environnement a recommandé la création d'un programme permanent de collecte des données écologiques sur tout le territoire national. D'autres enquêtes ont révélé que dans l'état actuel de la collecte et du traitement des données sur le milieu naturel au Burkina Faso, il serait irréaliste d'essayer de se lancer immédiatement dans un programme de suivi écologique national. La prudence dans la démarche projetée est justifiée par trois considérations : primo, les données actuellement collectées sont largement sousexploitées; secundo, les séries statistiques

existantes ne présentent pas une comptabilité acceptable; et tiertio, la réalité d'une forte demande d'informations sur l'environnement n'est démontrée ni de la part des responsables politiques, ni de la part de techniciens, ni de la communauté scientifique.

62. Pour les divers motifs décrits ci-dessus, le PANE proposera la mise en place d'un Programme National pour la Gestion de l'Information sur le Milieu Naturel. Sa première phase, d'une durée réduite, sera marquée par le regroupement de toutes les informations actuellement disponibles et par l'analyse du mode de leur collecte et de leur utilisation. Naturellement cette étape va générer l'apparition de besoins spécifiques et inciter l'échange de données nouvelles entre les parties concernées. Au cours de cette phase initiale, les agences qui collectent déjà des données répondant à des exigences internes, seront encouragées à approfondir l'exploitation de ces informations et à peaufiner les programmes centrés sur leur comptabilité pour faciliter l'échange entre les différentes sources d'information et qui enrichira l'analyse multifonctionnelle de ces données. Ultérieurement et sous réserve qu'une demande réelle se manifeste, la troisième phase pourrait amorcer le développement d'un système intégré d'informations géographiques.

63. Un intérêt particulier a été marqué pour la technologie aérienne et l'imagerie par satellite. L'utilisation de ces procédés apporterait une aide appréciable à la conception des projets de gestion des terroirs villageois et une assistance objective à leur évaluation. Par ailleurs, l'expression d'une large demande de formation a été enregistrée au cours de la préparation du PANE. Pour satisfaire cette attente, une nette préférence a été accordée à l'évaluation de l'impact des projets sur le milieu naturel (par le traitement analytique des informations), plutôt que sur la collecte et le traitement des données élémentaires. Ces initiatives seraient soutenues par le Programme d'Action National pour l'Environnement.

I.4. LES PLANS NATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION (PNLCD)

64. Les PNLCD découlent de la stratégie régionale de lutte contre la désertification adoptée par les Etats membres du CILSS : un plan doit d'abord obéir à une stratégie.

les PNLCD font donc appel aux options suivantes :

65. L'engagement total, volontaire et organisé des populations et approche globale

Cet engagement permettra d'intégrer de façon permanente des techniques et des pratiques nouvelles dans les systèmes de production (ce que la stratégie révisée en 1984 appelle : "modifier le système de production de l'intérieur").

Dans la même perspective, cet engagement s'organisera au sein de groupes homogènes qui prendront en charge la gestion collective et concertée de leur environnement. Dans l'application de cette recommandation, il importe de ne pas renouveler l'erreur passée qui prônait l'existence d'un paysan ou pasteur sahélien, moyen ou type. Dans un groupe, il y a des riches et des pauvres, des propriétaires et des paysans sans terre, etc., mais les uns et les autres sont rendus solidaires par des acquis socio-culturels communs et par leur appartenance à un même système de production qui s'exerce sur un même écosystème.

Il conviendra aussi de prendre en compte le fait que très souvent, le même espace est exploité simultanément par des groupes différents : il faudra agir avec chacun d'eux pour que leur co-existence s'organise progressivement en une gestion collective.

Une précision décisive apportée par la Stratégie de lutte contre la désertification est que les populations doivent s'organiser à chaque niveau de décision. C'est par leur organisation responsable que les hommes, les producteurs concrétiseront leur rôle de moteur du développement.

Enfin, les actions initiées et exécutées par les populations devront concourir à la satisfaction de leur besoins immédiats ("améliorer leur cadre de vie"). Il faut souligner que les besoins immédiats comportent aussi un revenu monétaire minimum : il n'y a plus ou plus guère de Sahéliens qui puissent vivre sans argent. Toute action qui aurait pour seule ambition de contribuer à l'autoconsommation se limiterait à n'être que charitable et se révélerait, à terme, inadaptée et insuffisante.

Cette approche, suppose un changement de mentalité et de comportement des populations et des services. Elle se veut multisectorielle et ne peut s'exercer que dans le cadre d'un programme à long terme.

66. La gestion de l'espace : Aménager le territoire et planifier la lutte contre la désertification

L'aménagement et la planification exigent une connaissance des données environnementales, un outil d'aide à la décision (surveillance des écosystèmes et systèmes de production; évaluation des impacts de l'interaction de l'homme; systèmes d'informations géographiques.

Le PNLCD doit comporter la mise en oeuvre d'une politique planifiée d'aménagement du territoire. Celle-ci est possible à condition que les outils de l'aménagement du territoire (cartes et documents) soient mis à la disposition des utilisateurs avec plus de diligence et sous une forme plus lisible et plus compréhensible. Ces choix et décisions d'aménagement doivent prendre en compte les rapports entre :

. l'écosystème (ses potentialités et son devenir);

. les systèmes de production (les modes d'exploitation des potentialités et leur devenir);

. et les faits de population (répartition, croissance, mouvements);

. les capacités technologiques et de gestion.

C'est par l'adéquation progressive de ces rapports que se réalise le nouvel équilibre socio-écologique.

Dans la même perspective, sont nécessaires :

- une intensification des études nationales et régionales sur les migrations de populations

- la définition de politiques de soutien et l'encadrement des populations migrantes ou déplacées visant, dans les zones d'accueil, à sauvegarder l'équilibre écologique et à mettre en place des systèmes d'exploitation qui améliorent la productivité de l'écosystème au lieu de la dégrader;

- le traitement spécifique des zones péri-urbaines en fonction, d'une part, des besoins des villes et, d'autre part, de la protection nécessaire de ces zones.

Très fréquemment, la planification s'arrête aux portes des structures sectorielles et des projets. Les plans de lutte contre la désertification visent à surmonter cette faiblesse en liant la planification aux pratiques de l'approche globale, de l'aménagement du territoire et du suivi-évaluation.

La planification doit partir "d'hypothèses basses" pour se garantir contre les illusions et les échecs générateurs de désordres socio-économiques et de dégradation de l'environnement.

67. L'adaptation du rôle de l'Etat, de ses institutions et de ses services à la nouvelle stratégie.

Les propositions engagent l'Etat et ses services à responsabiliser les producteurs, à créer pour eux des conditions socio-économiques favorables, à susciter et à orienter les actions de masse.

Les PNLCD appellent les Etats :

- à redéfinir le rôle, restaurer et renforcer les institutions de développement :

. en fonction des deux objectifs fondamentaux indissociables que sont la lutte contre la désertification et le développement;

. et pour mettre en application les options "engagement des populations" et "approche globale", assurer une meilleure coordination horizontale et verticale des institutions;

- à mobiliser les populations pour la lutte contre la désertification;

- à assister les populations et leurs organisations dans leurs actions;

- et à conduire les actions nationales et régionales qui leur incombent.

Les PNLCD fixent des actions et mesures en matière de régime foncier et de code rural. Sur ce point, ils invitent au pragmatisme : éviter d'imposer un modèle unique qui engendrerait des conflits, ne pas aller trop vite au mépris des réalités culturelles et socio-économiques, etc.

68. L'adaptation de la recherche de la formation et du suivi aux exigences de la stratégie (LCSD)

Le PNLCD fixe à la recherche un objectif central : concevoir de nouveaux systèmes de production plus performants, adaptés à chaque terroir et aux conditions socio-économiques locales". Les options sont plus focalisées :

- sur l'aménagement du territoire et la lutte contre la désertification;

- sur la priorité à la recherche fondamentale pour des espèces garanties hautement productives dans les conditions locales et répondant aux besoins des producteurs (encourager ceux-ci à lutter contre la dégradation du milieu en leur donnant les moyens d'une meilleure productivité);

- sur l'organisation et l'intensification de l'information et des échanges scientifiques;

- sur l'amélioration;

De même, en matière de formation :

- former les producteurs et leurs responsables;

- former les agents à l'approche globale et au dialogue avec les populations (la polyvalence est perçue ici comme l'aptitude à écouter, à entendre, à comprendre et à transmettre les messages);

- prendre en compte les savoirs et savoir faire locaux

- procéder à une analyse régionale des besoins et des possibilités pour améliorer la formation supérieure en matière de défense écologique et d'aménagement du territoire.

Les PNLCD font de la pratique rationnelle du suivi-évaluation une option décisive pour assurer la cohérence continue de la planification et pour contribuer à l'harmonisation des relations entre les populations, les services et l'Etat.

69. La ré-orientation et le renforcement de la concertation et la coopération

Les PNLCD proposent une meilleure concertation horizontale et verticale des institutions, des initiatives en matière de coordination et de coopération des agences d'aide et de coopération et des ONG; des concertations Etat - Partenaires de coopération - Organisations rurales.

- C'est au niveau de chaque Etat (et organisation sous-régionale et régionale) que doivent se réaliser la concertation et la coordination avec les agences et ONG sur la base du plan de lutte contre la désertification adopté par l'Etat. Des Comités nationaux ou des cellules assurent la coordination.

- Le transfert des compétences doit être plus efficace (et l'aptitude à le réaliser doit guider le choix des assistants techniques). Dans le même esprit, le recours à des experts sahéliens doit être plus systématique.

- Le problème des charges récurrentes doit être traité dans le but d'aider les actions à réaliser à parvenir à leur autonomie technique et financière.

Cela suppose :

- d'abord la prise en compte de la gestion des charges récurrentes dès la conception de l'action et autrement que par l'approche rentabilité c'est-à-dire qu'il faudra répondre aux questions : comment alléger et supprimer l'assistance technique nationale et extérieure ? Comment développer l'autofinancement ?

- et ensuite sa prise en compte dans le temps : prévoir sur le long terme la décroissance des charges et des coûts récurrents.

Les PNLCD proposent :

- le financement par programme indicatif de 10-20 ans avec des engagements fermes négociés par périodes de planification;

- le financement par programme permettant de répondre aux besoins en fonction de l'évolution des initiatives;

- le financement par contrat, garantissant la poursuite des actions jusqu'à leur autonomie et donnant à l'Etat et à l'aide des garanties concertées adéquates;

- la formation des responsables nationaux à la gestion technique et financière des programmes est à promouvoir: dans ce sens, il faut une simplification et une harmonisation des procédures de gestion et de comptabilité qui serait bénéfique.

70. Les PNLCD font ressortir deux vérités simples fortement liées:

- **le fait qu'il n'y a pas de développement possible sans lutte contre la désertification;**

- **et le fait qu'il n'y a pas de lutte contre la désertification sans développement.**

71. Les programmes PNLCD incluent les programmes suivants :

- le programme de développement intégré (agriculture, forêts, élevage, faune, parcs et réserves, pêche, énergie, hydraulique);
- le programme de santé* (aucune lutte ne saurait être efficace sans des acteurs sains et bien portants. Dans ces programmes et selon les pays on retrouve des actions de santé, l'amélioration de l'alimentation, l'assainissement, la lutte contre la pollution et les nuisances. Le PNLCD Niger notamment met un accent sur ces derniers aspects);
- le programme de désenclavement;
- le programme population et développement;
- la recherche (matériel végétal, méthodes et techniques de production, technologie);
- l'information et formation, éducation et alphabétisation;
- la législation et règlémentation (foncier, ressources forestières et fauniques, eau, etc.);
- la rationalisation et le renforcement institutionnel.

72. A ces programmes s'ajoutent trois autres qui assurent la planification et le suivi. Ces programmes de suivi :

suivi des écosystèmes et système de production en tant qu'outil d'aide à la décision, évaluant l'impact des actions, proposant de nouvelles;

. suivi du PNLCD, coordination, concertation;

. Aménagement du territoire et planification.

73. Les actions sont agrégées à trois niveaux :

- national (exemple : surveillance des écosystèmes et systèmes des productions);
- régional (exemple : aménagement le long des fleuves, aménagement des mangroves, etc. Cas du Programme Sahel Burkinabé dans les provinces du Soum, Séno, Oudalan);
- local (l'exemple des programmes de gestion des terroirs, protection des oasis, etc.).

74. Caractéristiques des actions et des mesures des PNLCD

- Les actions de base sont celles de la gestion des terroirs reposant sur l'aménagement du territoire;
- Ils ne font pas appel seulement à une injection financière , à des paquets techniques ou technologiques mais aussi à des mesures institutionnelles et juridiques;
- Ils englobent toutes les actions déjà en exécution ou celles à initier dans la zone considérée en recherchant l'harmonisation de leurs objectifs, la complémentarité et l'intégration fonctionnelle;

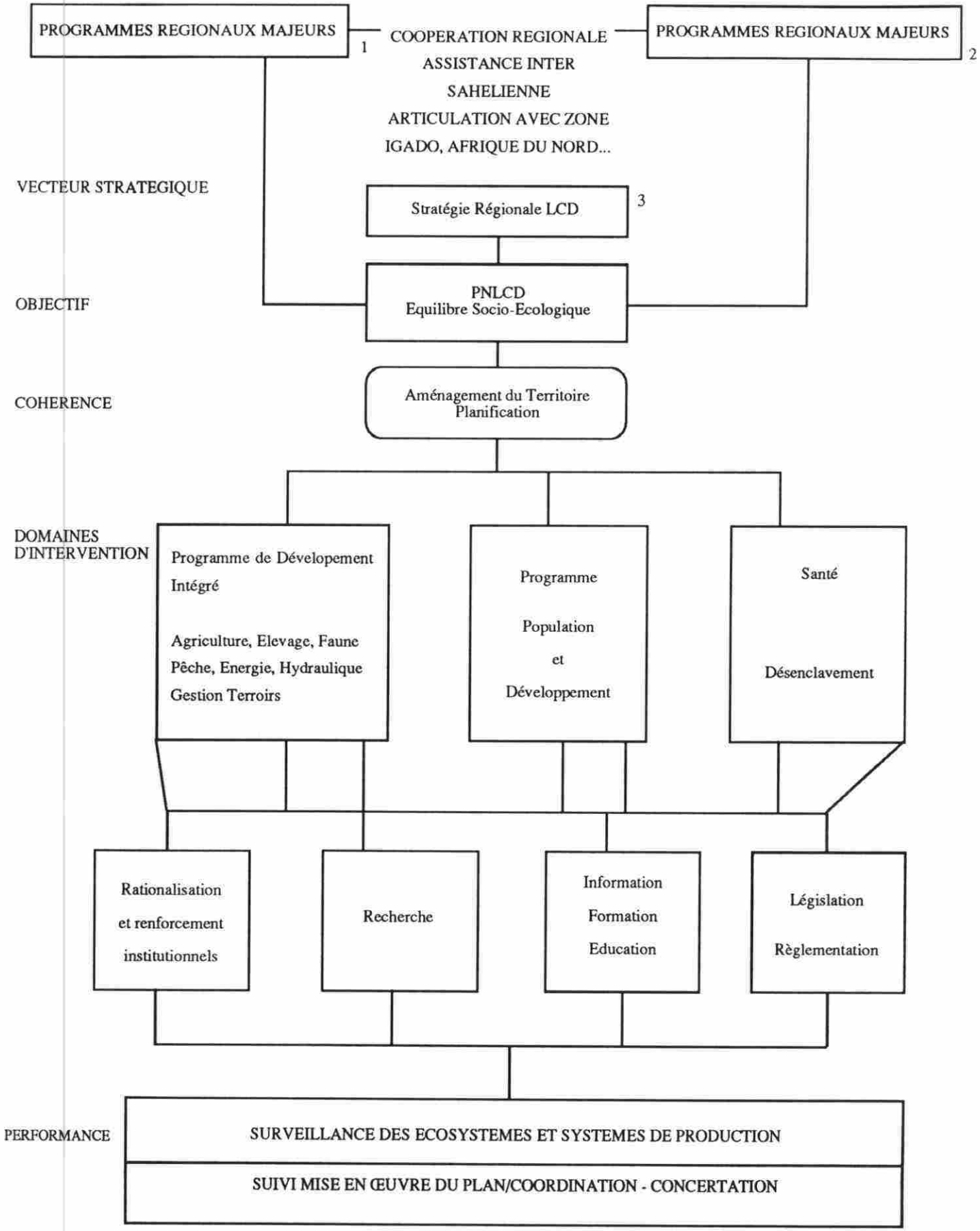
* La santé a été comprise telle que définie par l'OMS: la santé est un état de bien être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en l'absence de maladie

- Ce sont des programmes à donateurs multiples basés sur la recherche d'une coordination et d'une concertation du niveau local au niveau national en associant communautés rurales et partenaires de coopération;

- Ils ne se veulent pas ponctuels et constituent un engagement de longue durée subdivisé en phases;

- Leur approche est itérative : les actions se définissent et se corrigent au fur et à mesure que de nouveaux besoins apparaissent et sur la base des expériences et des connaissances acquises.
En plus des actions et des projets nationaux circonscrits aux limites d'un pays, des programmes d'envergure régionale sont mise en oeuvre, afin de prendre en compte la dimension transnationale du phénomène de désertification.

SCHEMA DE BASE DU PNLCD



I.5 LE PLAN D'ACTION FORESTIER TROPICAL (PAFT)*

Nous reproduisons ici le texte intégral de la brochure PAFT éditée par la FAO :

75. Le Plan d'action forestier tropical (PAFT) est une initiative de la FAO, de la Banque Mondiale, du World Resources Institute et du PNUD.

76. Ce plan constitue un cadre souple grâce auquel les pays en développement peuvent réexaminer et ré-orienter leurs politiques et leurs pratiques forestières traditionnelles, développer des actions de conservation et de gestion des forêts. Il établit la garantie que des efforts de développement forestier recevront la part d'attention et de ressources requises et qu'ils seront appuyés par des politiques et des stratégies efficaces pouvant conduire à la conservation des ressources forestières. Le Plan d'action forestier tropical n'est pas un plan imposé à un pays de l'extérieur. C'est un outil ou, mieux, une stratégie proposée aux pays en développement pour transformer la crise des forêts tropicales en une occasion de développement.

77. Rejetant le concept d'un secteur forestier isolé de son contexte ou même en conflit avec d'autres secteurs du développement, le PATFT propose une approche intégrante. Presque tous les secteurs du développement jouent un rôle d'une manière ou d'une autre dans le déboisement ou en sont affectés. Il faudra dès lors que chaque secteur participe activement à la campagne visant à contrôler le déboisement. Le PAFT met l'accent sur la nécessité d'un appui politique au plus haut niveau en faveur des forêts tropicales.

78. Pour faire pendant à cette exhortation à l'adresse des pouvoirs publics, le PAFT lance également un ferme appel pour mobiliser l'appui et la participation populaire. Car tous les efforts entrepris pour réguler le déboisement seront vains, s'ils n'offrent pas aux collectivités locales les moyens d'y prendre une part active et si celles-ci n'en tirent pas une part équitable de leurs retombées.

79. En conclusion, le PAFT est un instrument conçu pour permettre l'harmonisation des efforts nationaux avec ceux de l'assistance technique et financière internationale, conditions indispensables pour que les pays en développement progressent avec le rythme et l'intensité voulus. Il n'existe pas une formule généralisée pour appliquer le PAFT. Chaque pays a sa situation forestière particulière et ses propres priorités. Cependant, pour établir un cadre de référence commun, le PAFT propose une démarche souple.

80. Le premier pas de cette démarche consiste en un inventaire critique de l'état actuel des forêts et des ressources forestières dans le contexte écologique, économique et social national. Le PAFT propose de concentrer l'attention sur cinq domaines d'action prioritaires :

- le bois de feu et l'énergie;
- la conservation des écosystèmes forestiers;
- le développement des industries forestières;
- les bases institutionnelles pour le développement forestier.

81. Ensuite, en fonction des défis et des besoins mis en évidence par l'analyse du secteur, le pays formule une stratégie forestière à long terme et un plan d'actions prioritaires. Dans tous les cas, la stratégie devra porter sur le rôle de la foresterie en tant que composante

* Extrait de "Le Plan d'action forestier tropical", FAO/BIRD/WRI/PNUD

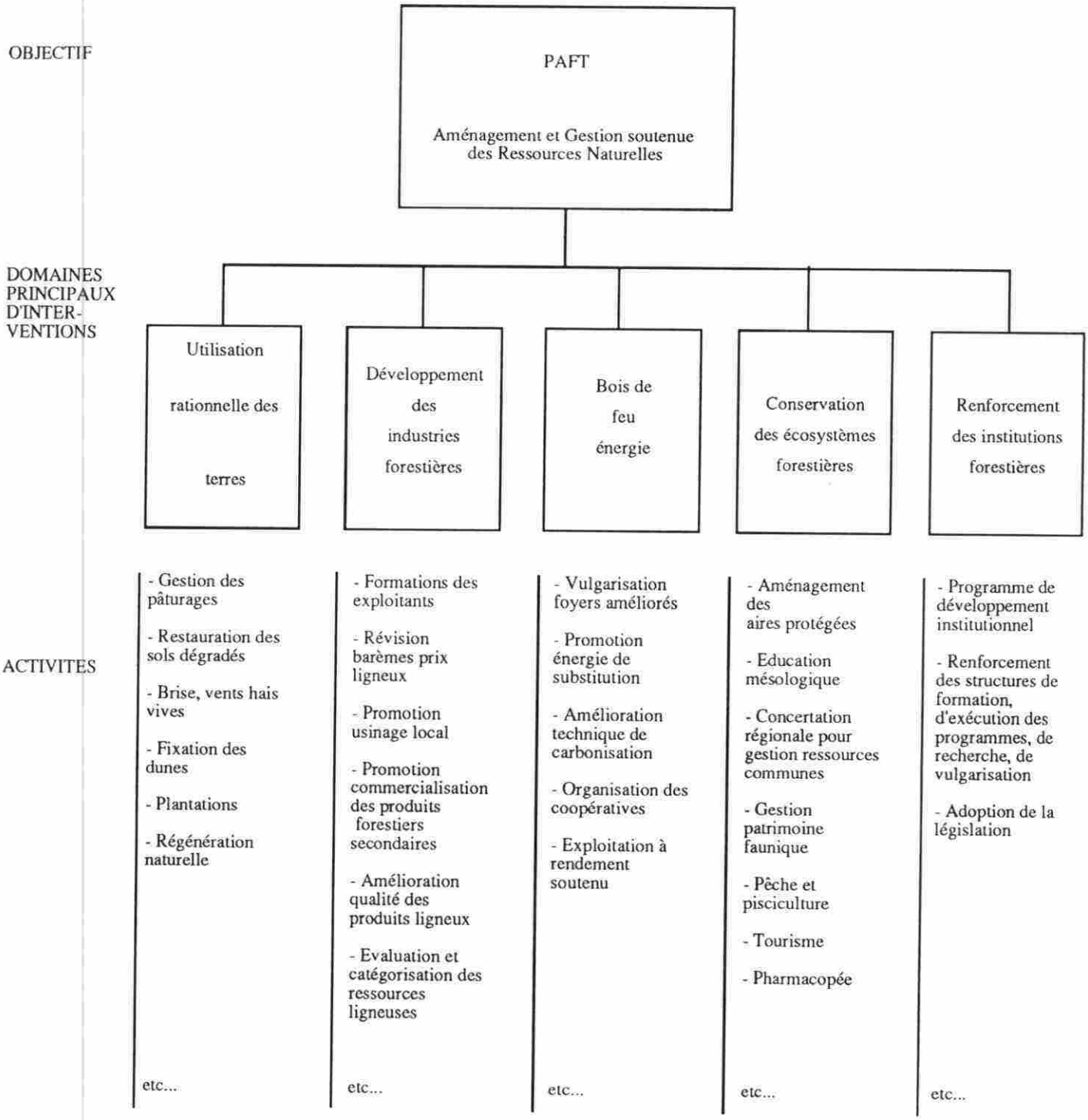
- la foresterie dans l'utilisation des terres;

importante d'une approche intersectorielle de la stabilité de l'environnement et un développement socio-économique durable. A cette fin, il sera indispensable d'obtenir la participation des spécialistes des autres secteurs du développement concernés. Par ailleurs celle des organisations qui représentent les collectivités locales devra être systématiquement favorisée.

82. Le troisième pas consiste à identifier les réformes et les nouvelles orientations à donner à la politique et aux institutions forestières et formuler des programmes et projets spécifiques. Ces activités devront transcender les divisions sectorielles et assurer la complémentarité des activités forestières avec celles des autres secteurs. Un élément clé sera l'établissement de priorités afin que les problèmes les plus importants ou les plus pressants soient les premiers à être résolus au moment du financement et de la mise en oeuvre des interventions.

83. Une fois le plan national élaboré, l'action devra démarrer sans délai. Toutefois de nombreux pays en développement qui souhaitent appliquer le PAFT manquent de ressources financières, techniques et humaines . C'est pourquoi le PAFT propose un mécanisme permettant aux pays donateurs et aux agences intéressées, de participer à tous les stades du processus.

SCHEMA DE BASE DU PAFT



I.6. LE PLAN D'ACTION DES NATIONS UNIES POUR LUTTER CONTRE LA DESERTIFICATION

84. Le plan est issu de la Conférence des Nations Unies sur la désertification tenue à NAIROBI du 29 août au 9 septembre 1977. Pour cette raison il est souvent dénommé Plan de Nairobi. Il a servi dans l'élaboration de tous les autres plans régionaux ou nationaux de gestions des ressources naturelles.

85. Le Plan de Nairobi propose vingt huit (28) recommandations pour guider l'action internationale, régionale et nationale.

Les principaux axes prioritaires définis portent sur :

- la surveillance de la désertification (meilleure connaissance du phénomène dans sa nature, son ampleur et son mode évolutif) et l'amélioration des méthodes de prévision climatologique;

- l'appui à la fourniture d'assistance technique et financière pour la formulation et la mise en œuvre de plans nationaux de lutte contre la désertification des pays (notamment de ceux en développement);

- le soutien aux actions :

  . la réhabilitation et la meilleure utilisation des terres;

  . la préservation des écosystèmes naturels et la diversité génétique;

  . la formation, recherche, amélioration et adaptation des technologies;

  . la planification familiale et santé des populations;

  . la définition et l'application de mesures législatives et règlementaires plus efficientes;

  . la gestion rationnelle et plus judicieuse des ressources communes, notamment les cours d'eau.

86. La mise en oeuvre de ce plan est coordonnée par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).

I.7. LES DIVERS PROGRAMMES EN COURS OU EN PREPARATION

87. Nous présentons ci-après un tableau synoptique des programmes existant dans la sous-région sahélienne. De toute évidence il ne s'agit pas de présenter tous les programmes mais de faire ressortir ceux dont les activités sont à très large spectre (PNGT,OSS, etc.) ou ceux qui, bien que circonscrits dans leur objectif (PFIE, PNVA, PSAGE, etc.), peuvent avoir des influences motrices ou dépressives sur tous les autres programmes de gestion de l'environnement.

TABLEAU PRESENTATION PROGRAMME

PROGRAMMES	ORIGINES	PAYS CILSS CONCERNES	ETAT D'EXECUTION	OBJECTIF CENTRAL
1. Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT) ; PBV : Programme Sahel Burkinabè (SB) Programme Tillaberv Nord (PTN) PICOBERNA PIGREN Programme du PAFT	Hollande, RF, CCE, Bnque Mondiale, Canada, Frnce	Burkina Faso Mali Niger Sénégal	En cours d'exécution En cours d'exécution En préparation	Assurer une meilleure gestion des ressources naturelles et contribuer au développement durable
2. Programme National de vulgarisation Agricole (PNVA)	Banque Mondiale	Burkina Faso Mali Sénégal	En exécution En exécution En exécution	Améliorer la production agricole
3. Observatoire du Sahara et du Sahel	France	Tous pays du CILSS	En préparation	Lutte contre la désertification et développement
4. Agenda 21	Nations Unies (CNUED)	Tous pays du CILSS	En préparation	Gestion de l'environnement et développement durable
5. Programme d'Ajustement Structurel (PAS)	FMI Banque Mondiale	Tous pays du CILSS	En préparation	Réduction des déséquilibres macro économiques à court terme et soutien de la croissance
6. Programme National pour l'Amélioration des Conditions de vie Programme d'Aménagement du cadre de vie	Banque Mondiale Paternaires du PAFT	Burkina Faso	En préparation	Assurer le mieux être des populations

TABLEAU I - SITUATION DES PROGRAMMES EXISTANT DANS LA SOUS REGION DU CILSS

PROGRAMMES	ORIGINES	PAYS CILSS CONCERNES	ETAT D'EXECUTION	OBJECTIF GLOBAL
7. Programme Formation/Information sur l'Environnement (PFIE)	CILSS (INSAH) CCE UNSO	Tous pays du CILSS	En exécution	Introduire dans les programmes et dans la pédagogie le thème de la protection du milieu information et formation des jeunes à la gestion de l'environnement
8. Programme Sahélien d'Apui à la Gestion de l'Environnement (PSAGE)	CILSS, FCE, CANADA, UNSO Partenaires divers	Tous pays du CILSS	En préparation	Mettre à la disposition des Etats un outil d'aide à la décision pour la gestion de l'environnement
9. Surveillance des Ressources Naturelles Renouvelables au Sahel (PSRN)	CILSS (AGHRYMET) CCE	Tous pays du CILSS	En exécution	Surveillance continue des paramètres La production agricole et pastorale, prévision des récoltes
10. Diagnostic Permanent (DIAPER)	CILSS (SE) CCE	Tous pays du CILSS	La 2è phase est en exécution	Amélioration des consensus sur les productions, les échanges et la commercialisation de la production alimentaire
11. Recherche sur la Population et le Développement	CILSS, USAID, Partenaires divers	Tous pays du CILSS	En exécution	Maîtriser les paramètres du développement
12. Réseau Sahélien de Documentation (RESADOC)	Cilss (INSAH) partenaires divers	Tous pays du CILSS	En exécution	Harmonisation des méthodes de collecte et de gestion des données documentaires et meilleure circulation de l'information technique et scientifique

TABLEAU DES IMPORTANTS PLANS

PAYS / PLANS	BURKINA FASO	CAP-VERT	GAMBIE	GUINEE BISSAU	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD
PDES	Adopté en conseil ministres - Meilleure intégration des secteurs d'activités - Schéma national d'aménagement du territoire - Valorisation des ressources humaines - Mise en œuvre du PAS	Adopté en conseil ministres -Développement de l'agriculture - Développement de la pêche industrielle et artisanale avec valorisation des produits - Développement des industries légères de substitution - Développement communication entre les îles et dans les îles - Valorisation du capital humain			Adopté conseil Ministres - Autosuffisance et sécurité alimentaire - Couverture des besoins de base des populations - Lutte contre la sécheresse et la désertifiction - Promotion emploi à partir de la croissance d'activités saines et durables - Désenclavement intérieur et extérieur pays	Adopté conseil Ministres - Meilleurs exploitation potentialités de croissance - Programmation cohérence des mesures de politique économique - Recherches de financement à des conditions de faveur	Adopté conseil Ministres - Parachèvement du PAS - Relance de l'économie - Maîtrise de la croissance démographique - Amélioration des conditions de vie de la population - Intégration de la femme - Lutte contre la désertification	Adopté conseil Ministres - Elever durablement la productivité globale de la ration - Engendre une dynamique des responsabilités et de solidarité - Adapter le système éducatif, remplacer les aptitudes et élargir les communication sociale - Maîtriser l'essor urbain et sécuriser l'économie rurale - Consolider l'autonomie nationale et tirer partie des espaces de co-développement nationaux	Adopté conseil Ministres - Sécurisation, augmentation et diversification de la production - Gestion équilibrée de l'espace rural et des ressources naturelles - Développement économique et croissance équilibrée du secteur rural - Appui institutionnel au secteur
PNLCD	Adopté en conseil ministres - Satisfaction des besoins populations - Conservation et restauration des sols et de la productivité - Protection et amélioration du couvert végétal arboré et herbacé - Economie et maintien des eaux de surface et souterraine - Prise en charge par les populations de leur développement - Promouvoir l'équilibre entre les populations et les ressources naturelles	- Augmentation de la production céréalière et commerciale - Diminution de la pression exercée par les populations sur l'environnement - Réhabilitation de la production du milieu naturel par l'intensification des projets et programmes de développement intégré des bassins versants	- Responsabiliser les populations dans la LCD - Impliquer toutes les forces vives - Maîtriser la dégradation du milieu naturel - Promouvoir un développement intégré	- En préparation - Assurer un développement économique et social durable à partir des ressources naturelles renouvelables - Assurer l'autosuffisance alimentaire - Promouvoir des productions agricoles pastorales et forestières	- Adopter conseil ministres - Satisfaction des besoins fondamentaux des populations - Sauvegarder et accroître les ressources naturelles - Sécurité alimentaire - Améliorer et développer l'exploitation des ressources - Maîtriser et organiser les rapport hommes/milieux	- Adopter conseil ministres - Gestion des ressources naturelles - Autosuffisance alimentaire - Fixation des populations dans leurs terroirs à travers une politique en faveur de l'emploi, du revenu agricole et de réalisation d'équipement collectifs	Mise à jour - Assurer la sécurité alimentaire - Satisfaire les besoins énergétiques - Protéger, restaurer, améliorer l'environnement	Adopté conseil interministres - Lutte contre la désertification et maintien de l'équilibre des écosystème - Développement des productions forestières - Satisfaction des besoins des populations	Adopté conseil ministres - Protection et régénération des ressources écologiques - Elaboration d'un schéma d'aménagement du territoire - Renforcement du cadre institutionnel - Amélioration des sytèmes de production

TABLEAU DES IMPORTANTS PLANS (suite)

PAYS / PLANS	BURKINA FASO	CAP-VERT	GAMBIE	GUINEE BISSAU	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD
PAFT	- Programme sur base gestion de terroirs - Mise en valeur des produits forestiers - Gestion rationnelle ressources bois de feu - Conservation écosystèmes - Rationalisation cadre institutionnel et renforcement		- En Préparation	- En Préparation	- En Préparation	Idem que le PNLCD	- En Préparation	- Conservation du potentiel forestier et équilibres écologiques - Utilisation rationnelle des ressources forestières - Conservation et développement des potentiels de la faune, de la pêche continentale et de la pisculture - Amélioration des connaissances sur les ressources forestières et les problèmes de leur développement	- En Préparation
PANE	Adopté en conseil de ministres - Gestion des patrimoines - gestion des terroirs - Amélioration cadre de vie - Développement compétences environnementales		- En Préparation						
SNC	- Activités dans les domaines des parces et réserves			- Etudes diverses sur les forêts et la faune - Gestion des patrimoine	- Gestion des patrimoines, parcs et réserves - Education mésologique (Walia)	- Parcs et réserves	- Parcs et réserves - Education mésologique	- Parcs et réserves	- Le maintien des parcours écologiques essentiels - La préservation de la diversité écologique et génétique - L'utilisation durable des espèces et des écosystèmes

CHAPITRE II :

ANALYSE DE COHERENCE DES STRATEGIES, PLANS ET PROGRAMMES

88. La région dispose d'une stratégie fondamentale conçue en rapport avec les réalités sahéliennes. Cette stratégie dite de lutte contre la sécheresse et de développement embrasse les divers domaines de développement d'une région caractérisée par une production agricole restant encore la décalque de la pluviométrie, un croît démographique relativement élevé, un phénomène accéléré de dégradation des ressources, une faiblesse de capacité d'investisssement, etc. La région dispose néanmoins de potentialités appréciables qui restent à valoriser.

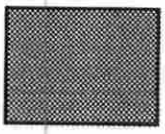
89. La stratégie régionale a été bâtie pour inspirer les politques nationales et aider les pays dans leurs choix stratégiques. La Résolution N° 3/CM/20/85 du Conseil des Ministres du 16 janvier 1985 à NOUAKCHOTT recommande aux Etats de tenir compte dans leurs stratégies nationales de la stratégie régionale. Il n'y a pas eu d'autres stratégies concommittentes élaborées pour la région.

90. En fait, les problèmes de duplication, de superposition, de compétition ou de recherche de complémentarité et de synergie se posent au niveau des plans et programmes. Pour faciliter l'analyse il a été jugé nécessaire de partir des faits, d'établir le tableau de similitudes ci-après à partir des domaines d'activités clés relevant de la gestion de l'environnement. Pour l'OSS il a été tenu compte des domaines d'intérêts connus à ce jour et parce que l'élaboration des programmes n'est pas encore achevé, il n'est pas possible d'en connaître tout le spectre. Quant à l'Agenda 21, toute spéculation a été évitée étant entendu qu'il est encore en gestation et très embryonnaire.

TABLEAU : ANALYSE DE SIMULITUDE DES PROGRAMMES GENERES POUR LES PLANS

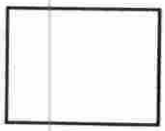
	ACTIVITES	Programmes du PNLCD	Programmes du PAFT	Programmes du PANE	Programmes du SNC	OSS	Agenda 21
1	Gestion des terroirs					ad	-
2	Aires protégées, gestion des patrimoine (sol, forêts, faune, eau, pâturages					ad	-
3	Aménagement des bassins versants					ad	-
4	Gestion de l'information sur le milieu/surveillance des écosystèmes						-
5	Gestion des ressources communes transnationales, et coopération inter-états						-
6	Santé					ad	-
7	Suivi de l'impact de l'exploitation minière						-
8	Désenclavement					ad	-
9	Démographie/populations						-
10	Pêche					ad	-
11	Crédit et épargne					ad	-
12	Recherche						-

	ACTIVITES	Programmes du PNLCD	Programmes du PAFT	Programmes du PANE	Programmes du SNC	OSS	Agenda 21
13	Coordination-concertation						-
14	Pollutions-naissances hygiène et assainissement						-
15	Valorisation et participation des femmes						-
16	Energie domestique						-
17	Tourisme					ad	-
18	Information, sensibilisation et formation						-
19	Aménagement du territoire						-
20	Lois et règlements (fonciers...)					ad	-
21	Renforcement des institutions						-
22	Décentralisation					ad	-



Forte implication du programme dans l'activité

Implication moins marquée dans l'activité



Pas ou faiblement concerné dans l'activité

ad : à déterminer

Pour Agenda 21 : les contours des programmes restent à préciser, on ne peut pas encore parler de contenu.

L'analyse fait ressortir :

91. des superpositions ou chevauchements entre les objectifs que s'assignent ces plans et le contenu des orientations en question. Il serait toutefois intéressant de savoir ce que recouvrent réellement ces chevauchements en termes de complémentarité, voire d'apport supplémentaire et/ou d'opposition. En d'autres termes, le fait que les plans ou programmes recouvrent un ou plusieurs domaines d'activités peut bien traduire un élément d'enrichissement, de contrainte ou même d'opposition ou de surcharge pour ne pas parler de concurrence. Il faut cependant indiquer que dans presque tous les pays, les PAFT sont composantes du PNLCD.

92. Les plans proposent à quelques différences près, le même éventail de programmes, de mesures. Cependant on relève les spécificités suivantes :

- pour le PANE, la prise en compte des aspects d'hygiène et d'assainissement de pollution et nuisances dans les villes et campagnes;

- pour le PNLCD, la prise en compte de la dimension transnationale de la désertification et la coopération entre Etats pour la gestion des ressources communes.

On relèvera également des domaines de concentration comme par exemple:

- au niveau de la SNC, les aires protégées, les parcs nationaux et les réserves de faune;

- au niveau du PAFT, la foresterie (il faut indiquer que le PAFT tend à passer de la formule de plan à celle de programmes pour éviter la redondance avec les autres plans existants).

93. Les avantages comparatifs se retrouvent surtout au niveau des PANE et PNLCD par rapport à leurs spécificités actuelles. Il faut toutefois relever que la remarque ne peut pas être valable pour tous les pays. Le "PNLCD mis à jour" de la République du Niger, prend en compte les aspects d'hygiène et d'assainissement, de pollution et nuisance jugés indissociables de la santé considérée comme un facteur déterminant de la valorisation des ressources humaines.

94. Les programmes OSS n'apportent pas d'éléments spécifiques ou originaux aux programmes en cours ou prévus dans les pays. Toutefois l'OSS a une particularité majeure qui peut être une donnée motrice capitale. Il s'agit de la possibilité de promouvoir des programmes conjoints et de la concertation entre sous-régions du continent confrontées au même défi de l'aridité et du sous-développement (pays de l'IGADD, pays du CILSS, pays de l'UMA, etc.).

95. Les plans et programmes semblent être générés dans la plupart des cas pour servir de vecteur à la mobilisation des ressources financières dans des pays aux capacités d'investissement faibles. Les intentions au départ sont donc nobles, mais à l'arrivée l'on constate :

- la réticence de certains partenaires à adhérer à des programmes qu'ils estiment imposés ou incompatibles avec la politique initiée;

- des difficultés presque insurmontables de coordination entre des programmes visant les mêmes objectifs (on ne tient pas à partager les résultats éclatants d'un programme avec des tiers, on veut garder le retentisssement pour soi-même; on se préoccupe peu de cohérence, l'essentiel étant la réussite de son seul programme, etc.);

. une approche de développement étoilée et au coup par coup (certains donateurs s'arrogent l'exclusivité de zones dites de concentration géographique, ou/et le guide de l'action est la volonté du donateur à financer).

96. La stratégie régionale de lutte contre la sécheresse et de développement a été faiblement valorisée par le CILSS.

PROPOSITIONS

97. Si la finalité reste le développement durable, le Plan de Développement Economique et Social devrait constitué le référenciel fondamental. Sur la base du constat et de l'analyse effectués par rapport à l'environnement, il peut être suggéré d'aider les pays à concevoir et adopter, une et une seule stratégie nationale pour l'environnement définissant les grandes orientations. Cette stratégie servirait de cadre de cohérence pour l'élaboration des plans tels que :

. le Plan de lutte contre la désertification ou plan de gestion des ressources naturelles pour un développement durable ou plan de développement rural (ou toute autre dénomination que le pays jugera appropriée). L'objectif est d'assurer pour une région comme le Sahel, l'application de l'approche globale (intégrant les secteurs élevage, agriculture, forêt, faune , pêche) dans un but de développement socio-économique soutenu;

. le Plan d'hygiène et d'assainissement, des pollutions et nuisances;

. le Plan de développement des ressources marines (pour les pays côtiers).

. le Plan d'Amélioration de l'habitat (urbain et rural).

. A ces plans pourraient s'ajouter d'autres (Santé publique, Education, etc.).

98. Un Plan d'Action pour l'Environnement est un plan "ouvert" à éventail large. Comme tel il court le risque de l'amalgame ou de superposition avec le plan de développement économique et social. C'est pourquoi, plutôt qu'un plan et pour une plus grande opérationnalité dans l'action, il est proposé une stratégie nationale qui servira à assurer la cohérence entre les plans.

99. Au lieu de procéder chaque fois à l'établissement de nouveaux plans, il faut s'attacher à enrichir les plans initiaux, en intégrant les nouvelles données et en renforçant l'opérationnalité. Les programmes doivent s'inscrire tous dans le cadre de la mise en oeuvre du plan de développement économique et social, les autres plans sectoriels ou multisectoriels servant à guider l'action sur le terrain et à alimenter le PDES.

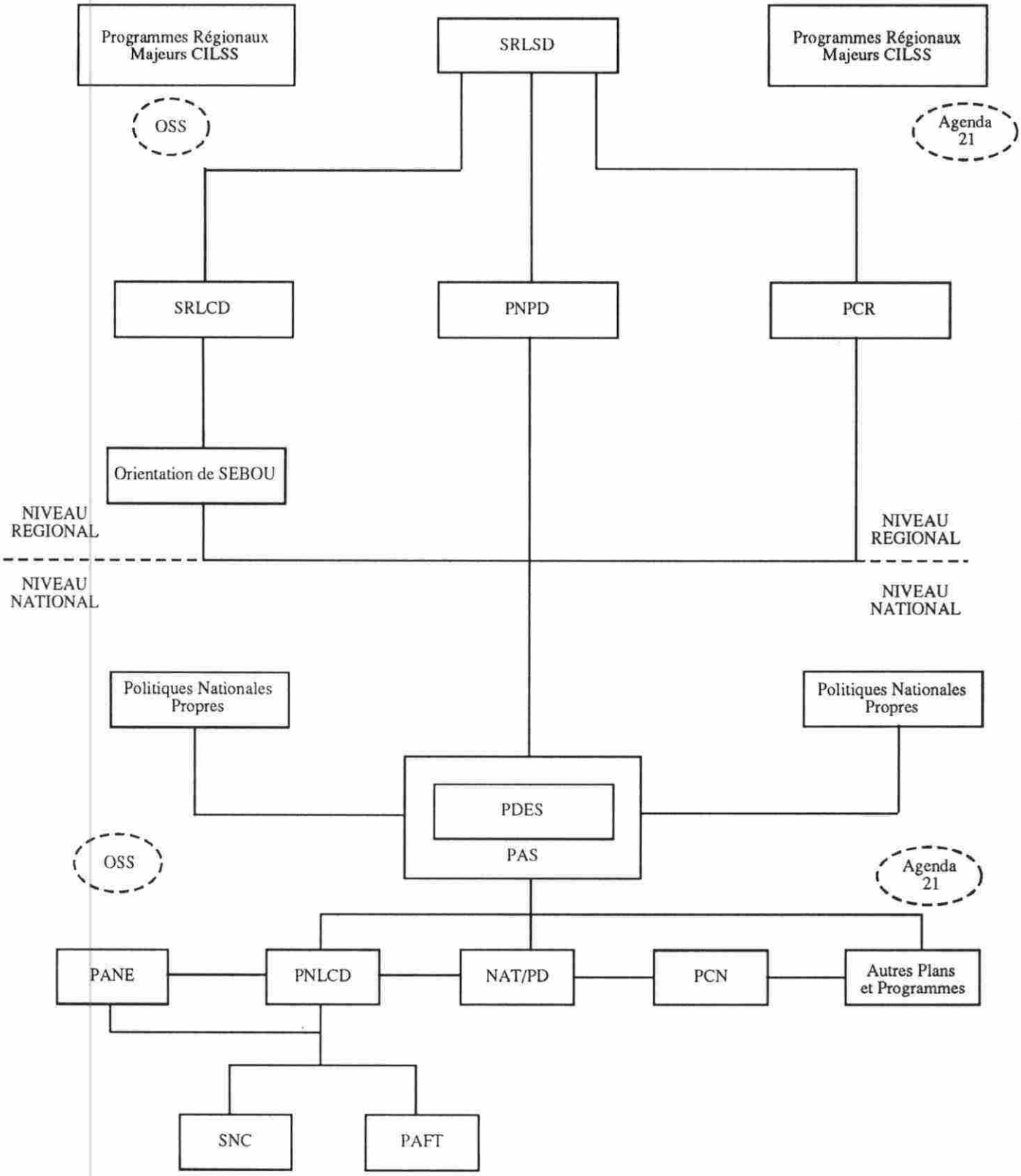
100. Une part d'effort doit être consacrée à la solution des goulots d'étranglement (voir tableau ci-après) plutôt que de l'employer à élaborer des plans redondants.

101. La cohérence régionale doit être recherchée à travers la stratégie fondamentale commune, à laquelle les pays adhèrent et qui guiderait les initiatives et programmes conjoints entre pays (mise en valeur de ressources communes, échanges d'information technique et scientifique, suivi des phénomènes sur une région plus vaste, etc.).

102. De la même manière, le problème de la coordination devra être réglé. Il importe que les Etats s'interrogent sur leurs expériences en la matière et qu'ils tirent les leçons qui s'imposent afin de mettre en place un mécanisme plus performant.

103. La planification a été défaillante jusqu'à ce jour surtout pour des raisons d'ordre structurel engendrant une forte dependance au triple point de vue de l'alimentation, du technique et du technologique, du financier. Ceci ne doit pas justifier le maintien d'une approche par projets. Aucun pays au monde ne s'est développé par projets et le Sahel ne saurait constituer l'exception. Il faut donc revoir la planification tant sur le plan conceptuel que sur celui de la réalisation. Nous ne saurions prétendre avoir une recette. Quelques textes ont été compilés et mis en annexe du présent document pour nourrir la réflexion.

APPROCHE DE COHERENCE



GOULOTS D'ETRANGLEMENT

ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL Problèmes	Origines	Conséquences
- Absence de coordination entre les différents niveaux structurels (national, régional, local)	- Fonctionnement encore insuffisant des mécanismes de concertation entre les niveaux structurels	- Réduction des performances
- Non clarification du rôle et de la compétence des des structures techniques et administratives	- Faiblesse du montage institutionnel des projets	- Réduction des performances
- Absence de compétence et de représentation des structures face à leurs nouvelles tâches	- "idem"	- "idem"
- Absence de structure de coordination forte, compétente et efficiente	- Faiblesses dues à la planification, compétitions	- Ralentissement voire blocage des activités
- Disfonctionnement de certaines structures participatives décentralisées	- Lourdeur administrative	-
- Inéquité des moyens mis à la disposition des différents services techniques	- Planification sectorielle peu efficiente	-
- Lenteur dans la reconnaissance juridique des organisations	- Expérience encore récente des pays ; le désengagement ne peut être que progressif	-
- Forte ingérence des administrations dans les organisations de population	- Omnipotence de l'Etat	-
- Difficultés de mobilisation des fonds, baisse du niveau des investissements propres des pays	- Lourdeur administrative, service de la dette élevée, PAS	-
- Insuffisance de souplesse dans certains accords et conventions soumis par les donateurs		- Retard dans l'exécution des projets
- Discontinuité des financements et retard des décaissements		

GOULOTS D'ETRANGLEMENT (suite)

STRATEGIES ET POLITIQUES Problèmes	Origines	Conséquences
- Absence d'une réelle planification ; pas de cadrage macro-économique ; caractère sectoriel des politiques de développement	- Faiblesse institutionnelle ; investissements propres des pays très limités	- Non développement persistant
- Forte ingérence des organismes d'aide et d'assistance dans les politiques des pays	- Faible capacité d'investissement des pays , dépendance financière	-
- Insuffisance de la programmation de l'exécution technique et financière des projets et actions	- Capacité de programmation réduite des pays	-
- Motivation faible des populations ; inhibition des initiatives	- Absence de réelles politiques incitatives, surtout de nature économique ; faible implication/responsabilisation des populations ; marginalisation de la femme ; décentralisation ; approche très technocratique	"idem"
- Inadaptation des textes législatifs et règlementaires	- Juxtaposition du droit dit moderne avec les règles traditionnelles	- Exacerbation de conflits entravant les actions de développement
- Difficultés énormes d'harmonisation des politiques d'intervention des partenaires de développement	- Faiblesse des institutions étatiques déficit budgétaire chronique des pays les rendant dépendant de APD	-
- Faible contribution financière des communautés rurales au développement rural	- Faiblesse des opportunités pour le paysan ; ex : accès au crédit et à l'épargne	-
- Poids des charges récurentes	- Faible développement des relations de partenariat entre les groupes clés concernés par la lutte contre la désertification et pour l'action environnementale ; moyens limités	- Maintenance d'une économie exangüe
- Insuffisance en matière de formation/information/sensibilisation	- Faible volonté politique pour la valorisation des langues nationales ; insuffisance des moyens.	-
- Vulgarisation insuffisante des textes entraînant la méconnaissance de la législation par les populations.		

GOULOTS D'ETRANGLEMENT (suite)

DEMARCHES METHODOLOGIQUES Problèmes	Origines	Conséquences
- Approche d'intervention par projet - Insuffisance de la concertation en matière de méthodologie entre les différents intervenants - Insuffisance de l'utilisation des outils de diagnostic du milieu physique et des ressources humaines - Insuffisance des données de base (statistiques, inventaires) ou fiabilité limitée - Incompabilité entre les chronogrammes non harmonisés d'exécution des projets ou des actions et les activités des populations - inexistence de processus de restitution des acquis auprès des populations ; faible valorisation des savoirs faire locaux - Suivi et évaluation déficients	- Faible utilisation des outils de diagnostic et de planification - - Compétences et moyens réduits - Capacité réduite de collecte de traitement et d'analyse - Méconnaissance de l'environnement socio-économique, compétition entre services - Communication unilatérale ; (descendante) ; non recours aux connaissances des terroirs - Absence de méthode prenant en compte la dimension environnementale ; multiplicité de méthodes selon chaque donateur	- Résultats faibles des actions ; pas de synergie - - Erreurs d'appréciation ayant des conséquences graves à brève ou longue échéance - - Retard dans l'exécution des projets - Perte de crédit auprès des populations - Performances des actions limitées ; risque élevé de gaspillage de ressources

GOULOTS D'ETRANGLEMENT (suite)

TECHNOLOGIES UTILISEES Problèmes	Origines	Conséquences
- Multiplicité et diversité des technologies	- Diviersité des sources de financement et d'intérêt	- Echec des projets
- Inadaptation des techniques et technologies par rapport aux conditions sociales, culturelles et écologiques	- Non recours aux technologies traditionnelles	- Echec des projets
- Contraintes foncières	- Inadaptation des textes	- Rentabilité de la terre, ces capitaux et de l'emploi basse
- Inventions technologiques adaptées au Sahel limitées	- Recherche encore sans attache avec la réalité économique ; travaux conjoints entre pays limités ; accent de la recherche mis sur le matériel végétal, peu sur les outils et la transformation	
- Echanges entre pays des acquis technologiques faibles	- Coopération régionale reste à concrétiser	

DEUXIEME PARTIE

Instruments et mécanismes d'intégration au processus de développement économique et social

ANALYSES ET PROPOSITIONS

CHAPITRE I :

LES INSTITUTIONS ET AUTRES PARTENAIRES DE COOPERATION

I.1. Le régional

104. L'Afrique, et particulièrement l'Afrique de l'Ouest se caractérise par un nombre particulièrement élevé d'organisations régionales et sous-régionales de mandats divers. Les institutions des Nations Unies et les institutions financières ou d'assistance (bilatérales ou multilatérales) y sont nombreuses.

Trois d'entre elles sont présentées ci-après ainsi que leur domaine d'intervention :

105. - le CILSS :

Le CILSS a été crée en septembre 1973 au lendemain de la grande sécheresse de 1968-1973 qui a engendré des bouleversements profonds sur le plan de l'environnement et entrainé des pertes énormes en vies humaines et animales.

Le CILSS regroupe neuf (9) Etats membres (Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad) qui forment un ensemble géographique qui va approximativement de la Guinée-Bissau au Sud jusqu'aux confins du Sahara au Nord, des Iles du Cap Vert (500 km au large de Dakar) à l'ouest jusqu'à la frontière occidentale du Soudan à l'Est.

Les pays du CILSS couvrent une superficie de 5,34 millions de km2 avec une population estimée à 40 millions d'habitants.

Le mandat du CILSS porte essentiellement sur :

- la recherche des solutions pertinentes à l'ensemble des problèmes qui font obstacle à la réalisation de l'autosuffisance alimentaire et à un meilleur équilibre socio-écologique au Sahel;
- la promotion de la réalisation d'actions d'intérêt régional tendant à renforcer la coopération entre les Etats;
- la mobilisation des ressources financières au financement des programmes régionaux.

Depuis sa création en 1973, le CILSS a évolué;

On peut distinguer trois grandes étapes dans l'évolution de ses approches, de ses politiques et de ses stratégies.

1. La période de l'aide d'urgence; pendant les trois premières années qui ont suivi sa création, le CILSS s'est essentiellement occupé de panser les plaies ouvertes par la grande sécheresse de 1968-73 où plus de 35 % du gros bétail et 13 % des petits ruminants ont été décimés. L'appui et l'assistance ont consisté en aide alimentaire, et en projets devant pallier la situation conjoncturelle.

2. De 1976 à 1982, il était apparu nécessaire de s'attaquer non plus aux maux conjoncturels, mais à la crise dont les racines étaient et sont encore essentiellement structurelles. Des programmes de développement composés de 612 projets connus sous le nom de Compendium de Ouagadougou ont été élaborés; 2,5 milliards $ US soit environ 750 millards de fCFA ont été mobilisés entre 1977 et 1982.

3. Sur la base de l'évaluation de l'exécution de ce programme, une nouvelle stratégie dite revisée de lutte contre la sécheresse et de développement, a été élaborée puis adoptée en 1985 (voir partie sur la présentation des stratégies).

En même temps que la stratégie revisée précitée, dans un sursaut collectif face à la menace d'un désastre écologique due à l'accélération de la désertification, les Etats élaboraient la stratégie régionale de lutte contre la désertification de Nouakchott adoptée par la 7e Conférence des Chefs d'Etat à Dakar en 1986.

De 1985 à nos jours, aucune modification n'a été apportée au mandat juridique et politique du CILSS et les efforts entrepris ont porté sur les aspects stratégiques et opérationnels

Par ailleurs, il convient de noter que le mandat et les objectifs assignés au CILSS en font une organisation originale en Afrique de l'Ouest, notamment en ce qui concerne la lutte contre la sécheresse et la désertification.

Il faut cependant remarquer que la seule affirmation de la nécesité de la coopération régionale n'a pas réussi à assurer son plein succès; beaucoup reste à faire.

Pour une grande part, l'explication tient à la dualité national-régional. Le choix est souvent imposé entre l'une et l'autre option. Grave erreur. Il n'y a pas concurrence. Il y a nécessaire complémentarité. L'un doit être au service de l'autre. Le Régional n'a pas d'existence en soi. Il est au service du national. Il n'est que l'expression d'une solidarité acceptée entre nations engagées dans un combat commun, pour relever ensemble des défis communs.

Pour être crédible, efficace, le Régional doit privilégier la concertation avec les partenaires nationaux. Ses buts, ses objectifs, sa stratégie, ses moyens doivent être le fruit d'une large concertation avec les commanditaires nationaux.

Depuis la restructuration du CILSS et l'émergence de nouvelles stratégies, l'institution a pu mobiliser plus de 200 millions de dollars au profit de projets régionaux.

Toutefois, l'augmentation du volume de l'aide n'est pas la solution au sous-développement. Les mesures et initiatives endogènes seront à ce sujet déterminantes, l'aide ne venant qu'en appoint.

Le Club du Sahel

106. En mars 1976, à Dakar, la communauté internationale crée le Club du Sahel pour appuyer le CILSS.

Le Club réunit les pays du CILSS et les pays de l'OCDE actifs dans le Sahel. Le Secrétariat du Club se trouve à Paris, au siège de l'OCDE. Le Club du Sahel se fixe plusieurs objectifs :

- organiser le dialogue entre les Etats sahéliens et les agences de coopération pour mieux comprendre les problèmes du développement;
- accroître la cohérence entre les objectifs des Etats sahéliens et les pratiques de l'aide au développement;
- être un forum permanent d'échange d'idées et d'expériences, une force de propositions et de changements.

Le Secrétariat du Club recueille, analyse et diffuse les informations sur l'aide publique au développement afin de :

---

* Club du Sahel : "Etude sur une coopération internationale".

- connaître l'origine, le volume et l'affectation des flux d'aide publique au développement;
- accroître l'efficacité des aides publiques;
- mesurer les résultats des programmes et des projets financés par l'aide extérieure.

Depuis 1986, les membres du Club du Sahel se réunissent chaque année pour discuter la politique d'aide aux pays du Sahel, les résultats obtenus et les modalités d'une meilleure coordination de leurs actions.

Le Club du Sahel en tandem avec le CILSS paraît être un instrument priviligié de coordination de l'intervention des donateurs du Sahel.

L'activité du Club du sahel mérite d'être renforcée autour de ses trois pôles traditionnels :

- bilans et diagnostics pour faire le point et définir des lignes d'action;
- rencontres pour promouvoir le dialogue et faire émerger des propositions;
- réseaux d'informations pour recueillir et diffuser les connaissances, mobiliser les énergies et mettre en relation les compétences.

L'UNSO

107. La naisssance de l'UNSO est étroitement associée à celle du CILSS. En mars 1973, une initiative se précise pour la création d'une organisation sous-régionale destinée à juguler le fléau de la sécheresse qui a sévi au Sahel apportant ruine et désolation. Cette initiative aboutit à la création du CILSS le 12 septembre de la même année à Ouagadougou. "L'opinion internationale alertée s'émue et compatit aux souffrances endurées par les Sahéliens. Sur recommandation de l'ECOSOC*, l'Assemblée Générale des Nations Unies crée le Bureau Spécial du Sahel chargé de faire la liaison avec le CILSS. Par sa résolution n° 3054 (XXVIII) en date du 17 octobre 1973, ladite assemblée précise les activités de ce Bureau Spécial dont le rôle était de coordonner les activités d'assistance à moyen et à long terme des Nations Unies au bénéfice du Sahel. Le Secrétaire Général confia alors au Secrétaire Général Adjoint aux Affaires Politiques, la responsabilité d'organiser et de diriger le nouveau Bureau. Un fonds d'affectation spécial des Nations Unies pour les activités dans la région sahélienne fut créé.

Le 1er octobre 1976, le Bureau Spécial du Sahel reçut le nom de Bureau des Nations Unies pour le Sahel et fut rattaché par le Secrétaire Général, au PNUD. C'est depuis cette date qu'il prit le sigle de l'UNSO (United Nations Sahelian Office) ou BNUS en français (Bureau des Nations Unies pour le Sahel) avant d'être un Bureau pour la Région Soudano-sahélienne à partir de décembre 1978, après la Conférence mondiale sur la désertification tenue à Nairobi (Kenya) en 1977.

L'organisation aujourd'hui connue sous l'acronyme UNSO a deux mandats :

- le premier consacré exclusivement aux pays membres du CILSS. Ce mandat est défini par la résolution des Nations Unies n°3253 (XXIX) du 4 décembre 1973 comme étant de répondre aux demandes d'assistance à moyen et long terme présentées par le CILSS, et les gouvernements des pays qui en sont membres, ainsi que d'aider à mobiliser directement des ressources pour le fonds d'affectation spéciale des Nations Unies, fonds destinés à la région sahélienne;

* Conseil Economique et social de l'ONU

- le second mandat fait de l'UNSO une agence chargée d'aider au nom du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), les neuf pays membres du CILSS, les six de l'IGADD et d'autres pays soudano-sahéliens soit en tout vingt deux (22) pays qui sont : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Ouaganda, Sénégal, Somalie, Soudan, Tchad, Togo et Tanzanie.

Les domaines de compétences portent sur :

- le soutien aux différents pays et à leurs institutions régionales dans le domaine de la planification, de la formulation de projets et programmes de lutte contre les effets de la sécheresse et contre la désertification, ainsi que dans le suivi et la coordination;

- l'aide à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en oeuvre des différents projets et programmes, soit sur une base bilatérale ou multilatérale, soit par l'intermédiaire du fonds spécial qu'il gère;

- la promotion de la coordination sous-régionale en favorisant les relations du système des Nations Unies avec le CILSS et l'IGADD;

- l'appui aux actions d'information et de sensibilisation du public.

L'UNSO a apporté une aide appréciable aux Etats sahéliens et au CILSS particulièrement pendant la période de 1973 à 1978. Depuis trois ans, des recentrages ont été opérés et un tandem CILSS/UNSO se précise. L'UNSO a beaucoup oeuvré au rapprochement du CILSS avec l'IGADD. Il apparaît après presque deux décennies de coopération, que toute concurrence entre le CILSS et l'UNSO a pour conséquence d'affaiblir l'action des deux institutions. Cette affirmation confirme encore davantage la nécessité d'une symbiose incontournable entre le CILSS et l'UNSO. Elle ne laisse aucune place à des velléités de concurrence entre ces deux institutions. Elle encourage même une plus grande coopération avec les autres institutions et bailleurs de fonds au bénéfice de cette symbiose dynamique et opérante dans la sous-région.

TABLEAU SOUS -REGIONAL

DENOMINATIONS	FORMES DE L'ASSISTANCE	OBSERVATIONS
- CEAO - CDEAO - CEEAC	Institutions de coopération interétats	- Organisations communautaires de coopération économique ayant un volet LCD
- CEBV - ALG - CBLT - OMVS - OMVG - etc.		- Organisations spécialisées
- COMIDES - AMCEN	Mécanismes de coopération	- Fora de concertation et de coopération interrégionaux

I.2. Le national

CADRES INSTITUTIONNELS		FONCTIONS	RESSOURCES HUMAINES
Ministères Plan développement rural Eco & Finances environnement énergie hydraulique ens. Supérieur/recherche **Autres mécanismes** Conseil sup. Plan CNLCD CES/CRES	Administrations centrales et services rattachés Services décentralisés	- Conception - Programmation - Exécution - Concertation - Suivi-évaluation - Conseil et appui	- Existence d'un important capital de ressources humaines - Cadres techniques et expertise privée - Si non comment mieux les impliquer dans les choix opérationnel des programmes et actions ? - Comment améliorer leurs performances ?
Collectivités rurales		- Gestion des terroirs - Concertation	- Sont-elles réellement implquées dans les processus en amont (conception, planification) et en aval (suivi, évaluation) de l'exécution - Sinon quelle modalités mettre en place pour améliorer leur association aux choix opérationnels des programmes et actions ?
ONG		Au niveau local - Conception - Planification - Exécution - Coordination - Suivi-évaluation - Appui - Conseil	- Leur intervention s'intègre-t-elle bien aux programmes d'orientations et dans les stratégies globales de développement ?

I.3. Les institutions bilatérales et multilatérales, les autres OIG

Les institutions bilatérales, multilatérales et les autres OIG sont présentées dans les deux tableaux ci-après établis à partir d'un document du Club du Sahel.

	Priorités techniques	Moyens d'action
Etats-Unis	- Passage de projets à l'élaboration de politiques de réformes (macro-économiques, sectorielles et institutionnelles) - Référence Ségou : Appui à la coopération régionale	- USAID : 10 M.S en 1991 (environnement au Sahel + investissements indirects accrus - Sénégal, Gambie, Mali, Niger.
Allemagne	- Reforestation, fertilité des sols, approches terroirs - Evaluation, échanges d'expériences - Procédure d'examen de compatibilité de tout projet avec l'environnement : appui à la coopération régionale	- GTZ, KFW : 10 M.* en 1991 (environnement de l'Afrique. (Echanges dette/nature Mali, Sénégal) - 50 m. * pour facilité BIRD
France	- Initiation d'idées ou plan international (échanges, dettes, nature, convention climat, facilité BIRD) Appui à la coopération régionale - Ressources en eau, fertilité des sols, patrimoine naturel et génétique	FAC, CCCE : 25 M. pour programme environnement de l'Afrique. (Echanges dette/nature Mali, Sénégal) - 50 M. * pour facilité BIRD
Canada	- Politique en terme de développement durable, approche terroirs - réorientation sur foresterie rurale, alternatives au bois de feu, intégration lutte contre la déforestion dans les projets agro-pastoraux. Appui à la coopération régionale	- ACDI, CRDI : 50 M. */an pour environnement tous PVD . Niger, Mali, Burkina, Sénégal
Banque Mondiale	- Approche terroirs - Gestion intégrée ressources naturelles et agricoles - Appui institutionnel	- Entre 80 et 90,26 M.* pour projets forestiers Mali, Niger, Sénégal Pays prioritaires : Mali, Niger, Tchad, Burkna (approche terroir)
Suisse	- Reforestation/agriculture - Actions globales (couche d'ozone, déchets toxiques)	- DDA : Programme annuel agriculture/sylviculture s'élève à 8 M. $US en moyenne. Contribution, facilité selon des objectifs BIRD : 50 M. $/an sur ans

	Priorités techniques	Moyens d'actions
Japon	- Reforestation prévention catastrophes naturelles - Assainissement, gestion de l'eau - Contributions multilatérales	- Fonds spécial d'aide à l'environnement 700 M.$/an pendant 3 ans
Pays-Bas	- Agro-écologie reforestation/gestion intégrée des ressources appui à la coopération régionale	- Fonds d'aide, SNV
Italie	- Référence à la commission Brundtland - rapports santé/environnement - Echanges dette/nature	
Koweit, Arabie Saoudite	- Agriculture, gestion des ressources	- Fonds koweitien - Fonds saoudien
CEE	- Environnement figure dans priorités de LOME III et IV. Appui à la coopération régionale	- FED
OMM FAO PNUD UNICEF	- Climatologie, agriculture, population, etc.	- Fonds divers

CHAPITRE II :

LES INSTRUMENTS ET LES MECANISMES D'INTEGRATION AU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

108. Devant la nécessité d'un changement dans les structures et dans les comportements, le Plan de Développement Economique et Social doit être considéré comme un ensemble de stratégies à moyen et long termes, de programmes, d'actions et de mesures d'accompagnement visant à engager un pays vers un futur désiré et maîtrisé.

109. En d'autres termes, le rôle de la planification est triple :

- infléchir les tendances à long terme jugées néfastes pour le développement;
- desserrer les contraintes qui pèsent sur la mobilisation des ressources humaines et physiques;
- organiser le changement autour d'une stratégie cohérente permettant de guider la sélection des programmes, des actions ou des projets à moyen terme.

110. La plupart des spécialistes sont d'accord pour dire que dans son essence, la planification est un effort organisé, conscient et continu dont le but est de choisir les moyens les meilleurs pour atteindre des objectifs soigneusement précisés.

111. Pour être efficace et continuellement améliorée, la planification doit :

- être établie dans un cadre institutionnel bien conçu et élaboré, travaillant en étroite collaboration avec toutes les structures concernées;
- choisir les outils les plus adéquats et déterminer les mécanismes les plus simples et les plus cohérents permettant d'associer aussi bien les structures que les organismes de financement ainsi que les populations à tous les stades du processus de planification.

II.1. Les structures et les mécanismes de planification

112. Dans les pays membres du CILSS d'une manière générale, le Ministère du plan assure l'animation et la coordination technique du processus de planification.

113. Avec l'engagement des pays de la sous-région dans le Programme d'Ajustement Strucuturel (P.A.S.), ce Ministère est de plus en plus étroitement associé à l'élaboration du budget des investissements publics, à la recherche des financements extérieurs et aussi devra intervenir dans l'approbation des marchés publics. Dans certains pays sahéliens, assez récemment on revient à des formules anciennes des Ministères de l'Economie et des Finances pour mieux assurer la cohérence et le suivi des options de développement avec l'exécution budgétaire.

114. Le dispositif institutionnel de la planification comprend un ensemble complet d'organes garantissant normalement la cohérence du plan par des procédures d'arbitrages techniques et politiques. L'appellation des ces organes varie d'un pays à un autre, même si le contenu des actions à mener reste le même.

115. Il s'agit par exemple :

- des commissions nationales de planification constituées par des commissions sectorielles et une "transversale" chargée de la synthèse. Chacune de ces commissions est présidée par un Ministre technique;

- le comité de direction du plan présidé par le ministre du plan;

- le Conseil Economique et Social qui émet des recommandations destinées au conseil Supérieur du Plan;

- le conseil supérieur du plan, présidé par le chef de l'Etat.

Cette structuration institutionnelle est complétée par des organes de concertation, formelle ou informelle entre les administrations à compétence horizontale : Ministère du plan, Ministère des finances, etc.

II.2. Les outils de planification

116. Il s'agit des techniques de planification utilisées selon les niveaux spatiaux (national, régional, local) ou sectoriels et les variantes prises en compte en vue de déterminer la sensibilité des paramètres et analyser leurs évolutions futures ainsi que les objectifs de développement retenus.

117. Plusieurs outils sont utilisés, parmi lesquels trois paraissent de plus en plus utilisés pour améliorer et rendre plus efficace la planification : La programmation triennale glissante, le schéma d'aménagement du territoire, la décentralisation et la régionalisation.

II.2.1 La programmation triennale glissante

118. La programmation triennale constitue l'innovation majeure dans les nouveaux systèmes de planification des pays de la sous - région, dans le contexte d'ajustement strucuturel.

119. Il s'agit d'un système de programmation des investissements qui constitue le troisième maillon de la chaîne " planification" et qui sert de trait d'union entre le plan de développement économique et social et le budget de l'Etat.

Description globale du processus de programmation triennale glissante

120. Les principales tâches à mettre en oeuvre par le Ministère du Plan avec l'appui de celui des finances, se déroulent en trois étapes principales :

- l'élaboration des perspectives triennales : il s'agit de réviser sur la base de statistiques récentes le cadrage macro - économique et d'ajuster chaque année les perspectives triennales (globales et sectorielles) du programme d'investissements publics;

- l'établissement du bilan physico-financier des projets, il s'agit de :

* suivre l'exécution des projets et études en cours, et en dresser un bilan au moins chaque année, pour caler sur des bases fiables le programme triennal;

* publier dans des délais réduits par rapport au passé les bilans, les analyses et les prévisions sur l'exécution physique et financière des projets;

- l'évaluation et la sélection des projets, il s'agit :

* d'évaluer l'impact prévisionnel des nouveaux projets à soumettre au comité de sélection, en vue de leur éventuelle programmation;

* de sélectionner périodiquement les nouveaux projets en fonction de l'importance de leur contribution au développement économique et social conformement aux objectifs du plan, afin d'envisager leur inscription au programme triennal et de mettre en place les ressources humaines, financières et techniques nécessaires à leur réalisation;

* d'évaluer ex - post l'impact effectif sur l'économie nationale ou sur les finances publiques, des principaux projets achevés au cours des précédents programmes triennaux, et devenus opérationnels.

A partir des actions ci-dessus, chaque année on ajuste le programme triennal et le budget consolidé d'investissement.

Mise en oeuvre du processus

121. La mise en oeuvre suppose une amélioration importante des instruments de planification dans deux directions essentielles :

* Les capacités prospectives de la planification :

La représentation des scénarios tendanciels (futurs possibles), dans un horizon à long terme, reste indispensable pour préciser la compréhension des grandes tendances de l'économie, à partir de ses contraintes majeures et de ses potentialités.

* L'amélioration du système d'information :

Les instruments utilisés jusqu'à ce jour recèlent une série de lacunes, notamment en ce qui concerne l'analyse des comportements des agents économiques en matière de consommation et d'épargne. Les mécanismes de répartition des revenus sont ignorés et les réactions aux variations des prix ne sont pas systématiquement prises en compte.

122. La mise au point du Tableau Entrée - Sortie (T.E.S) ou Tableau d'Echange Interindustriel (T.E.I.), comme outils permettant de mieux évaluer les effets intersectoriels des projets et des mesures inscrites au plan et aussi en tant qu'instrument de perfectionnement de la comptabilité nationale, doit être un objectif prioritaire.

123. Un enrichissement ou une amélioration du système d'information pourra déboucher sur la confection de "modèles" d'analyses globaux ou intermédiaires, permettant d'intégrer les variables des comportements dans les prévisions économiques à moyen terme et à court terme.

II.2.2. La régionalisation et la décentralisation de la planification

124. Depuis de nombreuses années, la majorité des pays sahéliens est soucieuse de mettre en place et d'institutionnaliser la régionalisation de la planification. Cependant la concrétisation de cette volonté requiert des conditions particulières, difficiles à rassembler.

125. En effet, la réalisation de plans régionaux qui harmonieusement du reste s'intégrent dans une synthèse nationale, exige des compétences judicieusement réparties à chacun des niveaux centraux et décentralisés, de la structure du Ministère du Plan. De plus le processus institutionnel itératif constructif entre le niveau central et les préfectures ou départements, les départements et les arrondissements, une synergie entre les intervenants, tant en amont qu'en aval, des banques de données économiques régionales fournies, des indicateurs de tendance par secteur seront nécessaires.

126. Rares sont les pays dont les ressources permettent de mener à bien ces actions. Néanmoins des mesures institutionnelles sont prises et des actions menées, pour parvenir aux objectifs visés. Il s'agit :

* En matière de régionalisation, d'arriver à une plus grande responsabilisation et participation des Régions dans la définition et la mise en œuvre des actions de développement. Aussi les mesures proposées seront-elles essentiellement d'ordre technique, institutionnel et financier.

A ce sujet d'une manière générale, la stratégie proposée s'articule autour des trois grands groupes d'actions que sont :

- la création des conditions qui permettent que les projets régionaux puissent être étudiés, évalués, sélectionnés et financés au même titre que les projets présentés par les ministères techniques;

- la mise en place des conditions du transfert des responsabilités de gestion et de mise en oeuvre de certains projets des services centraux du Ministère aux instances régionales;

- l'accroîssement et le renforcement des possibiltés de coordination, par les autorités régionales, des actions de développement entreprises dans les régions.

* En matière de décentralisation, de rendre les administrations des Collectivités locales plus autonomes.

127. A ce sujet il est le plus souvent proposé :

- de renforcer les pouvoirs des conseillers municipaux et ruraux, notamment en matière de gestion financière et de maîtrise d'ouvrage (organisation des services, accroître les ressources, encourager les regroupements, etc.);

- de reconnaître et de promouvoir la planification locale .

II.2.3. Le schéma d'aménagement du territoire

128. Les stratégies d'aménagement du territoire doivent être perçues dans deux dimensions. D'une part en tant qu'outils méthodologiques de réalisation des programmes et plans régionaux et, d'autre part comme un moyen de faire participer le pays aux actions sous-régionales.

129. Les objectifs que se fixe un schéma d'aménagement du territoire sont :

- de maîtriser l'évolution de l'environnement agro - pédologique et écologique;

- de freiner l'exode rural et de créer un cadre de vie incitateur en milieu rural;

- d'utiliser rationnellement les potentialités en vue d'un développement accéléré et harmonieux.

130. D'une manière générale, la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire répond à un besoin fondamental de mobilisation des informations et d'approfondissement de la connaissance des contrastes du territoire national; de contribution à la détermination, à long terme, des principales "tendances lourdes" relatives à l'évolution de chaque espace; de dégagement des axes majeurs d'action susceptibles de favoriser un développement harmonieux des espaces constitutifs du territoire et enfin faciliter la participation effective de toutes les parties prenantes.

REMARQUES IMPORTANTES

131. Il ressort d'une étude portant sur la planification dans les pays en voie de développement réalisée par l'IDE/Banque mondiale (1) que les principaux problèmes sont relatifs :

- à la répartition des fonctions de planification entre les organismes de planification au niveau national et ceux régional, voire à un niveau inférieur du découpage administratif;
- à l'intégration des fonctions de planification sectorielle;
- à la conformité des stratégies de développement sectoriel et les stratégies et politiques nationales;
- à la traduction de ces stratégies et politiques dans la formulation et la réalisation concrète des programmes et projets plurisectoriels;
- aux mécanismes de coordination en relation avec "la concordance entre les frontières sectorielles et celles des échelons administratifs et des agences d'éxécution";
- à l'opérationalité des structures de gestion;

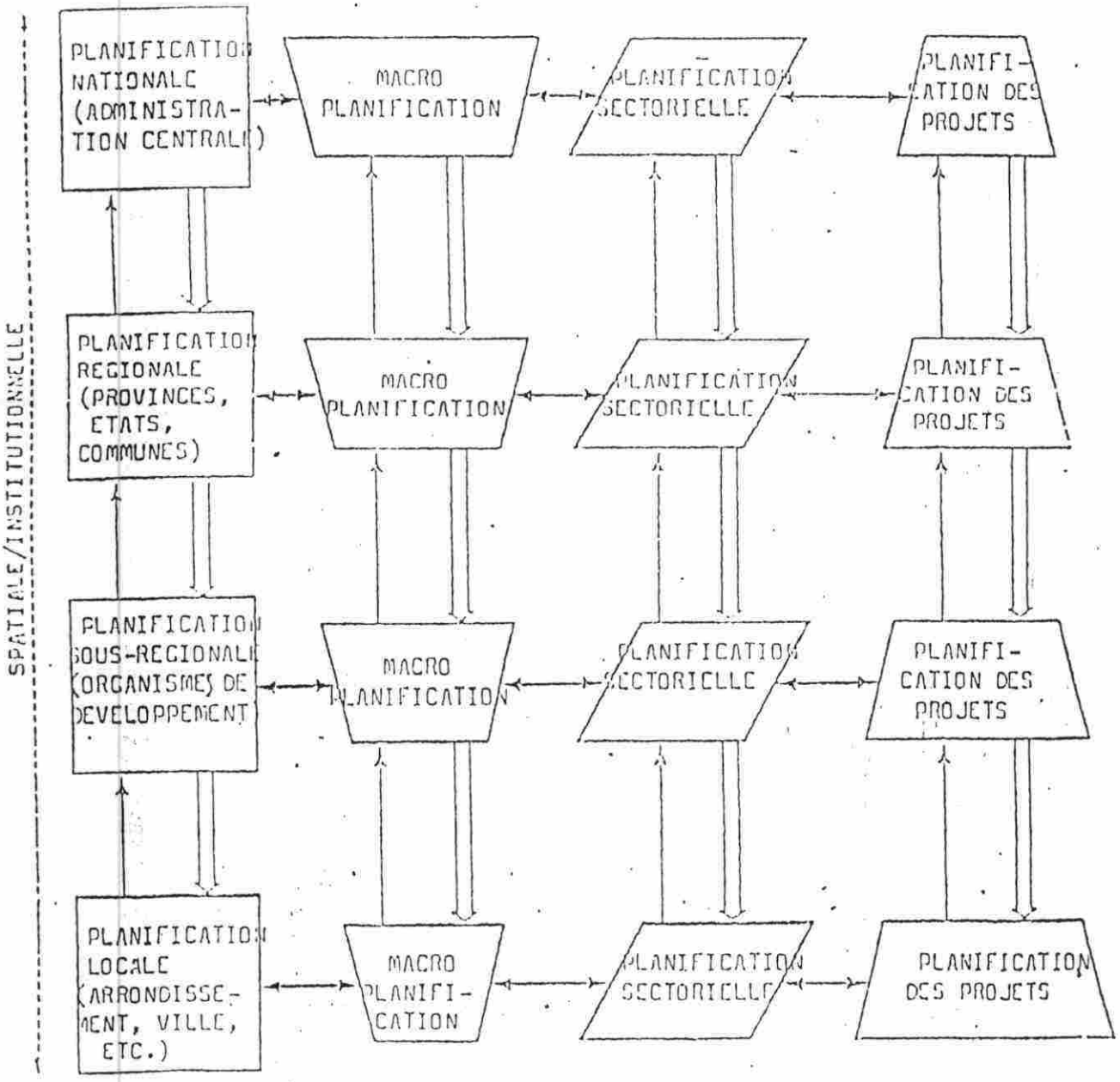
132. Les problèmes entre "les mécanismes et certaines relations financières et fiscales définies constitutionnellement, légalement et administrativement entre les échelons supérieurs et les échelons inférieurs" de l'administration du pays et qui peuvent amoindrir l'efficacité des opérations:

- à l'existence d'un cadre institutionnel permettant d'assurer une interface efficace entre la planification (descendante et celle ascendante) et liées à cela, la question de la décentralisation du pouvoir (politique, économique et financier) et celle relative à la place et au rôle de la micro planification par rapport à la macro planification. La micro planification n'a pas toujours pu bénéficier "des fondations nécessaires à une bonne planification des projets";
- à l'absence de l'intégration entre "la planification physique spatiale, de l'utilisation des terres, etc... d'une part, et la planification économique et sociale d'autre part, se pose le problème des interfaces entre les rapports des économistes et aménagistes/géographes;
- à la durée de l'exercice budgétaire (un an) par rapport à la durée des plans, programmes et projets à moyen terme;
- à la question de savoir si l'équilibre qui doit être respecté entre le "développement des différents secteurs et les différentes régions" pour éviter que la croissance globale soit lente - ou si "la croissance économique peut être stimulée par des sauts de croissance dans certains secteurs, sous secteurs ou certaines régions qui, par l'intermédiaire des liens en amont et en aval, stimulent la croissance et le développement dans d'autres secteurs";
- etc.

Tableau : **MATRICE DE CLASSIFICATION DES DIFFERENTS TYPES DE PLANIFICATION**

La "matrice idéalisée" illustre les relations qui existent entre les classifications spatiale et instutitionnelle et la première des deux classifications fonctionnelles (Type A). Ce schéma n'est pas supposé décrire la situation qui existe en générale dans les pays en développement, mais plutôt de présenter des aspects et des relations que l'on considère importants dans un cadre d'ensemble.

Tableau : MATRICE DE CLASSIFICATION DES DIFFERENTS TYPES DE PLANIFICATION



La "matrice idéalisée" illustre les relations qui existent entre les classifications spatiale et institutionnelle et la première des deux classifications fonctionnelles (Type A). Ce schéma n'est pas supposé décrire la situation qui existe en générale dans les pays en développement, mais plutôt de presenter des aspects et des relations que l'on considère importants dans un cadre d'ensemble.

CONCLUSION GENERALE

133. Dans la sous-région sahélienne couverte par le CILSS la variété de plans et programmes, de mécanismes et d'instruments existant pour lutter contre la désertification, rend nécessaire une harmonisation des politiques et stratégies. L'impact de la dégradation des ressources naturelles sur le développement économique, social et culturel des pays de la sous-région exige qu'un autre type de scénario soit mis en oeuvre pour contrecarrer, alors qu'il est encore temps, les répercussions du phénomène de désertification sur les secteurs vitaux de l'économie de cette zone géographique. Il y a lieu donc de corriger rapidement les distorsions qui tendent à s'amplifier et, au delà des programmes de réalisations physiques, de développer des mesures incitatives de nature à impliquer fortement et efficacement les collectivités principalement celles rurales, dans les stratégies à mettre en oeuvre. En effet l'une des remarques les plus pertinentes s'agissant des échecs enregistrés au cours des trois décennies d'édification de l'indépendance des pays africains, est la "dépréciation" de la participation populaire en ce qui concerne les types et formes d'investissement humain, suite à une démotivation progressive découlant des attitudes et comportements adoptés par ceux qui ont eu à assumer la responsabilité de la conduite de la chose publique. Certes tout n'a pas été négatif, mais outre les compromis assimilables à des échecs, ces derniers ont le plus prévalu.

136. Il faut souligner l'intérêt qu'il y a, au-delà de l'identification de la problématique et la détermination des solutions aux problèmes, de retenir que les améliorations ne seront possibles que si la prise de conscience est réalisée par tous les segments de public concerné, à savoir des décideurs aux populations à la base et, qu' à tous les niveaux, l'engagement ferme soit pris de faire aboutir les objectifs fixés et d'oeuvrer dans ce sens.

137. Il faut garder à l'esprit que tout se tient dans le triptyque : Environnement-Développement-Populations.

138. Le rôle de la planification dans le contexte des économies de nos pays mérite d'être examiné et repensé afin que cette planification ne soit pas comme l'écrit G. Winter "un jeu d'échecs sur un échiquier agité de l'extérieur".

139. L'extrait de l'ouvrage* de Mme Anne de Lattre (ancienne Directrice du Club du Sahel) et Mr Arthur M. Fell ci-après mérite réflexion: "Les pratiques de travail du CILSS et du Club du Sahel ont exercé une influence non négligeable sur les méthodes et les modalités de la coopération internationale au Sahel, ceci malgré l'ambiguïté inhérente aux relations entre pays développés et pays en développement, relations qui comportent de la générosité, de la reconnaissance, de la bonne volonté, mais également de l'égoïsme, du paternalisme, de l'hypocrisie, des illusions sur soi et sur les autres.

140. Les études sur les dépenses récurrentes ont tenté de convaincre les Sahéliens et les donneurs que l'accroissement du volume de l'aide n'est pas la réponse à tous les problèmes du développement. Il vaut mieux abandonner un projet plutôt que de le financer, si ce projet n'est pas adapté aux conditions du Sahel ou s'il n'a aucune chance de produire ou de recevoir les ressources nécessaires à la couverture de ses dépenses récurrentes : accepter un tel projet, c'est prendre le risque de le voir échouer ou d'en faire un boulet pour l'économie. De nombreux Sahéliens et de nombreux responsables d'agences de développement ne prennent pas suffisamment en considération le danger, pour les pays du Sahel, d'une assistance extérieure mal ciblée, aboutissant à des projets dont les coûts de fonctionnement et de gestion sont prohibitifs".

---

* Club du Sahel : "Etude sur une coopération internationale.

141. Enfin le Sahel entre dans une nouvelle ère porteuse d'espoir. Les "monocraties concentrées" cèdent le pas à plus de transparence et de démocratie. Le passé a été chargé de nombreuses variables dépressives, le futur on l'espère, se présentera avec plus de variables motrices. Les options nationales seront mieux pensées, les priorités mieux définies et sériées, les responsabilités mieux assumées.

ANNEXE I

ANNEXE I

CONCEPTS ET NOTIONS*

Notion de planification : processus continu et itératif de prévision de moyens à mettre en oeuvre, dans un cadre concerté, en vue d'atteindre des objectifs dans le temps et dans l'espace par différents acteurs.

Concept du plan : document de référence regroupant l'ensemble des actions et des dispositions à mener dans un espace déterminé.

Concept de programme : ensemble d'actions intégrées à exécuter en vue d'atteindre des objectifs spécifiques à court terme. Il peut être un élément du plan.

Concept du projet : ensemble d'activités concrètes spécifiques s'adressant à un groupe-cible, à mener avec des moyens requis, en vue d'atteindre des objectifs bien déterminés dans le temps et dans l'espace. Il peut être un élément du plan et du programme.

Concept de budget : ensemble de moyens financier prévisionnels (en termes de ressources et d'emplois) requis pour exécuter une activité, un projet, un programme, un plan.

Ensemble de recettes et de dépenses requis pour exécuter une activité, un projet, un programme, un plan.

Notion de programmation : processus d'harmonisation, de mise en cohérence, de coordination d'un ensemble d'action en vue d'aboutir à un programme.

La programmation dans le cas spécifique de la recherche de solution à des problèmes (par exemple d'activités de développement ; période, mécanisme, intervenants, coût de réalisation) représente un outil approprié de gestion des périodes de réalisation des activités et constitue une préparation technique du travail à faire.

Mais on donne souvent un sens restrictif au mot programmation (ou planning "quand elle sert à désigner les tableaux qui sont uniquement des moyens visuels les plus habituels de représentation de la fonction de planning parmi bien d'autres" (M.G. DELAFOSSE).

La programmation permet (fonction) :

- de cerner dans le temps les aspects de la préparation, de l'exécution et du contrôle de chacune des activités que suppose l'action envisagée ;

- De ce fait elle prépare à l'évaluation.

- d'analyser les époques (dates) correspondant aux différentes phases que ces activités constituent ;

- de déterminer celles dont l'opportunité paraît plus présente.

Son but : est de conduire à une réduction des pertes de temps. Cet objectif est atteint à travers les différentes opérations qu'elle permet à savoir :

*** Il s'agit là de définitions élémentaires établies dans le but d'une compréhension commune des concepts et notions.**

- de déceler les blocages qui interviennent et qui pourraient nuire au bon déroulement de l'action s'ils n'étaient pas levés ;

- d'informer sur le déroulement de l'exécution des activités qui rentrent dans l'action ;

- d'établir les liaisons entre les différents éléments (postes techniques, ressources humaines, etc) impliqués dans la réalisation de l'action globale envisagée.

Le rôle : que la programmation assure en tant qu'outil de solution aux problèmes qu'introduit la période de déroulement des activités d'une action donnée est triple :

- un rôle de commandement qui consiste essentiellement à déclencher au moment opportun les activités ;

- un rôle de coordination des divers facteurs en jeu pour les placer dans les meilleures conditions de développement ;

- un rôle de contrôle (donc de suivi) de l'exécution des activités et d'apport de mesures correctives le cas échéant.

Concept de stratégie : doit répondre aux questions suivantes pour des opérations de grandes envergures :

- comment évoluer (en terme d'approche et de démarche : conduite à tenir d'une manière générale ; comme base des actions) ;

- par qui ?

- avec quoi ? (Ressources à combiner, à coordonner, à organiser) dans le temps (quand précisément) et dans l'espace (où), pour atteindre un objectif déterminé.

Concept de politique environnementale : processus globaux à partir desquels des gouvernements, à divers niveaux, sont amenés à intervenir - ou à ne pas intervenir - dans la solution des problèmes liés à la gestion de leur environnement. La notion couvre donc les systèmes de valeurs et les idéologies, le rôle des groupes privés de tous ordres, les types et les modes de fonctionnement des bureaucraties, les processus décisionnels, la nature et les formes des interventions gouvernementales, l'impact de ces politiques sur la société et la solution des problèmes.

Concept de sensibilisation : on entend par sensibilisation la prise de conscience collective d'un phénomène, de ses causes et de ses effets. Les moyens utilisés pour parvenir à cette sensibilisation sont multiples et complémentaires (campagnes d'information et de vulgarisation, les valeurs d'exemple, et toutes autres opérations établies dans le cadre du phénomène). Cette sensibilisation doit amener des changements d'attitude et de comportement.

Au terme des actions de lutte contre la désertification les changements attendus peuvent être identifiés au niveau, d'abord de la prise de conscience de l'idée que les ressources naturelles ne constituent pas des entités inépuisables et qu'il est nécessaire de veiller à leur préservation tout en continuant leur exploitation. Ensuite il apparaît nécessaire que tous les segments de la population impliquée dans l'exploitation de ces ressources naturelles se rendent compte de la nécessité de s'informer d'une manière totale sur la rentable dimension du patrimoine existant et sur les effets comme les avantages découlant des formes de pratiques requises pour la préservation et la valorisation de ces ressources.

Concept de mobilisation : on entend par mobilisation l'association coopérative d'individus qui mettent en commun leurs ressources humaines, techniques et financières dans le cadre d'actions collectives, correspondants à un objectif d'intérêt commun. La mobilisation implique une participation à des activités spécifiques au domaine visé, mais également à tout autre effort indirect de lutte pouvant contribuer à la réalisation de l'objectif visé. Si on prend le cas de l'exploitation du

bois, la mobilisation veut donc dire aussi la mise en oeuvre d'actions collectives dans le domaine de la lutte contre la déforestation sauvage (par exemple utilisation des énergies nouvelles, foyers améliorés, meilleure gestion du pastoralisme, etc.).

Concept de vulgarisation : la vulgarisation peut se définir comme une activité dont le but est de diffuser les techniques appropriées et de convaincre des personnes de les pratiquer. Elle apparaît comme un système ayant au niveau du village des agents bien informés, visitant régulièrement les paysans et leur apportant des messages techniques adéquats. En même temps ils font aussi remonter les problèmes de ces paysans à d'autres niveaux susceptibles de les prendre en compte. Plus précisément, c'est une activité qui se consacre et se concentre sur des voies et moyens dont le but est de délivrer une expertise consistant en conseil et des appuis techniques de nature à :

- rationaliser et optimiser leurs productions
- accroître leurs revenus
- apporter un soutien approprié à leurs activités.

Elle met en relation d'une manière dynamique les paysans, les agents d'encadrement responsables de l'activité de vulgarisation et ceux de la recherche.

Sensibilisation, mobilisation et vulgarisation sont complémentaires. Certes, on peut réquisitionner une population particulière pour faire des travaux d'intérêt collectif, mais sa sensibilisation n'est alors que partielle et temporaire, si on ne développe pas simultanément les efforts concrets pour la motiver de manière durable.

Concept de participation : La participation peut être comprise selon deux sens : un sens passif (avoir à prendre part ou sans avoir à décider) et un sens actif (participer en prenant des responsabilités).

Indépendamment du degré de développement d'un pays, la participation est aujourd'hui une des aspirations majeures des couches politiquement conscientes de toute population. En tant que processus social, elle s'oppose au conflit. C'est donc une forme supérieure de l'organisation sociale.

Participer à quelque chose signifie donner librement son avis, s'associer avec d'autres, communiquer, choisir entre différentes solutions.

CINQ TYPES DE PARTICIPATION

selon Albert Meister

TYPE DE PARTICIPATION	ORIGINE DE LA CREATION DU GROUPE PARTICIPATIONNISTE	MODE DE RECRUTEMENT	FONCTION SOCIALE DU GROUPE
De faire	Origine dans la tradition : groupe d'âge, de métier, groupe familial, religion	Non volontaire	Renforcement des coutumes, de la tradition, des manière de faire.
volontaire	Création du groupe par les participants eux-mêmes, sans recours à des animateurs extérieurs ; le groupe se donne lui-même son organisation : syndicats, organisations professionnelles, politiques, etc.	Volontaire	Satisfaction de besoins nouveaux, oppositions au milieu, création de nouveaux comportements ; Adaptation au changement social et continuation du changement ou lutte contre le changement.
Spontanée	Création du groupe par les participants eux-mêmes ; mais groupe fluide, fluctuant sans organisation : groupes voisinage, coterie, cliques, etc.	Entièrement volontaire	Pas de fonction sociale apparente ; surtout fonction latente de satisfaction des besoins psychologiques des participants
Provoquée	Création du groupe par les animateurs extérieurs, projets de développement communautaire, "group work", etc.	Provoqué, suscité	Fonction de changement social par adoption de comportements jugés désirables par les animateurs extérieurs
Imposée	Création du groupe par les animateurs extérieurs ou adoption de normes impératives par les participants eux-mêmes : différents systèmes de mobilisation de la main-d'œuvre, règle de distribution d'eau dans un programme d'irrigation, etc.	Obligatoire	Participation indispensable au fonctionnement, renforcement des normes.

ANNEXE II

ANALYSE DES EXPERIENCES DE PLANIFICATION DANS LES PAYS DE LA ZONE SOUDANO-SAHELIENNE SOUS L'ANGLE DE L'INTERDEPENDANCE ENTRE LA PLANIFICATION ET L'ECOLOGIE(*)

Les premiers plans de développement des pays de la sous-région soudano-sahélienne ont été élaborés au lendemain de l'accession à l'indépendance, dans les années 1960 pour la plupart, par l'assistance technique en place ou par des bureaux d'études étrangers.

Les nouveaux Etats indépendants avaient hérité d'un système économique haut et dont les mécanismes de fonctionnement se caractérisent par une grande rigidité et des rapports de force qui rendent difficile leur remise en cause de façon systématique. Par ailleurs les besoins de financement, surtout des nouvelles charges administratives incombant aux jeunes Etats, avaient entraîné le maintien des stratégies d'une économie de traite, avec un accent particulier sur les cultures d'exportation et la fiscalité, principales sources de revenus pour les Etats.

L'urbanisation croissante, le développement des échanges économiques et sociaux ont entraîné progressivement, mais sûrement, une grande diversification des activités pour générer de nouvelles sources de revenus et/ou de placement. Ainsi les urbains (fonctionnaires de l'Etat et commerçants) interviennent de plus en plus sur les espaces ruraux par la création des plantations de rente en général sur les meilleures terres et d'activités d'élevage. Pendant ce temps, les ruraux diversifient leurs activités en faisant place aux productions destinées aux marchés extérieurs pour faire face aux besoins monétaires induits par les nouvelles charges de la modernisation.

Ces phénomènes sont aggravés entre autres par les deux facteurs suivants :

- le flou législatif et institutionnel créé par la juxtaposition dans les faits du droit foncier traditionnel et du droit foncier moderne

Cette juxtaposition a entraîné des pertubations 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 subsitution n'ont pas été efficaces pour résoudre les problèmes.

Cette nouvelle situation a entraîné non seulement une dégradation rapide des écosystèmes, que la sécheresse est venue aggraver -mais également une détérioration des rapports sociaux. Ce dernier phénomène a abouti parfois à des conflits ouverts ou larvés 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.

- la faiblesse du système de planification mise en place des Etats

En économie libérale, les activités économiques résultant de l'utilisation de la nature pour satisfaire les besoins de l'Homme, peuvent être le fait d'un simple jeu d'initiatives individuelles ou de petits groupes et/ou d'actions dispersées des services de l'Etat.

La régulation, dans un tel système, se fait a posteriori par le marché (offre et demande) ou à défaut et de plus en plus de nos jours, par un interventionnisme de l'Etat à travers un plan d'ajustement pour réduire les coûts économiques et sociaux d'une telle pratique.

(*) Extrait d'une communication de l'IPD/AOS à un Colloque tenu à Nairobi en Mars 1987.

Les jeunes Etats ont tous hérité de ce système économique libéral et si planification il y avait, les centres de décision étaient situés à l'extérieur du pays et les objectifs des plans sur-imposés.

Après l'accession à l'indépendance, souvent sous l'instigation d'agents extérieurs, notamment des bailleurs de fonds, des structures de planification ont été créées dans les pays et les premiers plans ont été élaborés pendant la préiode allant de 1961 à 1967.

Dans ces premiers plans on peut dire sans risque de se tromper que les préoccupations d'ordre écologique et de préservation de l'environnement étaient généralement absentes. A cette époque les préoccupations essentielles étaient la recherche d'une croissance élevée du secteur agricole considéré comme moteur de l'économie de la plupart de ces pays et la construction des bases d'une industrie nationale.

Par ailleurs les données scientifiques sur les milieux naturels n'étaient pas suffisamment prises en compte dans le processus de planification.

Les plans élaborés successivement sur la base du credo d'une croissance accélérée assurée par une aide généreuse des pays industrialisés (aide financière, transfert de technologie, assistance technique, formation des techniciens et scientifiques en grande quantité, etc.), l'ont été selon la méthode de planification par les projets dont les inconvénients, en l'absence de politiques nationales clairement définies, sont bien connus. Les plans dans ce cas sont des catalogues d'idées de projets non coordonnées entre elles et non mises en cohérence avec les objectifs de développement. Les financements et la réalisation des projets ne sont pas maîtrisés; les résultats de leur exécution ne sont ni contrôlés, ni suivis, ni évalués au plan macro-économique par les structures de planification. En effet l'autorité attribuée à ces structures n'a que rarement été à la hauteur des exigences d'une planification rationnelle.

A partir des années 1970, avec la naissance des mouvements écologiques aux USA (1970) en France (1976) et surtout les périodes de sécheresse 1968-1974, on a pu voir se dessiner dans les plans de certains pays de la zone soudano-sahélienne des préoccupation d'ordre écologique concrétisées par des actions ponctuelles du type "défense et restauration des sols" "lutte contre la déforestation", "maîtrise de l'eau", etc. Mais les systèmes de planification qui ont réellement défini une politique claire, une politique cohérente et les moyens correspondants pour faire face à long terme à la dégradation de l'environnement restent rares.

C'est évident, la planification dans les pays de cette sous-région est encore inefficace quant à la prise en compte de la dimension écologique dans les plans, programmes et projets.

Les raisons en sont :

- le maintien de la méthode de la planification par les projets fondés sur les critères de rentabilité micro-économique et à court terme;
- la faiblesse des moyens financiers et technologiques d'intervention en rapport avec les coûts élevés des opérations de restauration des écosystèmes dégradés ou à protéger;
- l'absence de politique et de schémas d'aménagement du teritoire dans beaucoup de cas;
- la faiblesse de la décentralisation du pouvoir rendant difficile la participation responsable des populations dans le processus de planification.

Pourtant, aussi bien au plan théorique qu'au plan des méthodes, la planification macro-économique et macro-spatiale semble être la voie la plus indiquée pour concilier l'économie (vision généralement à court terme) et l'écologie (vision nécessairement à long terme).
Si nous sommes d'accord sur cette hypothèse, il nous restera à réfléchir sur les voies et moyens d'amélioration de nos systèmes de planification.

Voies et moyens de l'amélioration de gestion de l'environnement à travers la planification

La planification par son objet et ses formes d'expression (approche globale du développement; intervention macro-spatiale et multisectorielle, etc.), sa dimension temporelle (effort de prospective et de politique d'intervention à long terme) et son caractère continu et répétitif de même que son support principal de réalisation que consituent la mobilisation et la participation des populations offre, de réelles possibilités de concilier l'économie et l'écologie. L'essentiel est qu'on s'attache à intégrer dans les processus de planification, des stratégies et des actions de préventions pour éviter que les effets cumulés des interventions à mener, n'entraînent des péjorations graves sur l'environnement. Pour ce faire, les directives que les Etats auront à donner au moment de l'élaboration des plans de développement devront mettre l'accent sur la nécessité :

- d'intégrer impérativement parmi les paramètres d'analyse de la planification nationale, régionale et locale, l'écologie, aussi bien dans les choix opérationnels des programmes et actions de développement, que dans l'affectation des ressources naturelles en termes de vocations. Dans ce cadre d'approche aménagement et gestion des terroirs villageois deviennent des outils privilégiés de planification des ressources naturelles;

- d'adopter des mesures, des actions communautaires et surtout de procéder à des dépenses d'infrastructures qui concrétisent la volonté de préserver l'environnement de son utilisation durable;

- d'instaurer des programmes de formation des populations aussi bien rurales qu'urbaines qui dépassent la simple sensibilisation ou la prise de conscience des phénomènes de désertification et de pollution, pour se fixer des objectifs observables en termes de mentalité collective et de comportement en adéquation avec les exigences d'une gestion rationnelle de l'environnement;

- de faire place dans les politiques de développement à des recherches du types psyco-social pour identifier les comportements humains et leurs motivations face aux ressources naturelles dans les cas où ces comportements sont nocifs et aussi dans le but de leur trouver des solutions.

ANNEXE III

CRISE ET RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION (*)

I. L'EXALTATION

Depuis 1950, plus de 300 plans pluriannuels ont été élaborés dans les pays du Tiers-Monde. En 1983, sur 80 cas examinés par la Banque Mondiale, 4 pays sur 5 étaient dotés d'un plan de développement. Dans le seul cas de l'Afrique, au début de 1984, tous les Etats disposaient d'une structure de planification (Ministère, Commissariat, Direction générale) et 45 d'entre eux avaient un plan à moyen terme (quinquennal pour la majorité, quadriennal, triennal ou "Intérimaire" pour les autres).

L'engouement pour la planification a été unanime dans les années 1950 et 1960 dans tous les pays en développement. Est-il possible aujourd'hui de dresser un bilan quant à l'efficacité de cette procédure de choix et d'orientation de la politique de développement dans l'évolution économique des sociétés du Tiers-Monde. D'aucuns s'accordent à lui attribuer une place très modeste, voire à dénigrer totalement son influence. D'autres n'hésitent pas à dénoncer l'effet pernicieux de la planification volontariste, cause première de l'incapacité des Etats à maîtriser les paramètres économiques élémentaires et source de déséquilibres financiers permanents. Mais, ce faisant, ne se trompent-ils pas de cible. Il convient d'évaluer la pertinence des principales critiques, puis d'examiner les conditions requises aujourd'hui pour la mise en oeuvre d'une "nouvelle" planification du développement. L'expérience africaine nous servira de référence principale dans cette étude.

Parmi les diverses influences ayant à l'origine contribué à la diffusion de l'idée de planification, rétrospectivement trois paraissent décisives :

- De nombreux responsables politiques du Tiers-Monde ont été marqués par l'apparente réussite de la planification centralisée soviétique mise en oeuvre à partir de 1928-1930. Il était d'usage parmi les spécialistes de l'associer à l'essor spectaculaire de l'industrialisation de l'URSS. Plus globalement, les plans quinquennaux étaient présentés comme les instruments ayant permis de surmonter les sévères contraintes liées au faible développement initial du pays puis de supporter les rigueurs économiques imposées par la guerre avec l'Allemagne hitlérienne;

- Les expériences britanique, hollandaise, et surtout française (Plan Monnet), après la deuxième guerre mondiale, ont également aidé à rendre crédible l'idée de la planification nationale, la reconstruction des économies ouest-européenne, facilitée à partir de 1948 par le Plan Marshall, reposa sur la conviction selon laquelle la réorganisation de la production et des marchés ne pouvait se faire qu'autour de grands programmes sectoriels de développement à long terme orchestrés par l'Etat;

- L'influence de la théorie du développement a été également très puissante. D'inspiration néo-keynésienne, l'école "structuraliste" a très tôt mis en avant le rôle décisif de l'Etat dans la répartition des ressources financières nécessaires à la modernisation. Selon cette école très influente à partir de 1950, les rigidités sociales, culturelles et institutionnelles propres aux pays du Tiers-Monde créaient une situation où le marché était impuissant à impulser la croissance. Seuls des plans administrés permettaient de modifier les comportement, de lever les blocages et de créer les conditions d'un développement auto-entretenu et durable. Ces

---

(*)Texte de Pierre JACQUEMONT, Professeur d'économie détaché au Ministère français de la Coopération et du Développement.

thèses furent à l'époque largement diffusées par les institutions internationales qui multiplièrent les missions ayant pour objet la création d'offices centraux de planification et le montage de plans à moyen terme.

1. La genèse des plans dans le Tiers-Monde

La première tentative d'une planification économique dans un pays colonisé a été réalisée en 1919 par le gouverneur anglais de la Côte de l'Or (GHANA), Sir Gordon Guggisberg, qui lança un plan de développement à dix ans. Au-delà de cette expérience qui appartient aujourd'hui à la préhistoire de la planification, les premiers travaux d'une certaine envergure dans les pays du Tiers-Monde ont surtout été conduits en Asie après la seconde guerre mondiale.

L'Inde apparaît inconstestablement comme l'un des pays pionniers en matière de planification du développement. Avant même l'indépendance, l'Indian National Congress Party avait créé en 1938 une commission de planification qui réalisa plusieurs plans officieux.

En Amérique Latine, la stratégie de substitution d'importation préconisée dès le début des années 1950 par la Commission Economique pour l'Amérique Latine (CEPAL) a inspiré des études davantage centrées sur la planification sectorielle et l'analyse des projets que sur la programmation macro-économique. C'est surtout après 1961, dans le cadre de l'aide américaine (Alliance pour le Progrès"), que la plupart des pays élaborèrent des plans pour mieux asseoir leurs requêtes financières. J.F. Kennedy proposa en particulier que l'aide américaine ait pour base des "plans bien ordonnés de développement national et régional et non des projets fragmentaires". Le Mexique qui par ailleurs connut les meilleurs résultats économiques entre 1950 et la fin des années 1960, fut un des rares pays latino-américains à ne pas construire le plan à moyen terme pendant cette période.

Dans la majorité des pays africains, la planification a d'abord été mise en oeuvre par la puissance coloniale. Au Ghana et en Tanzanie, par exemple, des plans ont été conçus avant la seconde guerre mondiale. Après la guerre, le gouvernement travailliste anglais préconisa la formulation décentralisée de plans à dix ans dans l'ensemble du Commonwealth pour assurer une plus grande cohérence dans la répartition des crédits alloués à chaque colonie. Cependant, par manque de moyens, la plupart de ces plans ne furent préparés et approuvés qu'après 1950.

Contrairement au système décentralisé de type britannique, c'est depuis la métropole qu furent élaborés les plans des territoires sous tutelle française. Parmi les plans coloniaux français, le "Plan de Constantine" occupe une place particulière. Conçu et lancé en 1958, c'est-à-dire en pleine guerre de libération algérienne, il entendait selon ses auteurs "faire rattraper leur retard de plusieurs siècles aux hommes qui vivent dans l'Algérie". Les programmes inscrits dans le plan concernaient principalement le secteur rural traditionnel (scolarisation et animation rurales, hydraulique, construction de mille villages, etc.) et l'industrialisation autour de quelques pôles de croissance (sidérurgie dans l'Est, chimie dans l'Ouest, unités de substitution d'importations à Alger). Le plan ne fut pas exécuté en raison de la guerre, mais il influencera assez profondément les premiers plans algériens après 1966-1967.

Dans la très grande majorité des pays africains, il faudra en fait attendre le début des années 1960 pour que se mettent en place les structures institutionnelles favorables à l'émergence de la planification. Au fur et à mesure des indépendances, ces structures connurent un essor très rapide. Au début de 1966, 27 Etats africains au Sud du Sahara avaient élaboré leur plan de développement. L'engouement pour cette procédure d'organisation est alors considérable, au point qu'elle cristallise toutes les aspirations nationales à l'indépendance politique et au développement. Tous les préambules des premiers plans africains pourraient être cités. Retenons-en un : "Au Nigéria, l'objectif de la planification ne vise pas seulement à accélérer le taux de croissance économique et le rythme d'amélioration possible du niveau de vie du peuple. Il s'agit aussi que ce peuple soit de plus en mesure de décider de son destin, en réduisant la dépendance du pays vis-à-vis de l'aide extérieure, des investissements privés de capitaux étrangers et des fluctuations soudaines des prix, des produits primaires exportés".

2. Les fondements théoriques et idéologiques de la planification

L'intérêt accordé à la planification s'est également manifesté dans de nombreuse résolutions des Nations-Unies. Les Commissions économiques régionales de l'ONU ont publié une abondante littérature sur les méthodes de programmation économique ou les techniques de choix de projets. Le rôle de la Banque Mondiale a également été considérable dans la diffusion des méthodes de planification. Au milieu des années 1960, il était devenu purement académique de s'interroger sur la question de savoir s'il était bon de planifier. La seule question pertinente était celle de "comment planifier", envisagée sous un angle essentiellement institutionnel ou technique.

Dans l'esprit des premiers adeptes de la planification, cette méthode d'organisation était étroitement associée à l'idée du développement autocentré.

Mettre en oeuvre une stratégie de lutte contre la pauvreté signifiait concrètement changer les structures socio-économiques internes à la source du blocage du développement, rompre avec la dépendance extérieure, opérer une ré-allocation délibérée des ressources au projet des secteurs tournés vers la demande interne, mobiliser les acteurs sociaux dynamiques...

En bref, ne pas laisser les forces du marché effectuer seules les ajustements par le biais des prix. Le rapport introductif du IIe Plan éthopien est par exemple explicite : "La décision de planifier, etc. a pour origine la conviction que c'est la seule façon d'accélérer le progrès".

La théorie du développement confirmait cette opinion très répandue. Le schéma type d'une stratégie de développement avancé par la majorité des auteurs pendant les années 1960 s'ordonnait en général autour des quatre orientations principales suivantes :

a) l'accumulation primitive : le plan doit permettre de prélever le surplus disponible (agraire ou minier), antérieurement accaparé par l'extérieur, pour créer une base économique autonome autour de pôles moteurs ayant un effet de big push sur l'économie;

b) les effets d'entrainement : le plan doit valoriser les économies externes induites par la croissance des pôles moteurs créant les conditions techniques et sociales favorables à une diffusion des gains de productivité. Ce faisant, le principe d'un développement polarisé et déséquilibré était explicitement admis;

c) les choix technologiques : le mimétisme technologique était justifié pour les pôles industriels et les investissements d'expansion, car les techniques modernes maximisent les effets d'entrainement. Pour le reste, notamment l'agriculture, il convenait plutôt de faire appel à des techniques à forte densité de main-d'oeuvre;

d) la capacité d'absorption : l'utilisation à plein des ressources financières d'origine externe (recettes d'exportation, prêts, dons) suppposait nécessairement un élargissement des capacités d'absorption : constitution d'infrastructures d'accompagnement, formation de techniciens et de cadres qualifiés, mise en place d'une administration économique et financière efficace.

Une telle stratégie volontariste de sortie du sous-développement impliquait inévitablement un plan d'Etat. Le succès de trois ouvrages consacrés à la planification du développement (au demeurant trois ouvrages très différents des thèses défendues) est une bonne illustration de l'intérêt porté jusqu'en 1990 à cette procédure d'organisation.

Dans cette ambiance enthousiaste, Joan Robison paraissait bien isolée lorsqu'elle conseillait la prudence : "A un niveau très général, la théorie économique n'a pas grand chose à dire au planificateur sinon : n'écoutez pas ceux qui vous conseillent de favoriser plutôt l'agriculture que l'industrie, plutôt le marché intérieur que la production pour les exportations... Tout est toujours nécessaire. Néanmoins, sur des points de détail, les méthodes de l'économie moderne peuvent être

d'un très grand secours dans la planification du développement, pourvu que ces méthodes soient débarrassées des concepts métaphysiques qui les encombrent".

Le succès original de la planification tient également à des facteurs politiques et idéologiques. Le plan s'identifiait à l'Etat, et inversement. Pour les élites africaines, en particulier, l'indépendance se présentait comme une situation de rupture administrative et politique, comme un vide à combler sans délai. Le parti devait donc occuper l'Etat et ses appareils. L'Etat devait en même temps se choisir un dessein sociétaire, une stratégie nationale indépendante de développement. Les premiers régimes d'inspiration socialiste et populiste (la Guinée de Sékou Touré, le Ghana de N'Krumah, le Mali de Modibo Kéïta, voire l'Egypte nassérienne et l'Algérie de Ben Bella), mais également, bien qu'à un degré moindre, ceux d'inspiration libérale ont tous repris le thème de la planification comme instrument privilégié de l'Etat indépendant en vue de modifier les rapports sociaux internes et de rompre progressivement avec la relation de dépendance externe.

Une illustration de l'idéologie planificatrice de l'époque est offerte par le cours de "techniques modernes d'établissement des programmes de développement" proposé en 1963 par le Ministère français de la Coopération aux cadres africains : "la planifcation apporte une véritable symbiose de la prévision et de l'action... Elle vise ainsi à une croissance provoquée plus rapide et moins coûteuse que le développement spontané du "laissez-faire" observé dans l'évolution historique des pays actuellement développés".

Vingt ans après, ce discours sur la planification a perdu sa force de conviction. la "crise" de la planification est devenue un leitmotiv dans toutes les enceintes internationales traitant du développement économique. Fait caractéristique : aucun ouvrage important sur ce sujet n'est sorti depuis au moins dix ans. Mais de quelle crise s'agit-il ? Celle de la planification elle-même ou plus globalement celle du développement?

II. INCERTITUDE

Le développement économique, rapide et durable, inscrit depuis vingt-cinq ans dans les plans à moyen terme des pays du Tiers-Monde n'a pas eu lieu. La première partie de la décennie 1980-1989 est marquée par les pronostics les plus sombres pour l'Afrique, comme pour la majeure partie des pays en développement. L'économie mondiale dans laquelle toutes les économies nationales sont insérées offre le spectacle de la récession, du chômage, de l'inflation et du surendettement. Face à cet état de fait, les responsables des décisions économiques semblent démunis, et le doute quant à l'éfficacité des outils de politique économique et sociale est de plus en plus puissant.

La planification n'a pas échappée à ce discredit, au Sud comme au Nord. L'impossibilité de faire des prévisions et des propositions valables en l'absence de perspectives et la difficulté de recourir à des modèles de décision dans un espace économique sans cesse remis en cause par des chocs erratiques sont autant d'arguments avancés pour expliquer le déclin des appareils de planification.

Selon une étude des Nations Unies, 13 pays en développement seulement sur 34 étudiés étaient parvenus à atteindre leur objectifs planifiés pendant la première partie de la décennie 1970-1979. Les performances enregistrées depuis cette période montrent une très faible corrélation entre les indicateurs macro-économiques contenus dans les plans et les réalisations. Aussi cette observation de T.Y. Shen, relative à l'Afrique noire : "le calcul des chiffres qui jalonnent le cours de la planification semblent être une opération futile", ou cette autre constatation générale de la Banque Mondiale : "les pays en développement doutent de plus en plus de l'efficacité de leurs services de planification et de l'utilité des plans à moyen terme".

Quelles sont les critiques les plus fréquemment adressées depuis quelques années à la planification du développement ? Résumons-les autour de quatre thèmes :

- les plans sont trop formalistes et prétendent vainement embrasser l'ensemble des activités économiques et sociales nationales. "Les techniques d'analyse sont trop insuffisantes face à la complexité des phénomènes économiques et il est inutile

d'attendre qu'elles produisent des plans qui soient à la fois à jour, utiles et exhaustifs. (...). Il convient toutefois de souligner qu'il aurait été vain d'attendre la réalisation d'un solide appareil d'information pour élaborer le plan. Il n'y a à l'évidence de "bonnes" données qu'en réponse à un besoin clairement identifé, et le plan permet de préciser les lésions d'information à satisfaire;

- les plans observés ne sont souvent que des catalogues de projets, mal évalués au niveau des coûts et des charges récurrentes, non hiérarchisés l'un pour l'autre et présentés en ordre dans des politiques sectorielles qui ne révèlent aucun véritable choix stratégique. Les financements des projets inscrits sont en outre la plupart du temps aléatoires. Le cadrage macro-économique et macrofinancier est absent ou, au mieux, à peine esquissé et ne résulte pas d'une recherche systématique des cohérences entre projets et moyens disponibles. Dans le même ordre d'idées, il est souvent reproché au planificateur de manquer de réalisme et de ne pas s'inquiéter de l'emploi optimal des ressources. En fait, si tel est bien le cas, il s'agit alors pour reprendre une expression de D.Seers, de "pseudo-plans" et non de plans à proprement parler. La leçon de cette critique est en toute logique non pas d'abandonner la procédure de planification, mais à l'inverse de l'approfondir davantage, afin de trouver méthodiquement à chaque niveau de décision les cohérences emploi-ressources les plus pertinentes;

- la puplart des pays n'ont pas de mécanismes institutionnels qui leur permettraient de coordonner les activités liées à la gestion financière à court terme avec l'analyse des politiques d'investissement à long terme. Cette remarque pose le délicat problème de la liaison intertemporelle des décisions économiques, et notamment celui des procédures d'adaption rapide du plan aux évolutions de la conjoncture. La difficulté est réelle surtout en période de restriction financière. Deux logiques s'affrontent : celle de la rigueur de la gestion budgétaire et financière et celle du volontarisme de la planification à moyen terme. Mais dans ce domaine le planificateur n'est pas totalement dépourvu et peu disposer d'un arsenal de méthodes et de procédures déjà expérimentées permettant de combler, au moins en partie, le fossé. Nous y reviendrons plus loin;

- dernière critique enfin, le plan mobilise très peu d'acteurs sociaux. A titre d'illustration, à peine achevés, les plans nationaux africains tombent dans l'oubli des fonds de tiroirs des ministères techniques. Dans les lois de finances, ils sont à peine évoqués, si ce n'est pour respecter un rituel désuet. A l'origine, oeuvre politique présentée comme engageant la nation autour d'une stratégie de promotion collective, il est vite oublié.

Au mieux il sert timidement d'instrument de négociation avec les bailleurs de fonds (commissions mixtes, tables rondes de donateurs) comme pour rappeler la souveraineté de l'Etat demandeur. Cette question importante sur le statut du plan et sur son niveau, d'engagement soulève le problème politique : qui élabore le plan ? de la réponse à cette première question dépend celle à la seconde question : qui est concerné par le plan?

Ces diverses objections s'adressent aux systèmes de planification observés, mais mettent-elles fondamentalement en cause la planification du développement en tant que telle ?

Les critiques précédentes ne sont pas sans fondement lorsque l'on examine le fonctionnement réel de la planification dans les pays en développement, mais elles ne font qu'effleurer l'essentiel. En prenant une certaine distance, on peut isoler trois obstacles de caractère politique et théorique face auxquels est confronté le planificateur du Tiers-Monde.

- L'ambiguité du statut politique d'un plan à moyen terme n'est pas mince. En théorie, une fois la stratégie (buts, objectifs, priorités, moyens) adoptée, il introduit une contrainte dans les choix socio-économiques sur un horizon temporel relativement long. Les gouvernements estiment quant à eux que ces choix relèvent de leurs seules prérogatives. Une convergence politique de clarification introduite par le plan et le cheminement contraignant qu'il présuppose peuvent entrer en conflit avec la fexibilité et l'opacité qui sont souvent le deux éléments visant à préciser l'image de la société à long terme et à

esquisser la voie à suivre peut entrer en confrontation avec les intérêts de la classe politique souvent soumise à d'autres exigences et à d'autres calendriers que ceux liés à la réalisation du plan. En d'autres termes, un "vrai" plan doit reposer sur des choix explicites de société et donc désigner les principaux agents actifs du changement dans le groupe social (et, par voie de conséquence, implicitement, il doit signaler l'existence des forces qui agissent contre le modèle de développement adopté). Le pouvoir politique qui pourtant au départ veut sincèrement le plan pour asseoir sa crédibilité doit jouer quant à lui des alliances internes et externes fluctuantes et se trouve donc contraint d'organiser une régulation dans les rapports des forces en présence, au gré de la conjoncture.

Le - dérapage - du plan est souvent l'indice d'une remise en cause de la base sociale sur laquelle il était censé s'appuyer.

L'Etat dispose d'instruments pour faire prévaloir ses choix : la politique bugétaire et monétaire, l'orientation du crédit, le contrôle des prix, le taux de change, le régime des subventions, le contrôle des importations, le code des investissements... mais la manipulation de ces instruments peut-elle modifier en profondeur les variables comportementales, institutionnelles et techniques qui constituent la "matrice structurale" du système économique ? Les réformes de structures qui sont l'aspect essentiel de la politique de développement ne peuvent pas être formulées à l'aide de modèles de décisions quantitatifs. (...) Depuis le début des années 1970, la capacité de planification et de gestion des pays ne disposant pas d'un pôle économique national dynamique - cas quasi général des pays du Tiers-Monde - a été mis à rude épreuve. Le prix de l'énergie s'est emballé en 1974, puis en 1979; les taux de change et les taux d'intérêt ont connu des mouvements chaotiques; les matières premières autres que le pétrole ont vu leurs cours suivre une tendance fléchissante; les marchés du Nord se sont rétrécis avec récession généralisée... La vulnérabilité des économies de développement, aggravée par cet environnement hostile, est un facteur limitant le rôle de la planification. L'anticipation est devenue un exercice quasi impossible. "Dans un tel contexte, écrit G. Winter, la planification ne serait plus qu'un jeu d'échecs sur un échéquier agité de l'extérieur...".

La mise en oeuvre d'une politique économique à moyen terme suppose la maîtrise des moyens de la réalisation. Lorsque l'extraversion atteint un seuil élevé (part des débouchés externes dans la valorisation de la production mimétisme dans les structures de la consommation interne, dépendance dans les flux technologiques), l'autonomie dans le contrôle des moyens demeure inévitablement faible.

La limite financière est celle que retient en particulier la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, partant de l'observation selon laquelle la majorité des plans africains dépendant pour 65 à 80 % des financement extérieurs : "les bailleurs de fonds ont le pouvoir d'inverser les priorités nationales définies par des gouvernements en orientant leurs fonds vers les projets qu'ils estiment les plus rentables..De plus en plus, les capitaux extérieurs ont tendance à se détourner des investissements générateurs de bien-être (infrastructures économiques et sociales, agriculture vivrière, industries manufacturières de première nécessité, etc.) et à se concentrer sur la promotion d'activités qui accentuent l'intégration des pays africains dans l'économie internationale, donc leur dépendance".

Il est incontestable que la montée des préoccupations budgétaires et dinancières à court terme interpelle aujourd'hui la planification avec une très grande vigueur. Au début de 1984, 20 pays africains avaient signé un accord de financement avec le Fonds Monétaire International pour un montant global de l'ordre de 3 millards de DTS. En contrepartie d'un apport de liquidités à court terme, les pays doivent se soumettre à une très austère politique d'assainissement tant au niveau des dépenses de l'Etat qu'à celui de la balance des paiements.

Ce type de thérapeutique rigoureuse exerce un effet multiplicateur déflationniste tant sur la demande que sur l'offre et entrave durablement les perspectives d'investissement (compression de la demande interne, freinage des dépenses d'équipement, renchérissement du coût des importations). Les possibilités de réalisation des objectifs de croissance sont donc contrariés. Dans le même temps, elle retire à la structure de planification son rôle privilégié dans l'orientation de la politique

économique en mettant exclusivement en avant l'impératif de l'équilibre à court terme et de la priorité à la régulation par le marché. L'Etat est alors souvent mis -"en gestion assistée"- par les bailleurs de fonds et perd une partie de ses prérogatives sur la manipulation des outils de décision économique.

La réalité peut offrir des situations extrêmement complexes. Prenons le cas actuel du Mali. Ce pays sahélien dispose d'un plan quinquennal de développement (1981-1985) portant sur 532 projets d'un montant de 937 millards de francs maliens. Parallèlement, le Mali appartenant à la catégorie des pays moins avancés a sélectionné 79 projets prioritaires d'un montant de 630 millards de francs maliens présentés à la table ronde des bailleurs de fonds de décembre 1982. A l'appui de cette enquête, un mémorandum précisant les objectifs du développement du pays a été élaboré. Depuis 1982, le Mali a également établi une "stratégie alimentaire" qui a reçu la caution de la Communauté Economique Européenne et du Conseil Mondial de l'Alimentation et qui doit ordonner la politique économique prioritairement vers les projets de développement rural et la réforme des circuits de commercialisation en vue d'atteindre à terme l'autosuffisance alimentaire. Par ailleurs, en mai 1982, pour 30 millions de DTS, puis en décembre 1983, pour 40 millions de DTS, le Mali a été contraint de signer deux accords de confirmation avec le FMI prévoyant de très sévères restrictions dans la gestion économique. La Banque Mondiale met en oeuvre, de son côté, depuis 1982, une intervention visant à rationaliser tout le secteur public, impliquant soit la fermeture de certaines unités, soit la dénationalisation partielle d'autres unités. Par conséquent, on constate que des "plans multiples" se juxtaposent au Mali, obéissant chacun sur des horizons diférents à des logiques spécifiques et en partie antagonistes.

D'une part l'aggravation considérable de l'incertitude politique et économique, et de l'autre l'intervention des organisations de régulation multilatérales dans la gestion économique des Etats réduisent de manière évidente l'emprise que les planificateurs peuvent exercer sur l'orientation des économies nationales. La prise en considération de certaines critiques sur le fonctionnement des systèmes de planification est importante. Mais c'est surtout la remise en cause pernicieuse du principe de l'autonomie nationale dans la mise en oeuvre des priorités de développement des Etats qui impose de repenser en profondeur la planification.

III. LA DESACRALISATION

La planification n'est pas d'abord un exercice intellectuel ou technique. Elle est avant tout une activité politique et sociale. En tant qu'instrument du pouvoir, elle tire sa légitimité des choix prononcés et assumés par celui-ci, et mis en oeuvre par les différents acteurs sociaux qui souscrivent aux options adoptées. En d'autres termes, l'exercice ne se limite pas à la rédaction d'un plan quiquennal, à un jeu de construction aussi détaillé et complet soi-t-il. La planification active ne peut être qu'un processus permanent de concertation, de mise en oeuvre et d'évaluation exerçant une influence réelle sur les centres de décision. Le diagnostic de nombreux "pseudo-plans" africains montre un hiatus entre la doctrine affichée par les responsables du plan lors de son élaboration et la réalité de son influence observée en phase d'exécution. Le tableau suivant donne une brève illustration de cet écart schizoïde entre le discours et la réalité. Le planificateur qui se voudrait être un habile agent double est perpétuellement en passe d'être doublé lui-même par d'autres agents qui mettent en avant d'autres priorités que celles inscrites au plan.

Résorber cet écart dans des délais courts est une entreprise impossible. La recherche du plan "possible" passe par l'adoption de procédures plus réalistes et plus flexibles, et donc par l'abandon de ce qui constitue encore aujourd'hui le discours mythique et mystificateur sur la planification volontariste et globalisante. La souplesse et le pragmatisme ainsi requis ne signifient pas que l'Etat doit abandonner son rôle de guide sur le "sentier du développement". Bien au contraire, si la planification est une anticipation réaliste des perspectives de développement et un processus organisé et concerté de mise en oeuvre des moyens disponibles (ou susceptibles de l'être avec une forte probabilité) pour réaliser des transformations de structures, toutes les exigences, sans exclusive, attachées à cette définition doivent être réalisées. Ceci implique une capacité permanente à l'adaptation et à l'innovation dans les systèmes d'information, dans les procédures de programmation et dans les méthodes d'exécution.

Le processus de planification n'a de signification que si les autorités politiques reconnaissent effectivement qu'à chaque choix est assorti un coût social d'option : les ressources qui seront allouées à telle opération diminuent la possibilité qu'a l'Etat de poursuivre une autre opération également jugée désirable par certains acteurs sociaux.

D'où l'importance centrale à accorder à l'exploitation des alternatives et la nécessité de distinguer dans la définition des choix, les paramètres qui peuvent être véritablement maîtrisés et ceux qui ne peuvent pas l'être. Un plan sans priorités hiérarchiques et assorti d'un portefeuille de décisions à la mesure des capacités réelles d'organisation de l'Etat n'est pas un plan, seulement un catalogue de voeux pieux.

Quatre domaines d'innovation pour une planification "possible"

Ce qui précède n'est qu'un rappel des exigences qu'impose la planification. En se limitant aux seuls aspects méthodologiques, il est possible d'identifier quatre axes de réflexion permettant de définir le contenu d'une planification renouvelée. Certaines innovations réalisées dans les systèmes africains de planification nous serviront d'illustrations.

a) Sur le système d'information du Plan

L'identification des potentialités du pays et l'analyse de la force des contraintes auxquelles seront confrontées les politiques préconisées par le plan nécessitent un système d'information donnant une représentation précise du fonctionnement des différents centres de décisions économiques et de leurs relations réciproques.

Cette première question renvoie naturellement à la mise en oeuvre de l'appareil statistique (statistiques démo-économiques, enquêtes de base, comptes nationaux, etc.), à sa maintenance, à sa fiabilité, à sa robustesse et à sa bonne articulation avec les besoins de la planification. Le système d'information concerne également toutes les procédures qui ne relèvent pas explicitement de la méthodologie statistique et qui doivent permettre de mieux prendre en compte les conditions concrètes de l'insertion des opérations de développement dans leur contexte socio-anthropologique local (système de pouvoir, relations intersociales, etc.) et dans leur environnement économique. L'instrumentation classique est souvent défaillante face à la difficulté de quantifier certains processus dynamiques affectant des structures sociales et des éco-systèes, hostiles à la comptabilisation en termes de flux.

Les méthodes d'analyse systémique propossées par certains chercheurs-praticiens, s'intéressant en particulier à la planification durable, débouchent sur des procédures d'information et de programmation opérant de manière ascendante, des unités de base vers le centre selon une chaîne d'itérations succesives. Elles ont pour avantage considérable d'accroître le niveau de connaissance sur les potentialités et les contraintes. Elles permettent d'améliorer le niveau d'intégration locale et régionale des opérations.

L'approche filière (ou mésodynamique) est complémentaire de la précédente dans la mesure où elle permet d'établir un chaînon intermédiaire opérationnel entre le micro-projet et le niveau macro-économique. Elle permet d'analyser en profondeur une activité économique donnée, de la production à la consommation finale, en identifiant les diverses étapes successives de la valorisation du produit. Elle enrichit ainsi très sensiblement la connaissance préalable à la décision par l'analyse du potentiel de surplus créé, distribué et accaparé à chaque stade de la filière. Elle permet d'évaluer les effets d'un projet donné (réorganisation des circuits de commercialisation, changement des prix, création d'une nouvelle unité, etc.) en isolant les goulots d'étranglement et en identifiant les complémentarités entre diverses opérations.

Plus généralement, le réalisme impose de rompre avec l'illusion d'une cohérence macro-comptable supérieure qui s'imposerait préalablement dans la recherche des interfaces emplois-ressources associées à chaque opération. La méthodes des agrégats servant de base aux travaux de modélisation occulte encore trop souvent les questions liées à la répartition des revenus; elle n'évalue pas les pertes de patrimoine écologique; elle marginalise les activités non marchandes. Si

la comptabilité nationale se revèle d'une utilité certaine par la prévision, c'est surtout in fine, une fois les cohérences partielles bien identifiées, et dans le but de servir de base chiffrée à quelques scénarios simples permettant de décrire l'évolution économique probable du pays sous un certain nombre d'hypothèses alternatives.

c) Sur la nécessaire hiérarchisation des opérations de planification

Les ressources disponibles pour l'analyse comme pour l'exécution sont limitées. En matière d'évaluation, un "noyau dur" d'investissements correspondant à un paquet de programmes sélectionnés comme "hyperprioritaires" (parce que porteurs de la stratégie définie) peut être retenu et peut mobiliser l'essentiel de l'effort : étude de factibilité technique, étude d'impact sur le milieu, évaluation des effets sur la filière concernée, prévision d'investissement, appréciation des charges récurrentes. La Banque Mondiale préconise également de son côté une approche sélective mais sans en préciser les applications.

En matière de programmation budgétaire, le système des "blocs de programmes", élaboré par exemple dans le Plan 1982-1986 du Congo ou le Plan 1984-1988 du Gabon, si'nspire de ce principe. Un noyau central des programmes jugés irréductibles doit en tout état de cause être réalisé, quelle que soit l'évolution des variables financières non maîtrisables. Il jouit en conséquence d'un statut privilégié dans le budget de développement. Ensuite des tranches optionnelles de priorité décroissante interviennent et font l'objet d'un traitement différencié en fonction de l'évolution des disponibilités financières. Ce système a l'avantage de garantir un niveau minimum de réalisation du plan, en s'assurant que l'essentiel sera préservé en cas de conjoncture défavorable. Lors du suivi d'exécution, c'est ce noyau dur qui sera également contrôlé avec le plus de précision.

L'avantage de cette procédure sélective n'est pas seulement opérationnel. En hiérarchisant explicitement les priorités de l'Etat, elle conforte la crédibilité du plan tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Elle rend possible par exemple la contractualisation entre le plan et les unités opérationnelles (ministères techniques, entreprises nationales, unités décentralisées); elle facilite l'articulation avec le budget annuel et la négociation avec les sources de financement externes.

c) Sur la permanence du travail de planification

La distinction stricte élaboration exécution du plan introduit une rupture dans l'activité de planification : deux ans de travail fébrile (études, projection, identification des programmes et projets, cadrages macro-économiques, navettes interministérielles, négociations de financement) précèdent le lancement officiel du plan, auxquels succèdent souvent trois ans de relative latence, consacrés plutôt à la gestion des projets. Le quinquennal s'avère souvent être un instrument rigide -sauf dans les procédures exceptionnelles à horizon mobile- et mal approprié à l'élaboration de politiques contracycliques permettant de préserver une cohésion dans l'évolution des blocs de programmation. Toutefois, le principe du quinquennal garde ses adeptes, notamment parce qu'il correspond souvent au cycle de la vie politique institutionnelle (élections, congrès du parti, etc.)

Une formule plus flexible consisterait à travailler simultanément sur plusieurs horizons. L'analyse des tendances lourdes et l'énoncé des grandes orientations stratégiques restents, bien sûr, du domaine du long terme et fond appel aux méthodologies particulières de la projection et de la prospective.

Le plan quinquennal peut être quant à lui le cadre des prévisions macro-économiques glissantes (scénarios comptalbes, indicateurs socio-économiques cibles) et, également celui des programmes des filières et des régions. Du quinquennal, il conviendrait ensuite de sortir les trois premières années du plan, horizon de la programmation financière des investissements. Elles feraient alors l'objet d'une analyse plus précise autour des cohérences emplois/ressources. Plusieurs raisons militent en faveur de cette formule 5 - 3 ans. En économie à forte sensibilité externe, il est illusoire de se fixer un cadre prévisionnel rigide sur un horizon-temps trop long. Le triennal, horizon médiane apparaît à la fois comme ni trop éloigné, ni trop marqué par l'aléa conjoncturel. Il permet de se caler davantage sur des programmes identifiés et maîtrisables techniquement et financièrement que sur des extrapolations de tendances. Il constitue aussi un cadre plus rapproché

de concertation et de négociation des programmes avec les unités sectorielles et régionales, et rend davantage tangible la présentation des projets pour les acteurs concernés.

Enfin, la formule 5 - 3 ans permet le glissement partiel du plan : un nouveau quinquennal peut alors prendre effet à partir de la quatrième année du précédent sur la base de l'évolution permanente des résultats obtenus les trois premières années.

d) Sur la liaison plan-budget

Le rôle d'une structure de planification n'est pas de se substituer aux autres administrations chargées du budget de l'Etat, de la gestion de la dette ou de la politique du crédit (finances, caisses d'amortissement, banque centrale), mais d'ajouter une dimension supplémentaire à la politique économique. La résorption de la coupure court terme/moyen terme focalise beaucoup la réflexion. Elle pose de délicats problèmes techniques (liés au montage de cellules d'analyse conjoncturelle) et institutionnels (frictions permanentes dans la réalisation finances-plan), exacerbés en particulier dans les pays sous contraintes FMI.

La question de l'articulation plan-budget ne peut en fait recevoir que des réponses appropriées à chaque contexte. Certains pays tels que la Côte d'Ivoire ou le Gabon ont depuis longtemps mis en oeuvre des procédures (lois-programmes, schéma directeur, programme pluri-annuel d'équipement) permettant d'inscrire les enveloppes budgétaires dans un cadre temporel triennal, plus pertinent que le cadre annuel qui risque d'assujettir les programmes prioritaires à la seule capacité de décaissement de l'Etat. Le plan du Botswana prévoit, quant à lui, les charges récurrentes de chaque projet compris dans le programme d'investissement public. Ces chiffres sont consolidés dans les projections de recettes et de dépenses pour les trois années suivantes, lesquelles sont périodiquement mises à jour et reconduites. Le Cameroun, le Sénégal et Madagascar disposent d'un groupe de synthèse permanent réunissant des techniciens de diverses administrations économiques chargés de préparer les arbitrages budgétaires présentés ensuite à un comité interministériel (comité de conjoncture, comité des investissements ou commission de coordination économique et financière). Cette formule, qui tend à se développer dans d'autres pays, permet lorsqu'elle fonctionne effectivement d'assurer une cohérence minimale entre programmes planifiés et programmes financés.

Le décloisement administratif rend possible la synergie de compétences éparses et rétablit le plan dans sa fonction charnière. Les travaux de prévision annuelle, rendus ainsi possibles, éclairent l'exécution du plan en mettant en évidence dans les tendances à court terme certains déséquilibres globaux contradictoires avec les orientations du plan : dérive de certains secteurs à dynamique autonome (cas fréquent des BTP), stagnation d'autres secteurs, tensions au niveau des revenus ou des prix relatifs ayant un impact possible sur la dynamique des secteurs, seuil critique atteint en matière de service de la dette ou de déficit budgétaire.

En retour, le suivi d'exécution des projets du plan permet de préciser le cadre de définition des politiques contracycliques par l'appréciation des différents effets sur la balance commerciale, sur les ressources et les dépenses de l'Etat, sur les équilibres sectoriels et régionaux ou sur la répartition catégorielle du surplus généré par les investissements.

*

* *

L'idée de la planification à moyen terme est étroitement attachée à celle du développement indépendant. Par l'histoire, par la théorie économique, mais aussi plus simplement par la méthode d'approche et de résolution des problèmes d'évolution sociale qu'elle sous-tend. La crise contemporaine du développement a donc naturellement provoqué celle des systèmes de planification mis en oeuvre dans le Tiers-Monde depuis trente ans. Le renouvellement du cadre méthodologique et instrumental du plan s'avère aujourd'hui indispensable. Technologie d'origine

étrangère, la planification a certainement été à ses débuts plus plaquée sur les réalités socio-économiques des pays du Tiers-Monde que véritablement intégrée par elles. Dès le départ se posait donc un problème de greffe et de rejet. Mais avec le temps, des phénomènes "d'appropriation" se manifestent, des innovations se réalisent, des expérimentations sont menées, conduisant graduellement à la construction d'un nouveau cadre où sont repensées les articulations fondamentales court terme/moyen terme, financier/économique, micro/macro, centre/local ... Malgré les attaques dont elle est l'objet, la planification reste une activité créative. Une tâche importante aujourd'hui serait certainement de faciliter le recensement de ces innovations issues du milieu, d'aider à la constitution de banques de données méthodologiques et d'en assurer une large diffusion afin de contribuer à l'indispensable réhabilitation de la planification du développement.

ANNEXE IV

ANNEXE IV

APPEL DE DAKAR

Nous chefs d'Etats des pays membres du CILSS (Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel), réunis à DAKAR les 28 et 29 janvier 1986;

APPRECIANT la situation économique de nos pays caractérisée par :

- une persistance de la sécheresse et ses effets cumulatifs notamment la désertification et la dégradation de la fertilité de nos sols;
- un système de production désarticulé ne répondant plus aux besoins croissants de nos populations;
- une inadéquation entre la poussée démographique et la croissance économique;
- une dépendance financière se traduisant par le poids excessif de la dette;
- un renforcement de la dépendance alimentaire devenue structurelle, malgré les relatives bonnes récoltes de 1985;

CONSIDERANT le courage, la détermination et le génie créateur des peuples du Sahel qui refusent le fatalisme face aux épreuves;

REAFFIRMANT notre volonté d'inverser les tendances défavorables par la mise en oeuvre de la stratégie révisée de lutte contre la sécheresse et le développement du Sahel;

RECONNAISSANT l'appel appréciable de la Communauté internationale;

CONVAINCUS que le Sahel dispose des potentialités nécessaires à son développement, et qu'il existe notamment des terres irrigables et des possibilités d'amélioration de la productivité des cultures pluviales, de l'élevage et de la pêche;

CONSCIENTS de la communauté de destin de nos populations sahéliennes nécessitant la création d'un espace économique régional;

INVITONS la Communauté internationale, conformément à l'esprit du contrat de génération scellé en mars 1976 à DAKAR, et à celui de la déclaration de NIAMEY adoptée en janvier 1984 à :

- appuyer nos efforts pour la relance de notre agriculture et pour l'exécution de nos plans nationaux de lutte contre la désertification;
- accroître l'aide publique au développement;
- fournir les efforts appropriés dans la recherche, avec les Etats du CILSS, d'une solution urgente du problème de la dette de nos pays.

LA CONFERENCE

RESOLUTION N° 2/CM/20/85
SUR LA STRATEGIE REGIONALE DE LUTTE
CONTRE LA DESERTIFICATION DANS LES PAYS DU SAHEL

Le Conseil des Ministres réuni en sa Vingtième session ordinaire du 14 au 16 janvier 1985 à NOUAKCHOTT (République Islamique de Mauritanie),

- CONSIDERANT l'aggravation et l'extension du processus de désertification et la complexité des problèmes posés par ce fléau;

- CONSIDERANT le caractère vital que revêt la lutte contre la désertification dans les pays membres du CILSS et la nécessité impérieuse de se doter d'une stratégie adaptée à la situation;

- CONSIDERANT les conclusions de la Conférence ministérielle sur la désertification tenue à DAKAR du 23 au 27 juillet 1984;

- CONSIDERANT la nécessité de mener la lutte contre la désertification à l'échelle du continent;

LE CONSEIL

- ADOPTE la stratégie régionale de lutte contre la désertification dans les pays du Sahel telle qu'elle ressort du séminaire tenu à NOUAKCHOTT du 29 au 4 novembre 1984.

- DEMANDE aux Etats membres de tenir compte dans leurs plans et programmes nationaux de cette statégie.

- DEMANDE à la Communauté internationale de soutenir les Etats dans leurs efforts de réhabilitation du Sahel.

- ENGAGE le Secrétaire Exécutif à entreprendre toutes initiatives nécessaires au plan continental et international pour sensibiliser et mobiliser toutes les énergies pouvant concourir à la réalisation de cet objectif.

Fait à Nouakchott, le 16 janvier 1985

LE CONSEIL

RESOLUTION N° 3/CM/20/85
SUR LA STRATEGIE REVISEE DE LUTTE CONTRE
LA SECHERESSE ET DE DEVELOPPEMENT AU SAHEL

Le Conseil des Ministres réuni en sa vingtième session ordinaire du 14 au 16 janvier 1985 à NOUAKCHOTT (République Islamique de Mauritanie),

- CONSIDERANT la Resolution n° 4 de la 7ème session du Conseil des Ministres du CILSS tenue à OUAGADOUGOU en 1977;

- CONSIDERANT que, malgré les efforts importants déployés par les Etats et la Communauté internationale, la situation alimentaire de la sous-région se détériore et la désertification progresse;

- CONSIDERANT la nécessité vitale des Etats de parvenir à l'autosuffisance alimentaire et la restauration de l'équilibre écologique;

LE CONSEIL

- DEMANDE aux plus hautes instances des Etats d'adopter la stratégie révisée et de la mettre en oeuvre.

- RECOMMANDE aux Etats membres de tenir compte dans leurs stratégies nationales de cette stratégie révisée.

- DEMANDE à la Communauté internationale un soutien accru aux Etats pour la mise en oeuvre de cette stratégie.

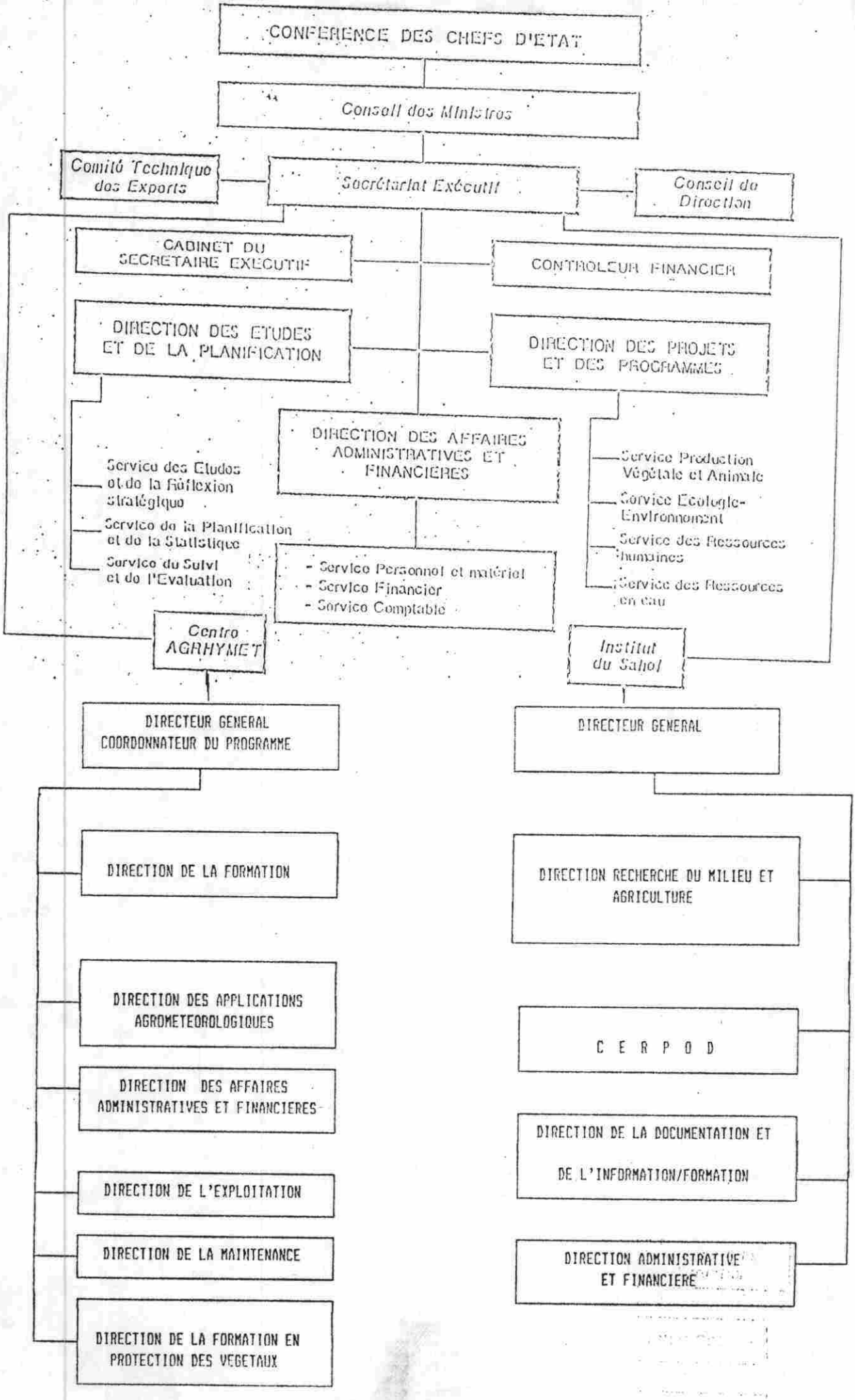
- DONNE mandat au Secrétaire Exécutif du CILSS de prendre sans délai toutes les dispositions nécessaires pour l'application des grandes orientations de cette stratégie une fois adoptée.

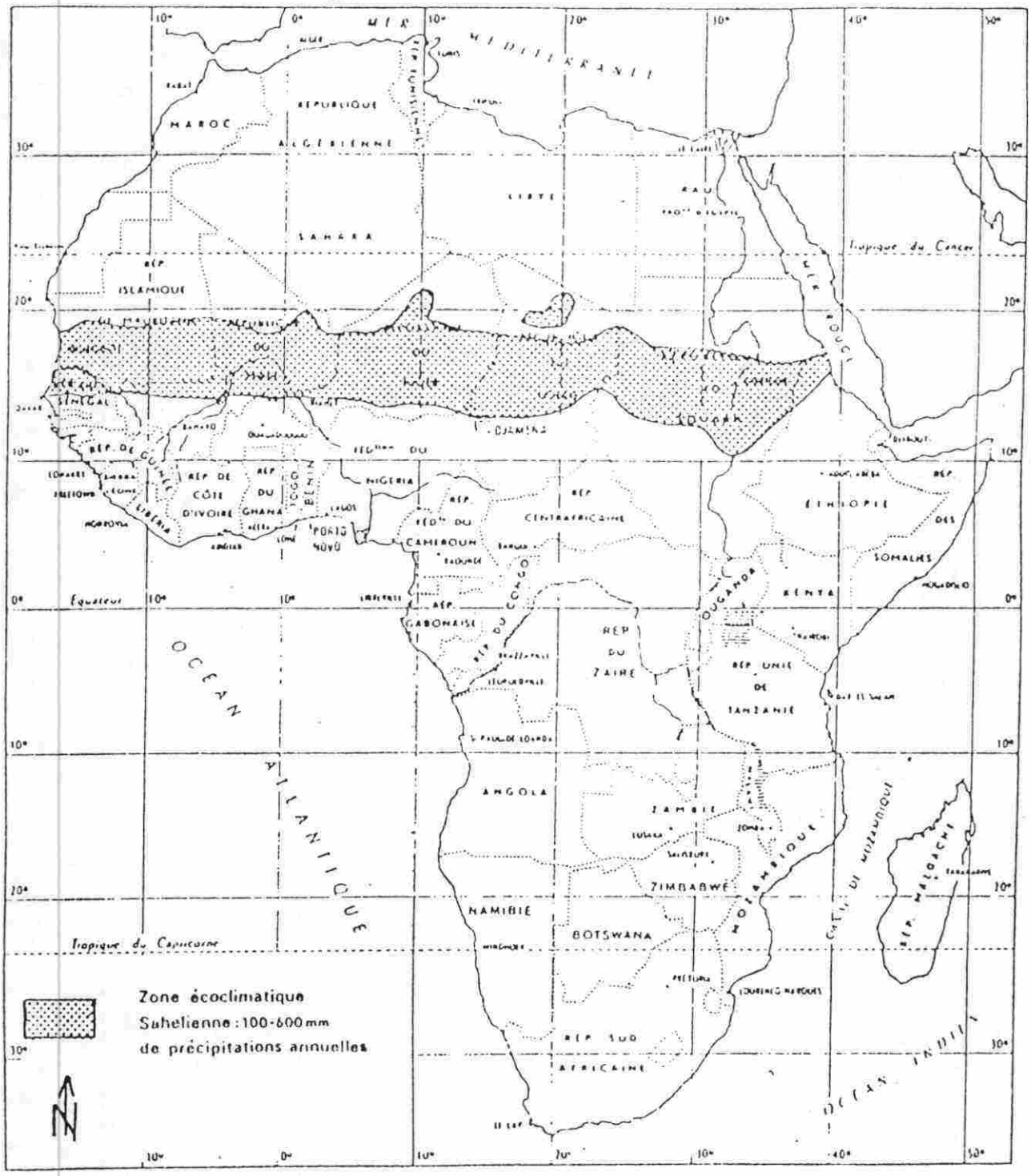
Fait à Nouakchott, le 16 janvier 1985

LE CONSEIL

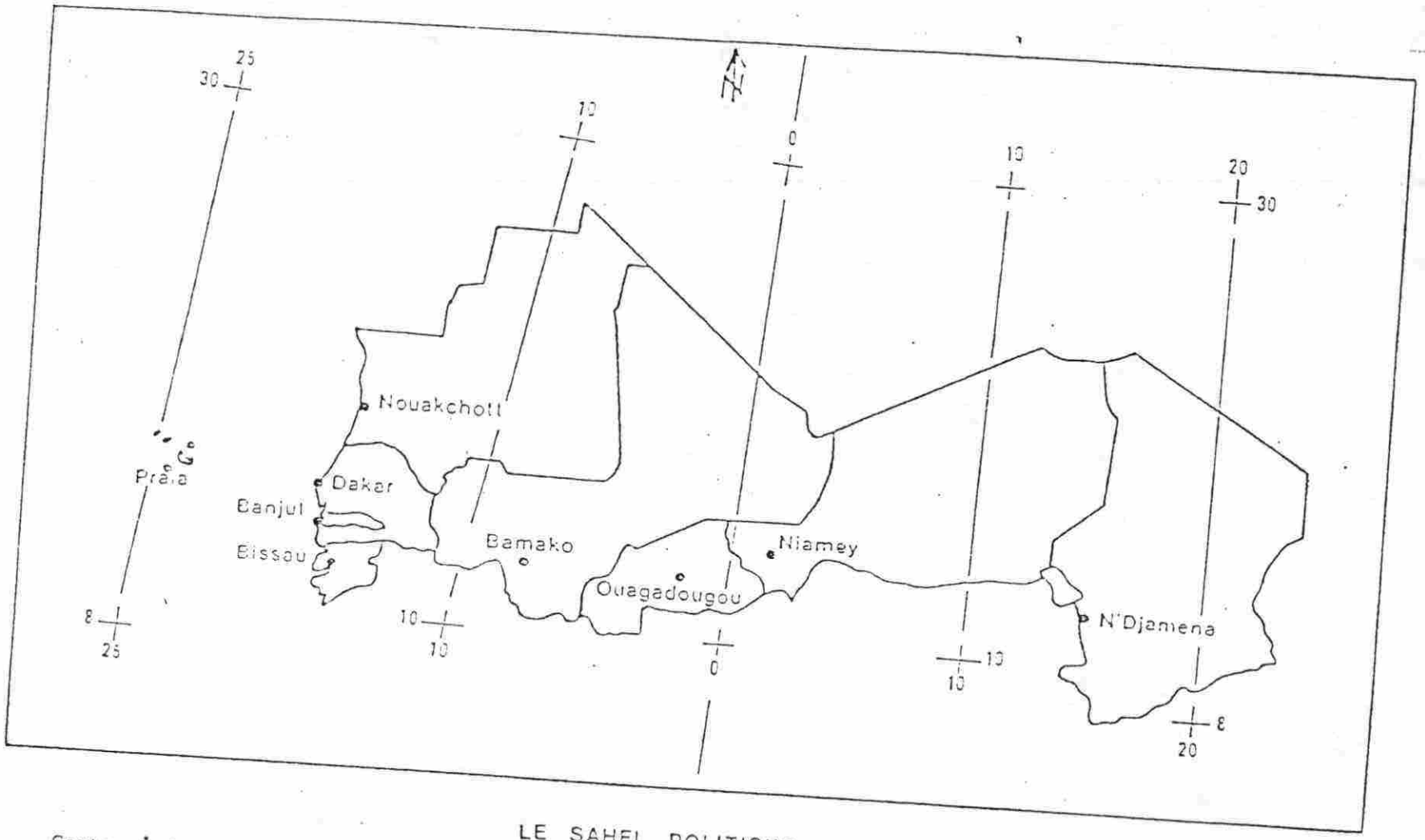
ANNEXE V

- **ORGANIGRAMME**
- **CARTE ZONE**
- **CARTE POLITIQUE CILSS**


CONFERENCE DES CHEFS D'ETAT
Conseil des Ministres
Comité Technique des Exports
Secrétariat Exécutif
Conseil de Direction
CABINET DU SECRETAIRE EXECUTIF
CONTROLEUR FINANCIER
DIRECTION DES ETUDES ET DE LA PLANIFICATION
DIRECTION DES PROJETS ET DES PROGRAMMES
DIRECTION DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES
Service des Etudes et de la Réflexion Stratégique
Service de la Planification et de la Statistique
Service du Suivi et de l'Evaluation
- Service Personnel et matériel
- Service Financier
- Service Comptable
Service Production Végétale et Animale
Service Ecologie-Environnement
Service des Ressources humaines
Service des Ressources en eau
Centre AGRHYMET
Institut du Sahel
DIRECTEUR GENERAL COORDONNATEUR DU PROGRAMME
DIRECTEUR GENERAL
DIRECTION DE LA FORMATION
DIRECTION RECHERCHE DU MILIEU ET AGRICULTURE
DIRECTION DES APPLICATIONS AGROMETEOROLOGIQUES
C E R P O D
DIRECTION DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES
DIRECTION DE LA DOCUMENTATION ET DE L'INFORMATION/FORMATION
DIRECTION DE L'EXPLOITATION
DIRECTION DE LA MAINTENANCE
DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE
DIRECTION DE LA FORMATION EN PROTECTION DES VEGETAUX



La zone éco-climatique sahélienne (in Grouzis , 1989)



LE SAHEL POLITIQUE

Carte n° 1 (in Maldague et Touré, 1978)

ANNEXE VI

BIBLIOGRAPHIE

1.	Ousmane Sy :	Bilan analytique des projets et programmes relatifs à la gestion des ressources naturelles du Mali. CILSS/Club du Sahel, août 1990
2.	Maina Youssouf :	Bilan analytique des projets et programmes relatifs à la gestion des ressources naturelles du Tchad. CILSS/Club du Sahel, août 1990
3.	CILSS/Club du Sahel :	Bilan analytique du Burkina, Guinée-Bissau, Mali, Sénégal, février 1990
4.	Burkina Faso :	PDES (Plan de Développement Economique et Social 1986-1999), 1986
5.	Niger :	PDES (document intégral), avril 1989
6.	Niger :	PDES (Présentation résumé), avril 1989
7.	Niger :	PDES (Annexes), avril 1989
8.	Tchad :	Option de développement, octobre 1989
9.	Tchad :	Programme d'Investissement 1988-93, Ministère du Plan, décembre 1989
10.	Sénégal :	Plan d'orientation pour le développement économique et social 1989/95, 8e Plan - octobre 89
11.	Sénégal :	Programme d'Investissement Triennal 1985/95, septembre 1987
12.	Mauritanie :	Programme de consolidation et de relance, juillet 1989
13.	Guinée-Bissau :	PDES, novembre 1989
14.	Burkina :	PDES, juillet 1986
15.	Cap-Vert :	PNLCD, septembre 1986
16.	Guinée-Bissau :	PNLCD, octobre 1988
17.	Gambie :	PNLCD, 1986
18.	Mali :	PNLCD, novembre 1985
19.	Mauritanie :	PNLCD, août 1986
20.	Niger :	PNLCD, 1991
21.	Sénégal :	PNLCD, 1989
22.	Tchad :	PNLCD, JUILLET 1989
23.	Burkina Faso :	Plan d'Action National pour l'Environnement - Rapport provisoire, Ministère de l'Environnement et du Tourisme,

octobre 1989

24. FAO : Dossier Plan d'Action Forestier Tropical, 1989

25. Sénégal : Elaboration PAFT, 1990

26. Mali: Etude de préfactibilité du Programme Menaka-Ansongo Ministère de l'environnement et de l'élevage, Juin 1988

27. Niger : Etude de préfactibilité du Programme Tillabéry-Nord, décembre 1988

28. Burkina : Etude de préfactibilité du Programme Sahel Burkinabé, CNLCD-PA/CILSS, décembre 1986

29. CIILSS/IGADD/UNSO : Plate-forme d'Action des pays soudano-sahéliens pour les négociations de la CNUED, janvier 1991

30. Burkina : PAFT (document final), Ministère de l'Environnement et du Tourisme, août 1990

31. Niger : Etude sur l'intégration des orientations de Ségou, Gado Kaka, CILSS/Club du Sahel, Novembre 1990

32. Michel Goupis et Cie : Eléments de stratégie pour le développement agro-sylvo-pastoral, FAPIS, décembre 1989

33. CILSS/Club du Sahel : Synthèse du séminaire régional sur la désertification au Sahel, novembre 1984

34. UICN : Etudes de l'UICN sur le Sahel, 1989

35. CILSS : Les programmes nationaux, Reflets Sahéliens n°10 janvier 1989

36. Cap Vert : Conclusion de la rencontre nationale sur la gestion des terroirs, CILSS/Club du Sahel, octobre 1990

37. PNUD : Rapport de la Conférence de table ronde sur le Tchad, juin 1990

38. R.M. Rochette : Le Sahel en lutte contre la désertification : Leçons d'expérience; 1989

39. A. Kane et S. Ouédraogo : Approche des politiques des Etats sahéliens en matière de développement rural intégré, CILSS/Club du Sahel, mai 1989

40. Asif Shaik : Ecologie et développement durable (résumé) USAID, octobre 1988

41. CILSS/Club du Sahel : Les orientations de Ségou, mai 1989

42. Barry Koumba : Synthèse des Etudes pour le cadre d'évaluation socio-économique et d'environnement au Sahel, CILSS, septembre 1990

43. PNUE : Status of desertification and implementation of the United Nations - Plan of action to combat desertification (UNPACD), Draft report, august 1991

44. UICN, UNEP, WWF : Stratégie mondiale sur la conservation, 1980

45. M. Goumandakoye et H. Neufeldt : Rapport de mission sur l'atelier de Bubaqu

(Guinée-Bissau), mai 1990

46. A. Sawadogo : Discussion paper, The Club of Dublin, december 1991

47. CILSS : Stratégie révisée de lutte contre la sécheresse et de développement au Sahel, 1984

48. Divers documents de la CNUED

49. M. Goumandakoye et J. Bado : L'aménagement des terroirs, concept et opérationalisation, CILSS, 1991