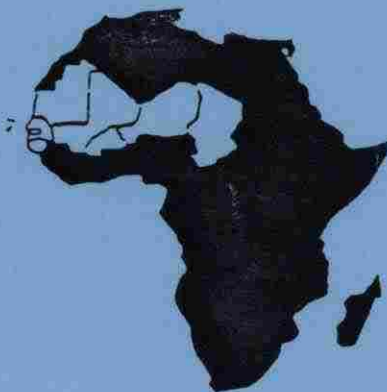


OCDE/OECD

*Organisation de Coopération  
et de Développement économiques*

*Organisation for Economic Co-operation  
and Development*



CILSS

*Comité Permanent Inter-Etats  
de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*

*Permanent Inter-State Committee  
for Drought Control in the Sahel*

*Club du Sahel*

---

## UN MECANISME DE PARTENARIAT COMPORTANT DES FACILITES FINANCIERES POUR L'ACTION PRIORITAIRE EN AFRIQUE

Soumis à la Réunion du Club du Sahel  
des 18-19 mai 1994, PARIS

*La proposition originale  
est jointe en Annexe*

---

REUNION ANNUELLE DU CLUB DU SAHEL Le Rouret (France)                      17-20 octobre 1994
---

OCDE

i

OECD

ORGANISATION DE COOPERATION ET  
ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Paris, 20 Mai 1994

CLUB DU SAHEL

PROJET DE COMPTE RENDU  
D'UNE REUNION OFFICIEUSE  
ORGANISEE LES 18 ET 19 MAI 1994  
POUR DISCUTER :

*"Un mécanisme de partenariat comportant  
des facilités financières pour  
l'action prioritaire en Afrique"*

(Note du Secrétariat du  
Club du Sahel)

## INTRODUCTION

Une réunion de caractère strictement officieux a rassemblé certains des participants du Club du Sahel de l'OCDE, à Paris, les 18 et 19 mai 1994. On trouvera ci-dessous un résumé de leur échange de vues et, en annexe, la liste des participants.

L'objet de la réunion était de permettre un débat libre et ouvert autour d'une idée formulée pour faire avancer la négociation de la Convention sur la désertification, en particulier, l'application de la Convention en Afrique.

Le Secrétariat du Club du Sahel avait préparé un document provisoire sur cette idée. Ce document intitulé : "Un mécanisme de partenariat comportant des facilités financières pour l'action prioritaire en Afrique", posait quatre questions principales :

- 1) la mise en oeuvre de la convention dans les pays affectés d'Afrique et l'établissement des plans d'action nationaux pourraient-ils être facilités par l'organisation d'un mécanisme de concertation entre les pays affectés et les bailleurs de fonds, à l'échelon national ?
- 2) la mise en oeuvre de la Convention et des plans d'action nationaux, dans ces mêmes pays, pourrait-elle être facilitée par un mécanisme de coordination entre les bailleurs de fonds, à l'échelon national ?
- 3) la participation des ressortissants nationaux des pays affectés africains devrait-elle être encouragée par la création d'une facilité financière à l'échelon national ?
- 4) serait-il souhaitable de soutenir également la participation d'organisations sous-régionales qualifiées pour la lutte contre la désertification au processus de concertation, pour que cette lutte à long terme soit mieux organisée ?

### 1. Un mécanisme de concertation à l'échelon national dans les pays affectés d'Afrique

En réponse à la première question, les participants, présents à la réunion officieuse du Club du Sahel, sont convenus que l'existence d'un mécanisme de concertation national dans chacun des pays affectés d'Afrique rassemblant les acteurs nationaux et les acteurs extérieurs, bilatéraux et multilatéraux, publics et privés, pourrait effectivement être utile pour mieux organiser la lutte à long terme contre la désertification. Mais ils ont souligné, avec force, qu'il appartenait aux pays affectés eux-mêmes de prendre l'initiative d'établir un tel mécanisme, s'ils l'estiment souhaitable. En outre, les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'un tel mécanisme doivent être réunies, ce qui n'est pas le cas partout. Les agences de coopération, les ONG extérieures peuvent jouer un rôle d'appui mais elles ne peuvent se substituer aux autorités nationales.

A supposer qu'un mécanisme de concertation national soit mis en place dans les pays affectés d'Afrique, différentes conditions devraient être remplies pour que le mécanisme fonctionne correctement. Certaines de ces conditions ont été citées :

- la première condition est de ne pas créer un mécanisme de coordination et de concertation supplémentaire par rapport à ce qui existe déjà. Dans certains pays africains, des mécanismes existent, très proches dans leurs objectifs, de la lutte pour la désertification. Il convient de s'en servir ou, s'il s'en trouve plusieurs, de les fédérer ;

- ensuite, il conviendrait que les modalités de fonctionnement du mécanisme soient ouvertes et dépourvues de plis bureaucratiques ; le mécanisme doit, avant tout, avoir le caractère d'un engagement moral ;
- pour être efficaces, de tels mécanismes devraient associer, de façon appropriée, non seulement les acteurs publics, nationaux et étrangers, mais également les ONG et les représentants qualifiés de la société civile ;
- certaines questions essentielles pour la bonne organisation de la lutte contre la désertification devraient être mises à l'ordre du jour des mécanismes de concertation. Les questions suivantes ont été citées : méthodes de préparation des plans d'action nationaux qui permettraient de tirer parti des plans existants et de l'expérience acquise par les programmes et les projets mis en oeuvre au cours des dernières décennies ; méthodes permettant des échanges d'informations et d'expériences sur les programmes et les projets de lutte contre la désertification ; politiques à formuler ou à réformer pour améliorer la lutte ; définition des types d'action qui composent la lutte contre la désertification.

## 2. Un mécanisme de coordination à l'échelon national entre les agences de coopération dans les pays affectés d'Afrique

En réponse à la deuxième question, les participants ont rappelé que les agences de coopération bilatérales et multilatérales et les ONG étrangères financent, depuis de longues années, des programmes et des projets de lutte contre la désertification dans les pays affectés d'Afrique et que ces programmes/projets engagent des moyens financiers et techniques importants. Ils ont reconnu, toutefois, que, parmi les problèmes rencontrés par les programmes et les projets, l'insuffisance d'une bonne coordination entre bailleurs de fonds avait joué un rôle significatif.

L'amélioration de la coordination entre donateurs extérieurs devrait être requise et organisée par chacun des pays affectés. Le pays lui-même devrait en donner l'exemple, en coordonnant tous les services étatiques impliqués dans la lutte contre la désertification et en désignant un interlocuteur unique responsable de la lutte. Si ces conditions pouvaient être remplies, les agences de coopération bilatérales et multilatérales devraient marquer leur bonne volonté et leur esprit de service, en s'organisant pour agir en meilleure cohérence, en vue de répondre aux objectifs définis dans les plans d'action nationaux. Quelles pourraient être les caractères d'une telle organisation ?

- d'abord, tous les donateurs bilatéraux et multilatéraux agissant dans le pays devraient en faire partie ;
- ensuite, en se basant sur des précédents, les agences de coopération bilatérales et multilatérales pourraient nommer en leur sein, un "chef de file", choisi en fonction de sa personnalité et de ses compétences, pour animer leur coordination. La désignation du chef de file devrait être indépendante du poids que pèse son pays ou son organisme d'origine dans le programme global d'aide pour la lutte contre la désertification et dans la facilité financière qui pourrait être établie en vue d'encourager la concertation (voir le point 3) ;
- ensuite, la coordination ne devrait pas avoir un caractère contraignant. Elle devrait s'exercer par persuasion, par l'exercice du dialogue ;
- enfin, le rôle du "chef de file" devrait être délimité avec précision. Ce rôle devrait être une fonction de service, d'animation, de facilitation et d'appui au mécanisme de concertation national. Ce rôle devrait être suffisamment souple et évolutif pour s'adapter au

changement des circonstances et à la situation de chaque pays. Comme la lutte contre la désertification sera longue, ce rôle devrait s'inscrire dans la durée.

### 3. Une facilité financière à l'échelon national

En réponse à la troisième question, les participants présents à la réunion officielle du Club du Sahel sont convenus que la création d'une facilité financière, à l'échelon national dans les pays affectés d'Afrique, pourrait contribuer utilement à la pleine et nécessaire participation d'institutions, d'associations et d'experts nationaux, publics et privés, au mécanisme de concertation mis en place pour la lutte contre la désertification.

La formation, l'amélioration de la formation, des hommes et des femmes en Afrique, l'amélioration de la qualité des institutions et des associations de la société civile sont indispensables à la réussite de la lutte contre la désertification. Une facilité financière telle qu'envisagée pour "lubrifier" la concertation ne peut bien entendu résoudre tous les problèmes posés dans ces domaines ; elle peut y contribuer.

Le financement d'une facilité associée au mécanisme de concertation pourrait être pris en charge par une agence de coopération bilatérale ou multilatérale unique ou par plusieurs agences qui rassembleraient leurs contributions. Quel que soit le mode de financement proposé, la facilité devrait être transparente et ses affectations devraient être décidées d'un commun accord par le mécanisme de concertation. La responsabilité de la gestion de la facilité financière devrait être assurée, d'un commun accord, entre l'interlocuteur désigné par l'Etat et le "chef de file" de la coordination des donateurs.

Les objectifs, les moyens et les modalités d'attribution de la facilité financière devraient être déterminés avec précision. Celle-ci devrait être consacrée, exclusivement, à faciliter la participation nationale au processus de concertation.

### 4. Rôle des organisations sous-régionales dans la lutte contre la désertification en Afrique

En réponse à la quatrième question, les participants sont convenus que certaines organisations sous-régionales, en Afrique de l'Ouest et de l'Est, dans le Sud de l'Afrique et en Afrique du Nord peuvent jouer un rôle utile pour l'application de la Convention, la préparation et la mise en oeuvre des plans d'action nationaux, pour la collaboration technique, scientifique, socio-économique entre pays et pour la gestion de programmes d'intérêt communs.

La collaboration des agences de coopération avec certaines organisations sous-régionales est déjà bien établie ou en voie d'établissement. Les exemples convaincants pourraient être étendus.

Dans certains cas, l'expérience a montré qu'une coordination plus organisée des actions entreprises par les bailleurs de fonds pour soutenir les organisations sous-régionales serait nécessaire. Dans un cas particulier, un "code de bonne conduite" est en discussion pour éviter les erreurs passées. En cas d'adoption, ce code peut constituer un précédent applicable à d'autres institutions.

## CONCLUSION

En conclusion, les participants ont souligné qu'en temps de crise, d'incertitude et de doute sur l'efficacité de l'aide au développement, il est important de réfléchir aux moyens de rétablir la confiance et d'améliorer la concertation entre pays affectés d'Afrique et agences de coopération extérieures.

Confiance et dialogue permanent sont les meilleurs garants de la continuité, de l'efficacité, voire de la croissance de l'aide publique pour la lutte contre la désertification. Il en est de même pour les flux privés.

Les participants ont recommandé que le compte rendu de leur échange de vues soit diffusé aux organes de concertation qui participent à la négociation de la Convention : l'Union Européenne et le groupe des pays de l'OCDE.

Ils se sont interrogés sur la stratégie à suivre pour introduire les idées discutées lors de la réunion officieuse du Club du Sahel dans la négociation du CIN-D qui doit se tenir du 6 au 16 juin, à Paris. A supposer que ces idées soient acceptées par l'ensemble des pays de l'OCDE, il leur a semblé qu'il serait préférable d'attendre que la négociation sur la Convention ait progressé pour proposer des solutions qui devront, sans doute, faire partie d'un ensemble et s'appliquer au-delà du continent africain.

**ANNEXE****PROPOSITION :**

**UN MECANISME DE PARTENARIAT COMPORTANT DES FACILITES  
FINANCIERES POUR L'ACTION PRIORITAIRE EN AFRIQUE**

*Projet qui pourrait être soumis au  
Comité intergouvernemental de négociation pour l'élaboration  
d'une Convention internationale sur la lutte  
contre la désertification (CIND)*



## SECTION I : CONCLURE LA CONVENTION

### Bilan des négociations de la Convention

Nous abordons le cinquième et le dernier cycle de négociations relatives à la Convention internationale sur la lutte contre la désertification et aux annexes d'application régionales. Ces négociations ont bien progressé si l'on pense à la complexité des questions posées. La Conférence des Parties doit devenir l'autorité morale devant laquelle tous les participants seront responsables; les questions de développement, de désertification et d'environnement ont été reliées entre elles, conformément aux principes énoncés lors du Sommet de la Terre; il est désormais admis que la désertification est imputable à des conditions socio-économiques, autant et même davantage qu'à des phénomènes naturels et physiques et que les systèmes d'organisation des pays en développement touchés par ce fléau, des bailleurs de fonds bilatéraux et des organisations multilatérales jouent un rôle très important pour l'évolution de la désertification. L'Afrique est reconnue comme un continent prioritaire mais sans que cela n'exclue d'autres régions du monde.

Le dialogue sur l'annexe d'application régionale pour l'Afrique, malgré ses imperfections, a été lancé et progresse. Cependant nombre de questions capitales restent à résoudre, notamment le financement et la mise en place de structures et d'institutions pour la mise en oeuvre de l'annexe régionale africaine. Malgré les bonnes volontés et l'engagement des partenaires, les institutions bilatérales et multilatérales éprouvent des difficultés à conclure la Convention par des propositions de caractère novateur. Cela est particulièrement vrai pour les propositions financières du fait qu'une part importante des financements officiels pour le développement est déjà consacrée aux terres arides d'Afrique.

Le Comité intergouvernemental de négociation qui se réunira à Paris en juin 1994 doit mettre la dernière main à la Convention et à ses annexes. Les trois questions les plus importantes qui restent à résoudre sont la mise en oeuvre et le financement de la Convention et l'annexe régionale africaine. La question que se posent les bailleurs de fonds est la suivante : comment être utile et comment faire progresser les choses? Les agences de coopération savent que leurs efforts et ceux des pays en développement touchés par la désertification pourraient rendre la lutte contre ce fléau plus efficace.

Les bailleurs de fonds voudraient faire une proposition sérieuse, une proposition qui pose les bases d'un partenariat, notamment dans le cadre de la priorité africaine, une proposition susceptible de mener à bonne fin les négociations.

### Pour un financement générateur de progrès - Lien entre les ressources financières et la planification de la lutte contre la désertification

Les pays membres de l'OCDE souhaiteraient conclure la Convention sur une note positive, sur une proposition qui soit susceptible de faire avancer la lutte contre la désertification. Les pays en développement et les pays développés savent tous que l'accroissement des flux d'aide au développement n'est pas suffisant pour améliorer la lutte. Les pays membres de l'OCDE ont déjà consacré des fonds importants à l'Afrique, surtout à l'Afrique subsaharienne, sans atteindre les résultats escomptés, tant en raison des politiques suivies par les pays touchés par le fléau qu'en raison de leurs propres politiques. Les études effectuées sur l'efficacité de l'aide ont permis de conclure que :

- \* Les agences de coopération et les organisations multilatérales ne savent pas bien comment gérer les ressources naturelles dans les zones arides.



- \* Les pays africains pas plus que les agences de coopération bilatérales et internationales n'ont défini de stratégies à long terme pour combattre les problèmes qui provoquent la désertification ou qui en découlent.
- \* La recherche de solutions s'est faite sans vision multidisciplinaire. Les projets, menés sans vue d'ensemble, n'ont pu s'adapter aux besoins.
- \* Souvent, des initiatives se sont révélées contradictoires par manque de coordination nationale.
- \* Les efforts auraient pu être mieux conjugués pour améliorer les programmes à long terme.
- \* L'assistance technique fournie par des cadres expatriés - coûteuse - n'a pas su tirer suffisamment parti des compétences locales. Il aurait fallu s'orienter davantage vers la formation du personnel, savoir l'associer aux efforts de planification. L'accent n'a pas été suffisamment mis sur la participation locale.
- \* L'action en vue d'une gestion durable des ressources naturelles n'a pas fait l'objet d'évaluations systématiques. On ne sait pas quelles ont été les mesures efficaces, on ne connaît pas le volume des fonds consacrés à chacune de ces mesures.

#### Une opportunité

La convention pourrait permettre d'agir en vue de résoudre progressivement ces problèmes. Elle est l'occasion de prendre des mesures qui ne l'ont pas été jusque-là, alors qu'elles sont essentielles; bref, elle est l'occasion à saisir non seulement pour les pays en développement touchés par la désertification, mais également pour les agences de coopération, les organisations internationales et les ONG. Un nouveau type de partenariat s'impose pour tirer le meilleur parti possible des financements nationaux et internationaux. Jusqu'à présent, les bailleurs de fonds ont, chacun de son côté, lancé des projets et programmes à court terme; rares ont été les exemples de coordination véritable, de gestion fondée sur des stratégies à long terme et des politiques globales (la coordination à propos des espaces céréaliers régionaux dans le Sahel ouest-africain a été une exception notable à cette pratique).

La Convention offre l'occasion d'organiser la coordination afin de répondre aux grands problèmes susmentionnés et de contribuer à des réalisations concrètes. Elle doit donner un élan à l'action collective. Une philosophie et des méthodes communes seraient un atout. Pour conclure les négociations, il faudrait un projet recueillant l'adhésion des pays en développement et des bailleurs de fonds et un projet qui permette entre autres :

- \* de promouvoir les changements institutionnels et le renforcement des capacités locales, notamment dans les pays les moins développés d'Afrique qui sont les plus touchés par la désertification;
- \* de tenir des consultations permanentes entre pays concernés et bailleurs de fonds afin de donner plus d'efficacité à l'action collective.

Les bailleurs de fonds et leurs mandants peuvent s'appuyer sur quelques lignes de force :

- \* la Convention suscite l'intérêt des Parlements et des écologistes dans les pays de l'OCDE. Ceux-ci sont sensibles au problème de l'environnement dans les pays en développement et souhaitent que toute nouvelle ressource soit liée à des impératifs d'efficacité et de progrès;

- \* la Convention peut justifier la rationalisation des ressources et la coordination de leur utilisation tant au plan local qu'extérieur.

Pour les pays africains, la Convention doit être surtout l'occasion :

- \* de mobiliser les agences de coopération en vue de l'exécution du programme d'action des pays affectés;
- \* d'utiliser les compétences locales, de façon autonome ou en collaboration avec l'assistance technique;
- \* de mettre en place des facilités de financement visant à développer des programmes d'actions dans chacun des pays affectés, programmes qui constitueraient un cadre de travail pour les donateurs;
- \* d'affiner et de perfectionner les plans d'action des pays victimes de la désertification en vue de mobiliser d'autres ressources internes et externes.

Le mécanisme de partenariat que nous proposons n'implique pas que les bailleurs de fonds modifient leur manière de sélectionner les projets. Il doit permettre de mieux coordonner ces projets afin de donner plus d'efficacité aux programmes d'action nationaux tant pour la conception que pour la mise en oeuvre. Il doit permettre de procéder à une évaluation régulière de l'avancement des travaux. Un tel mécanisme peut être précieux, en particulier dans les pays africains affectés du Sahel Ouest et du Sahel Est où la quasi-totalité du programme d'aide porte sur la lutte contre la désertification. En outre, le mécanisme de partenariat proposé pourrait permettre :

- \* aux agences de coopération de mieux s'informer sur leurs actions respectives dans le cadre de programmes nationaux; de discuter avec les pays concernés sur tout ce qui touche aux programmes d'action nationaux;
- \* de mieux orienter les flux de ressources financières et les projets de lutte contre la désertification, dans une perspective à long terme.

#### Un démarrage rapide

Il incombe à la cinquième session du CIND, à Paris, en juin, de conclure favorablement les négociations. Le projet de mécanisme de partenariat assorti de quelques facilités financières que l'on trouvera ci-dessous peut être intéressant pour les pays africains et les agences de coopération. Les principaux caractères de ce mécanisme sont les suivants :

- \* priorité à l'Afrique
- \* démarrage rapide
- \* financement d'appui, et
- \* caractère expérimental.

## SECTION II : CONCEVOIR ET METTRE EN OEUVRE RAPIDEMENT UN MECANISME DE COORDINATION ET DES FACILITES FINANCIERES

La proposition peut se résumer comme suit :

Objet : Assurer, sous l'égide des Etats, une coordination plus efficace entre les agences de coopération en vue des investissements "anti-désertification" dans les zones sèches africaines et favoriser le soutien des programmes d'action nationaux dans les pays en développement affectés par la désertification sans perdre de temps, sans devoir rechercher des ressources nouvelles et négocier de nouveaux accords institutionnels.

### Données de base

Agences de coopération et organisations internationales concernées par la négociation d'une Convention internationale sur la lutte contre la désertification entendent poursuivre leur action dans la plupart des pays africains. L'un des objectifs de la Convention est de permettre aux organismes extérieurs et aux bailleurs de fonds de donner plus d'efficacité à leur action en tirant profit de l'expérience accumulée depuis trente ans. La présente proposition vise à concilier les objectifs des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et à agir rapidement en Afrique, avant l'entrée en vigueur de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification.

### Objectifs

L'objectif global de la présente proposition est de jeter les bases d'un accord pour la création d'un mécanisme de coordination et de facilités financières en vue d'un démarrage rapide. Les objectifs particuliers de cette proposition sont de :

- \* créer un mécanisme de partenariat acceptable pour les pays concernés et les bailleurs de fonds ;
- \* piloter et tester ledit mécanisme dans certains pays membres du CILSS, de l'IGADD, de la SADC et de l'UMA, en vue d'obtenir une représentation sous-régionale aussi variée que possible ;
- \* faire de ces organisations sous-régionales des outils de contrôle et d'évaluation pour les programmes de leurs divers pays membres et pour les programmes sous-régionaux ;
- \* travailler avec quelques pays pilotes et quelques organisations sous-régionales afin de définir la meilleure façon de concevoir leurs programmes d'action et de les corriger au fur et à mesure de leur mise en oeuvre ;
- \* créer des facilités financières qui servent de catalyseur à la participation locale, nationale et sous-régionale (en particulier les institutions des pays concernés les plus directement en prise sur les problèmes) en vue de mettre en oeuvre l'annexe de la Convention pour l'Afrique ;
- \* veiller à ce que les plans en cours ou passés (tels que les NEAP) soient utilisés par le mécanisme afin d'en tirer profit et d'aboutir à un maximum de synergie.

Pourquoi cette initiative ?

Le mécanisme de partenariat que nous proposons ne vise pas à modifier la manière de mobiliser les ressources financières au profit des pays et des institutions de lutte contre la désertification. Le seul changement qui nous paraît souhaitable est la création d'un processus consultatif permettant de

concilier les responsabilités des pays affectés et des agences de coopération avec les besoins de coordination et de coopération. Le mécanisme permettrait aux pays affectés et aux donateurs de mener de pair :

- \* les objectifs individuels de programmation et d'exécution de programmes ;
- \* la libre orientation des ressources en direction des pays et des institutions des pays touchés par la désertification ;
- \* la participation locale et l'approche base-sommet nécessaires au respect des engagements pris dans le cadre de la Convention sur la lutte contre la désertification et de l'Annexe régionale pour l'Afrique;
- \* l'échange de vues et d'informations nécessaires à l'efficacité de l'aide au développement;
- \* la bonne gestion des facilités financières indispensables à un démarrage rapide de la mise en oeuvre de l'annexe pour l'Afrique;
- \* la mise au point d'un mécanisme de coopération et de coordination, d'un bon rapport coût-efficacité, en matière de lutte contre la désertification.

#### Champ d'application

La proposition serait applicable aux pays victimes de la désertification dans l'ensemble du continent africain. Un mécanisme de coordination et de soutien du programme d'action national serait institué dans chaque pays où les bailleurs de fonds financent des projets et des programmes. Simultanément, l'élaboration et le lancement de programmes d'action sous-régionaux seraient soutenus par le mécanisme de partenariat grâce à la coordination des actions nationales prévue par la Convention. Les sous-régions couvertes par le mécanisme de partenariat seraient l'Afrique de l'Ouest, de l'Est, du Nord et l'Afrique australe. Ce mécanisme s'appuierait sur les institutions existantes et sur la création de facilités financières limitées.

#### Un service rendu par les pays donateurs

Le service de soutien de la coordination serait offert par les donateurs à ceux des pays africains touchés par la désertification qui souhaitent participer à ce projet. Il serait fondé sur la participation avec les institutions existantes. Le mécanisme préparerait le terrain à la Conférence des Parties, préalablement à l'entrée en vigueur de la Convention qui sera juridiquement contraignante. Il établirait un processus transparent permettant d'atteindre les objectifs de la Convention : une communication systématique entre donateurs et entre ceux-ci et les pays en développement touchés par la désertification. Il faciliterait les prises de décision, éviterait les doubles emplois et les actions contradictoires; il permettrait de soutenir les programmes d'action nationaux et d'utiliser de façon systématique les plans d'actions et processus déjà en place, tels que les Plans d'action nationaux de lutte contre la désertification (National Action Plans to Fight Desertification : NPLCD) et les Plans d'action nationaux pour l'environnement (National Environmental Action Plans : NEAP).

Les relations de partenariat doivent faciliter le lancement, la mise à l'épreuve et la mise en oeuvre du mécanisme proposé dans quelques pays pilotes et en développement affectés. Pour montrer la voie, certaines agences de coopération ont manifesté le souhait de travailler avec le Club du Sahel et le CILSS dans le Sahel ouest-africain, ce qui leur permet de disposer d'un cadre déjà en place pour l'échange de vues et d'expériences, pour la réflexion à long terme et la continuité nécessaire à la

coordination. L'Allemagne dispose en outre d'un projet de collaboration avec l'IGADD et l'UMA, avec l'OSS et le Club du Sahel.

#### Pour un accord sur la proposition

Si les agences de coopération acceptent cette proposition, les pays africains seront invités à donner leur accord pour lancer le processus, sous l'égide de leurs gouvernements respectifs.

Cette proposition fixe un cadre et un ensemble d'objectifs. Les pays donateurs doivent s'entendre pour instituer, sous l'égide de chaque gouvernement, un mécanisme de coordination. Il est également possible de négocier un accord, par sous-région, avec les organisations sous-régionales concernées par la désertification. Il serait utile de définir les objectifs et les méthodes avec suffisamment de souplesse pour prendre en compte les besoins des diverses sous-régions ainsi que les situations des pays concernés, des bailleurs de fonds présents dans les divers pays et sous-régions et les capacités des organisations sous-régionales.

Les facilités financières liées au mécanisme doivent faire l'objet d'accords spécifiques liés au développement puis à la mise en oeuvre de programmes d'action nationaux et sous-régionaux. L'amélioration de la qualité des programmes d'action nationaux et sous-régionaux doit permettre de mobiliser de nouvelles ressources, à l'échelon national et sous-régional.

### **SECTION III : POSSIBILITES DE COORDINATION**

Priorités éventuelles pour l'utilisation des facilités financières:

- \* achèvement des programmes d'action nationaux, après évaluation des actions antérieures afin d'éviter les doubles emplois;
- \* suivi des ressources financières et de la programmation;
- \* contrôle de la mise en oeuvre des programmes d'action et évaluation des résultats;
- \* soutien institutionnel aux priorités énumérées ci-dessus;
- \* formation et renforcement des capacités locales pour les priorités ci-dessus.

#### Interdépendance des actions prioritaires

Diverses actions prioritaires pourraient permettre d'agir rapidement en faveur de l'Afrique. Ces actions sont interdépendantes, la mise en oeuvre de chacune d'elles étant une condition du succès des autres. C'est notamment vrai pour l'élaboration de programmes d'action nationaux de lutte contre la désertification, de la coordination et de l'animation du processus avec le concours des bailleurs de fonds, du suivi des flux de ressources financières et du suivi du processus. Ces domaines se renforcent mutuellement et gagnent ainsi en efficacité.

#### Animation du processus

L'animation du processus se ferait sous l'égide du gouvernement du pays concerné en vue d'une meilleure intégration et une plus grande utilité de la contribution des donateurs. L'initiative de la coordination du processus serait soutenue par les donateurs bilatéraux, mais il serait bon d'y associer les donateurs multilatéraux et de l'inscrire dans le cadre de l'accord conclu avec chaque pays africain.



Bailleurs de fonds et pays concernés s'entendraient sur un chef de file/partenaire coordonnateur qui serait un pays donateur bilatéral ou un représentant d'organisme multilatéral travaillant déjà dans le pays en développement touché par la désertification. Le chef de file partenaire apporterait un soutien suivi à la coordination et à la gestion des facilités financières. Chacun des pays donateurs ou des organismes multilatéraux pourrait assumer cette responsabilité pour un à trois pays en Afrique. Le chef de file/partenaire coordonnateur, en étroite collaboration avec les ministères responsables du pays, soutiendrait des fonctions telles que (1) la gestion du processus, (2) la gestion des facilités financières nécessaires dans chaque pays participant pour faciliter le travail, notamment l'élaboration des programmes d'action nationaux et contribuer au renforcement des capacités humaines, (3) la coordination des donateurs, (4) la liaison, l'établissement de réseaux et de communications et (5) les fonctions de secrétariat (l'Annexe I décrit en détail les fonctions possibles de coordination du chef de file).

#### Fonctionnement du mécanisme de coordination : un exemple

##### 1. Principales possibilités permises par le mécanisme:

(a) Association des appuis pour les programmes d'action nationaux.

(b) Suivi des programmes et des projets en matière de lutte contre la désertification :

- identification des programmes et des projets;
- suivi des dons, prêts et autres contributions;
- répartition des financements entre les diverses régions du pays;
- estimation des ressources par secteur; exemple : élevage, hydraulique rurale, irrigation, etc. (tout ce qui, dans les pays concernés, touche à la désertification).

(c) Examen des conditions nécessaires à une bonne préparation et une mise en oeuvre satisfaisante des projets

#### Examen des politiques susceptibles de déterminer le succès des projets. Par exemple :

- affectation des ressources budgétaires aux programmes d'action nationaux et d'autres contributions financières nationales;
- participation de la population;
- processus de consultation avec les populations;
- réformes des politiques en matière de système foncier, de population, d'économie, de décentralisation;
- renforcement des capacités humaines;
- etc.

(d) Organisation, évaluation et contrôle du processus et des projets;



(e) Mesures destinées à éviter les doubles emplois pour la planification/la programmation

Les bailleurs de fonds ont à plusieurs reprises (notamment dans le cadre des Bureaux conjoints des Directions de l'Environnement et du Développement de l'OCDE pour le suivi de la CNUED) indiqué leur volonté de veiller à ce que les plans d'action et programmes nationaux ne prolifèrent pas indûment. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de coordonner la programmation des actions dans les pays en développement concernés par la désertification. Un bilan succinct des plans déjà mis en oeuvre serait utile.

(f) Leçons de l'expérience acquise:

Dans chaque pays en développement affecté, les agences de coopération pourraient fonder leurs décisions sur les leçons et expériences passées, mieux évaluer leurs propres efforts et intégrer les résultats des analyses faites dans le Programme d'action national. Des repères et indicateurs de progrès pourraient être définis ; ils pourraient être intégrés dans le processus.

2. Choix pour la mise en route du mécanisme et l'établissement des facilités financières dans les pays et sous-régions africains en vue de soutenir les plans d'actions nationaux et sous-régionaux.

Quelques pays pilotes affectés en collaboration avec les agences de coopération pourraient se mettre d'accord sur le démarrage et la mise en oeuvre du processus préalablement à la première Conférence des Parties. Un accord sur la méthode serait soumis ultérieurement à la Conférence des Parties.

(a) Organisations de donateurs

Donateurs et organisations internationales, travaillant dans les sous-régions africaines affectées par la désertification pourraient conclure un accord sur le lancement d'une coopération dans le cadre du mécanisme de coordination proposé et sur une contribution aux facilités financières, dès la conclusion de la Convention.

(b) Sélection des pays pilotes pour commencer les travaux et accord sur la participation de tous les pays de la région conformément à des conditions à convenir entre les donateurs et les pays de la région et les donateurs:

La sélection d'un certain nombre de pays pilotes permettrait d'accélérer le processus. La mise à l'épreuve de la méthode dans ces pays permettrait d'acquérir une vision plus précise de la façon de procéder.

(c) Sélection d'organisations pilotes sous-régionales pour un démarrage rapide :

Les organisations sous-régionales les plus concernées par la désertification seraient le plus à même de lancer les travaux. Dans la région de l'Afrique de l'Ouest, le CILSS est l'organisation la plus indiquée. Il en va de même pour l'IGADD, l'UMA et la SADC dans leurs régions respectives. Le Club du Sahel, au sein de l'OCDE, serait prêt à servir de cadre de concertation pour mobiliser les énergies. En collaboration avec l'OSS et avec des organisations sous-régionales africaines, il est prêt à veiller à ce que les travaux démarrent rapidement.

3. Programmes d'action sous-régionaux

L'article 1.1. de la Convention stipule que les organisations sous-régionales ont un rôle clé à jouer, notamment dans :

(a) les plans d'action sous-régionaux pour harmoniser, compléter les plans d'actions nationaux et leur donner plus d'efficacité, dans des domaines tels que : les stratégies à long terme de lutte contre la désertification et la sécheresse; les mesures visant à empêcher la dégradation des sols, y compris les questions de capacité limite pour la terre et les populations; le renforcement des capacités climatologiques, météorologiques et hydrologiques nationales et les systèmes d'alerte contre la sécheresse; la promotion de politiques et de cadres institutionnels pour la coopération et la coordination avec les bailleurs de fonds, les pouvoirs publics à tous les niveaux, les populations et les groupes locaux; l'analyse et les rapports sur la mise en oeuvre des programmes d'action ;

(b) domaines d'action : notamment, les systèmes d'alerte, la prévention et la gestion des situations de sécheresse, les systèmes de sécurité alimentaire, les moyens de subsistance alternatifs, la gestion durable des ressources naturelles, les programmes agricoles et d'irrigation durables pour les cultures et le bétail, les sources d'énergie, le cadre institutionnel et juridique, les fonctions d'évaluation et de surveillance, le renforcement des capacités et la sensibilisation de l'opinion publique;

(c) programmes conjoints pour une gestion durable des ressources transfrontières nationales, la coopération scientifique et technique et le renforcement des institutions;

(d) contrôle, évaluation et information sur l'avancement des travaux dans le cadre des programmes d'actions nationaux et sous-régionaux : La Convention implique un contrôle et une information sur l'avancement des travaux dans le cadre des programmes d'action nationaux et sous-régionaux. Au plan opérationnel, les organisations sous-régionales pourraient diriger les négociations sur les indicateurs, les systèmes de contrôle et d'information à utiliser. Cela permettrait de coordonner les méthodes sur l'ensemble de la région. L'organisation sous-régionale pourrait procéder à une évaluation complémentaire puis à une analyse comparative des réformes entreprises dans la région, sur la base des divers indicateurs. Cette activité permettrait d'éclairer les décisions relatives à l'affectation des ressources des donateurs visant à lutter contre la désertification. Ce mécanisme pourrait, par la suite, aider la Conférence des Parties dans son travail. Les indicateurs convenus permettraient également de rationaliser le système d'information par pays.

#### **SECTION IV : CALENDRIER**

Juin 1994 : Proposition par le biais des circuits officiels lors de la CIND-V, Paris.

Juillet-octobre 1994 : Consultation avec les donateurs, les organisations sous-régionales, les représentants africains et préparation de la réunion d'organisation.

Novembre 1994 : Réunion d'organisation pour le lancement de l'action pilote, tenue par le Club du Sahel, avec les représentants des donateurs, des organisations sous-régionales et des pays en développement.

Novembre-décembre 1994 : Lancement des travaux dans les pays pilotes et avec une organisation sous-régionale pilote.

Janvier-février 1995 : Rapport à la CIND-VI.

Janvier 1995-Juillet 1996 : Mise en oeuvre du mécanisme et du fonds de soutien dans les pays pilotes et pour le plan d'action sous-régional pilote; lancement du mécanisme dans certains autres pays pilotes, voire pour d'autres plans d'action sous-régionaux.

Janvier 1997 : Achèvement du lancement du mécanisme dans d'autres pays, là où cela est possible, par exemple, dans la région du CILSS, dans tous les pays représentatifs ; lancement du mécanisme dans les autres sous-régions d'Afrique, y compris l'Afrique du Nord, de l'Est et l'Afrique australe. Favoriser la participation de l'UMA, de l'IGADD et de la SADC autant que possible.

## **SECTION V : FACILITES FINANCIERES POUR LA PRIORITE A L'AFRIQUE**

Une aide serait prévue pour le mécanisme de coordination et les facilités financières destinés à permettre le démarrage des programmes d'action nationaux et sous-régionaux et le renforcement des capacités humaines nationales et sous-régionales.

Grâce au mécanisme proposé, les donateurs favoriseraient le soutien à des programmes d'action nationaux et sous-régionaux compétents pour la lutte contre la désertification. Le mécanisme proposé implique un engagement politique au plus haut niveau dans les pays en développement affectés, il implique la participation de ressources nationales, la participation des populations locales ainsi que le soutien des organismes nationaux. Le mécanisme doit faciliter l'orientation des ressources au niveau local ainsi que la participation de la base.

Le mécanisme permettrait un démarrage rapide des programmes d'action nationaux et le renforcement des capacités humaines ainsi que le prévoit la Convention sur la lutte contre la désertification et l'Annexe pour l'Afrique. Après la ratification de la Convention, la Conférence des Parties pourrait approuver l'action menée au cours de la période transitoire, si cette action s'avère concluante.

Les pays donateurs pourraient envisager de donner des facilités financières dans chacun des pays qui lanceraient un processus d'élaboration et de mise en oeuvre de plans d'action nationaux. De petits fonds de soutien seraient créés dans le cadre d'accords de partenariat, dans les pays en développement touchés par la désertification en Afrique et au sein des organisations sous-régionales les plus en prise sur le problème.

Le mécanisme que nous proposons prévoit des facilités financières annuelles pour chaque pays et un appui financier annuel pour les programmes d'action sous-régionaux. Chaque pays donateur et chaque institution multilatérale pourraient s'engager à contribuer à ce financement de base dans un à trois pays en développement affectés d'Afrique. Les facilités financières pourraient tirer leur origine de ressources existantes ou de ressources nouvelles. Ces financements de soutien seraient gérés par le *chef de file/partenaire coordonnateur* dans chaque pays, en coopération avec le gouvernement.

L'alimentation des facilités financières dans les pays en développement affectés par la désertification pourrait être organisée de diverses façons : un pays donateur unique pourrait contribuer au fonds de soutien dans un pays en développement touché par la désertification ; seule une organisation multilatérale unique pourrait assumer cette tâche. Il pourrait également y avoir un donateur principal et des contributions d'autres pays et de différentes organisations multilatérales au fonds de soutien. Rien n'empêche les donateurs de convenir d'un partage des dépenses. En règle générale, le pays donateur principal ou l'organisme multilatéral principal devrait peut-être assumer le rôle de *chef de file/partenaire coordonnateur* ; mais d'autres arrangements sont possibles. Par exemple, le donateur principal pourrait demander que la fonction de *chef de file/partenaire coordonnateur* soit assumée, en son nom, par un autre pays ou une autre organisation.

Outre les fonds de soutien, les pays donateurs seraient amenés à mettre sur pied un mécanisme de coordination dans les pays en développement affectés. Ce mécanisme constituerait une autre contribution de valeur financière. Toute fonction de gestion et de liaison, assurée par le mécanisme de coordination, serait également considérée comme une contribution financière. Les frais généraux

au titre des travaux de gestion effectués par le *chef de file/partenaire coordonnateur*, et les activités connexes, seraient considérés comme des contributions supplémentaires.

Le mécanisme de partenariat prévoirait explicitement une coopération avec les programmes multilatéraux tels que le Plan d'action national pour l'environnement de la Banque mondiale et le "Capacity 21" (Programme d'action) du PNUD, qui pourraient soutenir un démarrage rapide.

Après ratification de la Convention, l'action menée dans les pays en développement affectés d'Afrique ferait l'objet de rapports réguliers à la Conférence des Parties.

#### Critères de recours aux facilités financières

Les critères ci-dessous pourraient être pris en considération en cas de recours aux facilités financières dont serait assorti le mécanisme de coordination en vue de la lutte contre la désertification.

- Les facilités financières seraient réservées aux institutions, aux ONG locales, aux groupements professionnels et aux experts africains. Elles devraient contribuer à la création d'organismes nationaux et sous-régionaux aptes à conduire la lutte contre la désertification. Elles devraient être utilisées pour former ou améliorer la formation des professionnels africains.
- Les facilités financières dont il est question devraient s'ajouter aux ressources nationales et aux autres ressources disponibles. Elles n'auraient pas pour objet de détourner le gouvernement de ses responsabilités pour la planification et la mise en oeuvre des plans d'action nationaux. Elles ne devraient pas inciter les ONG et les autres organisations professionnelles à limiter leurs recherches de financement. Les facilités financières n'auraient pas pour but de financer les programmes et les projets de lutte contre la désertification.
- Le recours aux facilités financières devrait être lié à des besoins précis exprimés par les gouvernements et par le mécanisme consultatif établi avec les donateurs et avec d'autres acteurs sous l'égide de l'Etat.
- Le recours aux facilités financières devrait être justifié par un dossier circonstancié explicitant les objectifs visés, les termes de référence du travail envisagé et un dossier établissant les preuves de l'expertise.
- Le recours aux facilités financières pourrait être présenté pour les objectifs suivants :
  - participation pour la préparation au programme d'action national ;
  - préparation de programmes et de projets de lutte contre la désertification ;
  - évaluation de programmes et de projets déjà exécutés ou en cours de réalisation ;
  - participation au processus et à l'établissement d'une méthode de rapports sur la lutte contre la désertification à la Conférence des Parties ;
  - activités de formation ;
  - activités de communication (séminaires, publications, réseaux de chercheurs, etc.).

Tous ces critères et ces objectifs sont énumérés à titre indicatif.

### Le principe du financement au-delà des facilités financières

Notre proposition ne porte pas sur l'ensemble des activités de financement envisagées pour la lutte contre la désertification. Toutefois, il est important de rappeler plusieurs principes applicables au financement au-delà des facilités financières. Une bonne programmation nationale et sous-régionale, une coordination efficace et des processus transparents ne manquent pas en général d'attirer les ressources des donateurs.

On peut estimer que les donateurs seront d'autant plus disposés à engager des ressources pour la mise en oeuvre des programmes d'action que les pays en développement manifesteront leur volonté de soutenir lesdits programmes par des fonds nationaux. Les programmes d'action nationaux, qui répondent à ce critère et qui, au bout d'un certain temps, montrent qu'ils avancent dans cette direction, seront vraisemblablement favorisés par les contributeurs extérieurs.



Annexe 1**Animation du processus : fonctions opérationnelles****Fonctions possibles offertes pour le rôle du chef de file ou partenaire coordonnateur**

Ce rôle est essentiel pour le mécanisme de coordination, assorti de facilités financières. Voici quelques-unes des fonctions pouvant être assumées par le chef de file :

- \* *Un chef de file/partenaire coordonnateur*, issu des bailleurs de fonds et coopté par eux, dans chaque pays. Il assumerait la liaison avec le gouvernement, tous les autres pays donateurs et organisations multilatérales (notamment le bureau NEAP et les ONG représentatives).
- \* *Un chef de file/partenaire coordonnateur* assurerait également la liaison avec chacune des organisations sous-régionales. Par exemple, la liaison avec le CILSS serait directement assurée par le secrétariat exécutif du CILSS et le Club du Sahel.
- \* Il y aurait une liaison, au sein de chaque pays, affecté par la désertification, avec les interlocuteurs compétents aux différents niveaux du gouvernement. Lesdits interlocuteurs pourraient provenir de l'organisme à créer aux termes de l'Article 9 de l'Annexe pour l'Afrique. L'interlocuteur doit être en mesure de faire progresser les choses à l'échelon national, notamment, dans les domaines financier et politique, ainsi qu'à l'échelon du développement technique et de l'environnement. L'interlocuteur sera composé de plusieurs personnes acceptant d'oeuvrer de concert (avec l'accord de leurs organismes).
- \* *Le chef de file/partenaire coordonnateur*, en collaboration avec l'interlocuteur dudit pays et le groupe des donateurs, pourrait contribuer à l'établissement d'un plan de communication et d'interaction avec les responsables du plan pour l'élaboration et la mise en oeuvre du Programme d'action national. Dans chaque pays, le modèle de coopération serait fonction de la situation politique, sociale, économique et financière locale.
- \* Conformément à l'article 9 de l'Annexe pour l'Afrique, le *chef de file*, de concert avec le groupe de donateurs pour chaque pays et l'interlocuteur de ce pays s'efforcerait d'assurer le suivi des flux de ressources financières et des progrès accomplis en matière de lutte contre la désertification.
- \* Interlocuteurs pour chaque pays et donateurs dresseraient une liste permettant d'examiner les activités de soutien des donateurs en matière de lutte contre la désertification, qu'elles soient en cours ou prévues dans le pays.
  - Ce dernier point serait en conformité avec les termes de l'Article 9 de l'Annexe pour l'Afrique.
  - La définition des activités répondrait aux orientations fixées dans l'article 8 de l'Annexe pour l'Afrique et aux articles 10, 16, 17, 18 et 19 de la Convention.
- \* Il serait bon d'examiner ces activités à la lumière des critères définis par le groupe afin de déterminer, par exemple :
  - l'évolution de la situation dans les divers secteurs;



- l'évolution de la situation dans les diverses zones géographiques de chaque pays ;
  - les méthodes d'action efficaces ;
  - les activités qui présentent la plus grande valeur ajoutée ;
  - les actions qui reçoivent une attention prioritaire de la part du pays hôte et des donateurs.
- \* En collaboration avec les représentants de chaque pays affecté et avec le CILSS, le groupe des donateurs pourrait définir des indicateurs permettant, dans le cadre de la Convention sur la lutte contre la désertification, d'identifier les actions et les résultats les plus importants pour la mise en oeuvre de la Convention.

### **Suivi des flux de ressources financières, de la programmation et des projets**

Le *chef de file/partenaire coordonnateur* devrait s'efforcer de suivre la bonne exécution des fonctions de suivi des ressources financières, des programmes et des projets. Pour ce faire, les capacités d'une organisation existante devraient être renforcées et une personne chargée d'effectuer ce travail devrait sans doute être recrutée. Le *chef de file/partenaire coordonnateur*, par le biais de l'organisation sous-régionale, veillerait à ce que l'expert pour le pays concerné, fasse partie d'un réseau d'autres responsables chargés eux aussi de ce suivi, afin d'aboutir à des méthodes et des procédures utiles et comparables. Il serait également souhaitable d'appliquer, de tester et de comparer les capacités de suivi, d'évaluation et d'information.

### **Affaires courantes**

Le *chef de file/partenaire coordonnateur* serait probablement amené à déléguer les responsabilités administratives ayant trait à la gestion quotidienne de ce mécanisme de coordination. Pour chaque fonction, il serait nécessaire de faire appel à des compétences locales.

### **Programmes d'action nationaux et sous-régionaux et renforcement des capacités humaines**

Ces actions devraient être soutenues dans les institutions des pays en développement affectés. Dans le Sahel ouest-africain, le Club du Sahel et le CILSS sont à même de conjuguer leurs efforts pour soutenir l'organisation d'un processus de consultation national, d'assurer le suivi des travaux et d'aider le mécanisme à fonctionner. En Afrique de l'Est et en Afrique du Nord, un embryon de partenariat existe déjà dans le cadre de l'UMA et de l'IGADD, en collaboration avec l'OSS et en liaison avec le Club du Sahel. Ce début de structure pourrait offrir un embryon de coordination des partenaires actifs dans ces régions. Un partenariat éventuel en Afrique australe devrait être étudiée avec la SADC, les partenaires bilatéraux et multilatéraux.