

478

OCDE/OECD

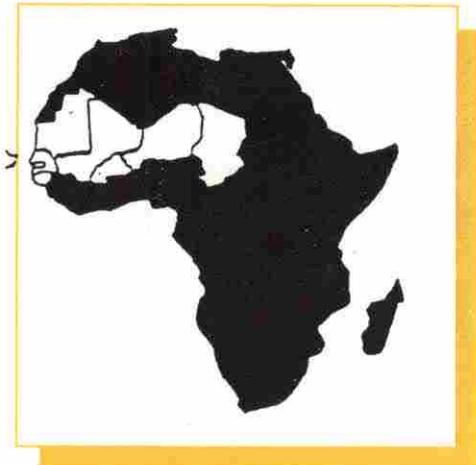
*Organisation de Coopération
et de Développement Economiques*

*Organisation for Economic Co-operation
and Development*

CILSS

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

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



Club du Sahel

**"PREPARER L'AVENIR DU SAHEL
AU SEIN DE L'AFRIQUE DE L'OUEST"**

*COMPTE RENDU DES DISCUSSIONS
DU GROUPE DE REFLEXION DU CLUB DU SAHEL*

*BERLIN (Allemagne)
19-22 avril 1993*

*SAH/CR(93)79
Juin 1993*

*Diffusion générale
Or. Fr.*

Le Club, centre d'études et de documentation sur le Sahel

Le Club du Sahel réalise de multiples études en faisant appel à des spécialistes ou consultants de haut niveau. Il dispose d'informations de première main grâce à des travaux au Sahel et à sa liaison constante avec le Secrétariat Exécutif du CILSS. Il reçoit également les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 400 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

* DOCUMENTS

La plupart des documents du Club existent en français et en anglais :

- Etudes, rapports des consultants et comptes-rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 2500 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

* DIFFUSION

Une première diffusion est assurée par le Club. Par la suite, la diffusion est confiée aux centres suivants :

Europe

*CIRAD/CIDARC - Service IST
Avenue du Val de Montferrand
BP 5035 10-5
34032 MONTPELLIER cedex - France
Téléphone : (33) 67-61-58-00*

Asie

*Institut de recherche de JICA
International Coop. Centre Building
Ichiguya Hommura-cho
Shinjuku-ku - TOKYO 162 - Japon
Téléphone : (81) 3-269-32-01*

Amérique du Nord

*Centre Sahel - Université Laval (local 0407)
Pavillon Jean-Charles de Koninck
QUEBEC - Canada GLK 7P4
Téléphone : (1-418) 656-54-48*

Afrique

*RESADOC - Institut du Sahel
BP 1530
BAMAKO - Mali
Téléphone : (223) 22-21-78*

En outre, le Club a lancé un projet de Réseau documentaire international sur le Sahel, qui s'appuiera sur les quatre pôles géographiques ci-dessus.

* CONSULTATION

Tous les documents constituant le fonds documentaire du Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus et peuvent être consultés à Paris à l'adresse suivante :

Centre de Développement de l'OCDE
Melle Isabelle Cornélis (Bibliothécaire)
94 rue Chardon Lagache - 75016 PARIS
Téléphone : (33-1) 45-24-95-86 ou (33-1) 45-24-96-32

Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club du Sahel et le Centre de Développement de l'OCDE pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Cette base de données tourne sur MICRO-ISIS, logiciel développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

Club du Sahel - OCDE
2 rue André Pascal
75775 PARIS cedex 16 - France
Téléphone : (33-1) 45-24-82-00
Telex : F640048 OCDE Paris
Télifax : (33-1) 45-24-90-31

"PREPARER L'AVENIR DU SAHEL AU SEIN DE L'AFRIQUE DE L'OUEST"**TABLE DES MATIERES**

	Pages
- Rappel de l'Ordre du Jour	3
- Compte rendu de la Réunion	9

ANNEXES

<u>Annexe 1</u> - Liste des participants	37
--	----

Annexe 2 - Introductions présentées durant les séances :

2.1. Canada	45
2.2. Commission des Communautés Européennes	51
2.3. Cinergie	59
2.4. Pays-Bas	63
2.5. Suisse	67
2.6. Allemagne	73

"PREPARER L'AVENIR DU SAHEL AU SEIN DE L'AFRIQUE DE L'OUEST"
Berlin, du 19 au 22 avril 1993

ORDRE DU JOUR

Lundi 19 avril

- 10h30** Accueil des participants
- 11h00-12h30** **Ouverture de la réunion du Groupe de Réflexion du Club du Sahel**
Approbation de l'ordre du jour
Présentation du rapport d'activités du Secrétariat du Club
- 12h30-14h00** *Déjeuner des Chefs de délégation*
- 14h00-15h30** **L'Etat et la Société Civile au Sahel**
Introduction : Secrétariat du Club
L'évolution des dossiers du secrétariat du Club du Sahel amène à s'interroger sur la nature et l'évolution des rapports entre l'Etat et la Société Civile :
(a) Pourquoi et en quoi l'Etat post-colonial ne stimule-t-il pas le développement des structures et la participation civiques?
(b) En quoi la démocratie peut-elle favoriser l'équilibre des rapports entre l'Etat et la Société Civile?
(c) Quelles sont les conséquences sur le développement des rapports actuels entre l'Etat et la Société Civile, en particulier sur les modalités et l'efficacité des interventions des agences d'aide?
(d) Quelles stratégies peuvent être développées par les agences d'aide?
- 15h30-16h00** *Pause café*

16h00-17h30 Reprise des travaux sur l'Etat et la Société Civile

Quelles orientations pour le Club¹?

Introduction : Secrétariat du Club

- (a) Comment favoriser la construction de la Société Civile? : l'importance des contre-pouvoirs à travers la mise en place d'un réseau d'organisations paysannes suivant l'exemple du réseau secteur privé, le développement des médias, l'éducation fonctionnelle ...
 - (b) Quelles pourraient être les conséquences d'une Société Civile forte pour le développement et les actions de développement en particulier?

Mardi 20 avril

Les leçons apprises sur l'intégration régionale en Afrique de l'ouest

9h00-10h30 Les interdépendances entre pays sahéliens et pays côtiers : Quels sont les mécanismes en jeu?

Introduction : Canada

- (a) Les travaux récents, sur les espaces régionaux et sur les perspectives à long terme de la région font ressortir l'interdépendance des pays sahéliens et des pays côtiers, notamment dans les domaines des migrations et des échanges.

Quelles sont les réalités du fonctionnement régional ? Le dynamisme des échanges informels est-il un moteur du développement ?

- (b) Depuis les indépendances, les pays de la région ont mis sur pied de nombreux mécanismes de coopération et d'intégration régionale. Comment fonctionnent-ils ? Ont-ils apporté une contribution au développement de la région ?

Les stratégies suivies par les Etats au plan national sont-elles cohérentes avec les engagements régionaux de ces mêmes Etats ?

- (c) Peut-on envisager des stratégies et des mécanismes de coopération et d'intégration régionales adaptées aux véritables problèmes de la région ?

¹ Le "Club" est ici pris dans son sens le plus large et comprend donc l'ensemble des partenaires du forum : Etats sahariens, CILSS, agences d'aide et secrétariat du Club.

On s'interrogera notamment sur la coopération dans le domaine monétaire qui constitue une question cruciale pour l'intégration régionale en Afrique de l'ouest.

10h30-11h00 *Pause café*

11h00-12h30 Suite des travaux sur l'intégration régionale

De Lomé I à Lomé IV, quelles ont été les approches adoptées par les Communautés européennes pour leurs appuis à la coopération régionale dans le Sahel et en Afrique de l'ouest : principales évolutions, les acquis et les perspectives pour l'avenir.

Introduction CCE

- (a) Les aides extérieures se préoccupent de l'intégration régionale en Afrique de l'ouest. Elles y consacrent des fonds et s'interrogent sur les stratégies à suivre.

Les agences d'aide font-elles le même bilan de leurs propres expériences ?

Quelle peut être leur contribution ?

12h30-14h00 *Déjeuner Buffet*

14h00-17h30 Suite et fin des travaux sur l'intégration régionale

Quelles orientations pour le Club?

Introduction : Cinergie

- (a) Les membres du Club partagent-ils l'image du fonctionnement réel de la région qui se dégage des travaux récents sur les espaces régionaux, et de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'ouest, actuellement en cours ?
- (b) Font-ils le même diagnostic des difficultés rencontrées dans les initiatives de coopération et d'intégration régionale ?
- (c) Au stade actuel des travaux CILSS/Club/Cinergie, quelles recommandations se dégagent pour l'action des Etats et des agences d'aide ? Comment agir utilement en faveur de l'intégration régionale ?

On se demandera notamment quels sont les intérêts communs des pays sahéliens en Afrique de l'ouest, et quelles recommandations formuler à l'occasion de la relance du système CILSS ?

15h30-16h00 *Pause café*

Mercredi 21 avril

9h00-10h30 Comment concilier environnement et développement dans un contexte de croissance démographique rapide?

Introduction : Pays Bas

- (a) Devant la recrudescence des préoccupations environnementales, quelles sont les différentes approches de l'environnement en présence ; en quoi sont-elles complémentaires ou concurrentes ? Ces approches de l'environnement sont-elles opératoires dans le contexte sahélien ? Sinon, quelle approche spécifique serait adaptée à la région ?
 - (b) Que peut-on dire de l'évolution de l'environnement sahélien et du stock de ressources naturelles ? En particulier, quel est le bilan de fertilité des terres sous culture ? Quelles sont les principales raisons de la dégradation des ressources ?
 - (c) Quelles sont les principales variables de son environnement, qui inciteront l'agriculteur sahélien à investir dans le renouvellement à long terme des ressources ? Parmi ces variables, quelles sont celles sur lesquelles l'action des Etats et des agences d'aide peut avoir une influence significative ?
 - (d) En quoi les transformations démographiques rapides de la région doivent-elles modifier notre approche des évolutions à long terme de l'environnement? En particulier, quelles sont les conditions pour que l'agriculture sahélienne soit en mesure de répondre au formidable accroissement de la demande urbaine régionale. Ces conditions sont-elles les mêmes que celles qui permettraient une meilleure prise en compte de l'environnement ?

10h30-11h00 *Pause café*

11h00-12h30 Suite des travaux sur population, environnement et développement

Foncier, gestion des terroirs et décentralisation

Introduction : Suisse

- (a) Quelles sont la portée et la pertinence de la problématique foncière?
 - (b) En quoi les choix fonciers vont-ils influencer les transformations des structures agraires ? Quels sont les modèles d'agriculture sous-tendus par chaque type d'orientation foncière ?

- (c) La décentralisation ne sera-t-elle pas un processus très inégalitaire entre collectivités ? En quoi cette inégalité pourrait-elle contribuer à une réorganisation du peuplement rural et à l'émergence de "bourg ruraux". Cette inégalité des capacités d'organisation et de gestion locale peut-elle et doit-elle être compensée, et comment ?
 - (d) Quel partage des compétences et des responsabilités effectuer entre l'Etat et les collectivités locales?
 - (e) Quelles sont les implications stratégiques dans ce domaine pour les agences d'aide, de la décentralisation?

12h30-14h00 *Déjeuner Buffet*

et soirée Visite guidée de la ville de Berlin

Jeudi 22 avril

9h00-10h30 Suite des travaux sur "population-environnement et développement"

Présentation du projet PATECORE par la coopération allemande

Le bilan d'une expérience sur la gestion des terrains

10h30-11h00 *Pause café*

11h00-12h30 Suite et fin des travaux sur "population, environnement et développement"

Quelles orientations pour le Club?

Introduction : Allgemeine

- (a) Comment harmoniser les questions environnementales avec les enjeux de développement ? En particulier, comment penser de façon globale les politiques de croissance de la production agricole et celles sur la conservation de l'environnement ? De même comment concilier les interventions locales et celles macro-économiques ? Les membres du Club peuvent-ils s'accorder sur le diagnostic de la situation ?
 - (b) Est-il possible de recenser l'ensemble des contraintes et objectifs des intervenants en milieu rural et de les rassembler dans une problématique unique et de long terme ? Peut-on concilier l'ensemble de ces objectifs dans une dynamique constructive ? Sinon, comment arbitrer entre les objectifs contradictoires ?
 - (c) Il faut profiter de l'expérience déjà accumulée dans les pays du CILSS. Le processus de négociation en cours (Convention mondiale sur la désertification) permettra-t-il de

valoriser cette expérience et de déboucher sur des recommandations opérationnelles ? Les membres du Club, Etats sahéliens et agences d'aide, peuvent-ils s'accorder sur une position commune dans le cadre de la négociation ?

- (d) Notamment, Etats et agences de coopération pourront-ils s'accorder sur les rôles souhaitables et les modalités de collaboration entre l'Etat et les collectivités locales dans le processus de développement durable ?

12h30-14h00 Déjeuner Buffet

14h00 Points divers, notamment concernant la préparation de la réunion de Tokyo

Synthèse et conclusions

*Fin de la réunion du Groupe de Réflexion
Départ de quelques-uns des participants*

COMPTE RENDU

Le Directeur général pour l'Afrique de la Coopération allemande, M. Hubert Linhart, qui préside la réunion, se déclare heureux d'accueillir pour la première fois une réunion du Club du Sahel à Berlin, capitale de l'Allemagne. Cette réunion est destinée à renforcer les travaux du Club du Sahel, dans le contexte particulier de la relance du CILSS au cours de l'année 1993.

M. Gualberto Rosario, Ministre coordonnateur du CILSS, souligne que le Sahel bénéficie d'une attention toute particulière de la Communauté internationale. Le Club du Sahel est le symbole de cette relation privilégiée. Comme toutes les crises, celle que connaît le Sahel, et celle que traverse le CILSS, sont à la fois porteuses de dangers et d'opportunités. Cette VIIème réunion est l'occasion de relever le défi. Elle rassemble des représentants du Sahel et de la Communauté internationale, et elle sera l'occasion de s'interroger sur trois défis majeurs pour la région : les relations entre l'Etat et la société civile, l'intégration régionale et la recherche d'un développement durable, associée à la préservation de l'environnement.

I. INTRODUCTION

En ouvrant les travaux de cette 7ème réunion, le Directeur du Secrétariat du Club du Sahel, M. Jean-H. Guilmette développe les leçons qu'il retiendra de son mandat à la tête du Secrétariat², ainsi que quelques sujets de réflexion.

Pour se développer, c'est-à-dire pour changer le monde, les sociétés ont besoin de s'appuyer sur un **paradigme**, à savoir un ensemble d'images et de concepts qui permet d'organiser de manière intelligible son environnement et de se situer par rapport à celui-ci. Encore faut-il que les paradigmes soient fondés sur **les réalités, sur la connaissance des faits**. Le formalisme, les idées reçues, l'attrait du passé ou l'entêtement idéologique empêchent une perception juste de réalités changeantes et entravent l'émergence de nouveaux paradigmes. Le Club du Sahel a permis aux responsables sahéliens et non-sahéliens de disposer de faits nouveaux, sur les politiques céréalières, sur les coûts récurrents, sur le commerce régional, etc. Et ces faits nouveaux ont modifié notre perception des problèmes, et par là notre action pour le développement.

La confiance : rien ne se fait sans la confiance. Aucune évaluation, aucun calcul économique ne remplace à la fois la confiance entre des partenaires du développement, et la

² Ces idées sont développées dans les deux notes préparées par JH Guilmette et A. de Lattre pour la 7ème réunion.

"Le Club du Sahel : une expérience unique en coopération" JH Guilmette.

"Survol des travaux accomplis par le Club du Sahel 1976-1992 et propositions pour l'évaluation de ces travaux" Anne de Lattre.

confiance en soi. Le forum du Club du Sahel est un cadre privilégié de l'établissement d'une confiance mutuelle entre partenaires, à savoir entre Sahéliens et bailleurs de fonds, et un cadre de concertation inter-donateurs. La croissance impressionnante de l'aide au Sahel, qui ne saurait être imputable au seul forum du Club, a probablement bénéficié de ce cadre privilégié.

Il est nécessaire de tempérer l'afro-pessimisme ambiant. En effet, le Sahel occidental, celui des pays du CILSS, constitue un cas de réussite, une relative "**success story**" sur la période des 20 dernières années. Le monde extérieur l'avait découvert au travers des images de famine des années 72/73. Depuis lors, le Sahel progresse. Il évite les crises qui assombrissent tant de pays africains. Il s'engage parmi les premiers sur la voie de la démocratie. Sa production agricole progresse, sans toutefois se moderniser suffisamment.

Les responsables de la région, et les aides extérieures, ont développé dans ce Club un instrument de gestion permettant de gérer ce qui est prévisible, grâce à des réseaux, notamment le réseau de prévention des crises alimentaires.

Le forum du Club du Sahel, en rassemblant les principaux responsables de la région, et leurs partenaires des pays développés, procède à une concertation, à une programmation "**par le haut**". Il permet d'entretenir une réflexion de pointe et un dialogue entre des responsables qui ne restent en général pas très longtemps dans leurs fonctions sahéliennes. Il évite ainsi que les orientations ne s'enlisent progressivement, comme c'est souvent la règle, au sein des appareils bureaucratiques.

Enfin, le Club s'est doté d'une véritable souplesse. C'est cette souplesse, cette flexibilité, qui lui a permis d'une part de faire progresser les réflexions et d'autre part d'anticiper les demandes existantes bien que non formulées.

Les deux préoccupations évoquées par JH Guilmette sont, d'une part, la faiblesse des volumes d'aide accordés à l'**éducation** et, d'autre part, la **balkanisation de la région**, qui caractérisent autant les politiques des Etats que celles des agences de coopération. La région sahélienne, et l'Afrique de l'ouest, présentent pourtant un grand retard dans ces domaines, qu'il faudra combler dans les années à venir : une nouvelle aventure pour la "famille" du Club du Sahel.

M. Guilmette présente ensuite le projet d'ordre du jour de la réunion, et le rapport d'activité du Secrétariat.

Les échanges de vues sur cet ordre du jour, et sur l'introduction de la réunion sont évoqués dans le déjeuner des chefs de délégation.

Les commentaires présentés en séance font état de félicitations pour le travail du Secrétariat du Club du Sahel, qui est invité à ne pas développer excessivement ses travaux d'analyse, et à consacrer plus de ressources aux traductions des réflexions vers le domaine opérationnel. La nécessité d'associer des acteurs non gouvernementaux aux travaux du Club est également évoquée.

II. L'ETAT ET LA SOCIETE CIVILE : QUELLE REPARTITION DES RÔLES, QUELLES INSTITUTIONS ?

L'intérêt porté aux relations entre l'Etat et la Société Civile n'est pas nouveau. Depuis quelques années déjà, de nombreuses réflexions du Club du Sahel³ ont conduit l'ensemble de ses membres à aborder ces questions. Aujourd'hui, le thème de l'Etat et la Société Civile est d'autant plus aux coeur des préoccupations que des processus démocratiques ont été engagés au sein de la plupart des pays sahéliens.

C'est pourquoi le Secrétariat du Club du Sahel a demandé à trois experts, Mme Sally Falk Moore, M. Abd-el Kader Boye et M. Jacques Giri de présenter leurs analyses sur ces questions⁴.

Jacques Giri a davantage voulu mettre l'accent sur l'ambiguïté des relations entre l'Etat et la Société Civile au Sahel. Pour lui en dépit des apparences, il n'y a pas de rupture entre l'Etat et la Société Civile. Il s'est instauré entre les deux un ensemble de relations qui n'a pas débouché sur une croissance durable, probablement parce que ces relations reposent sur l'exploitation de rentes, voire sur la création de rentes artificielles, et sur leur redistribution entre les agents de l'Etat et certains représentants de la Société Civile. Aujourd'hui il est essentiel de transformer un système basé sur la redistribution de rentes en un système véritablement productif. Il faut aussi se garder d'aborder cette problématique du point de vue simpliste selon lequel le processus de démocratisation aboutit nécessairement à l'émergence d'une Société Civile active et au développement économique. L'évolution de certains pays asiatiques qui connaissent une forte croissance alors que beaucoup ont encore des régimes peu démocratiques montre qu'il n'y a pas de lien évident.

Pour Abd-el Kader Boye, la problématique de l'Etat et la Société Civile est un enjeu majeur en Afrique sahélienne. Il se trouve que les Etats africains se sont appuyés aux lendemains des indépendances sur le postulat suivant : le développement impliquait la nécessité d'une forte cohésion sociale que seul le parti unique pouvait assurer. Or ce sont justement les pratiques de ce parti unique qui ont étouffé les possibilités de développement économique et social. Par ailleurs, la compréhension de ce qu'est aujourd'hui la Société Civile sahélienne et de ses rapports avec l'Etat demeure insuffisante. Que signifie être citoyen dans un pays sahélien ? Quels sont les droits auxquels les citoyens peuvent prétendre ? Comment et dans quelle mesure peuvent-ils les exercer ?

Sally Falk Moore insiste sur les mesures nécessaires à l'émergence d'une réelle Société Civile. Elle s'appuie sur le fait que l'Etat Sahélien doit faire face à la coexistence de deux systèmes : le premier rural et local, le second plus international et relié aux évolutions technologiques. Or si l'Etat veut progresser en faveur d'un développement économique

³ Le Club du Sahel représente l'ensemble des pays sahéliens membres du CILSS, les donateurs, les secrétariats du CILSS, de Cinergie et du Club du Sahel.

⁴ "Law, state and civil society in the Sahel" Sally Falk Moore, mars 1993.

"L'Etat et la société civile en Afrique au sud du Sahara" AK. Boye, avril 1993.

"Pouvoir, société et développement en Afrique sahélienne" J. Giri, février 1993.

durable, il doit aussi s'ouvrir au monde rural en favorisant la compréhension de ses politiques et de sa législation.

S.F.Moore souligne, dans sa contribution qu'il n'est pas possible de construire un système politique et social au Sahel simplement à partir de textes de lois ou de modèles empruntés aux sociétés occidentales. Contrairement à ces sociétés, les sociétés sahéliennes sont confrontées au défi de se bâtir à la fois à partir de leurs propres valeurs culturelles, historiques et sociales et, du fait de leur ouverture sur le monde extérieur, à partir de valeurs issues des autres sociétés.

*

A la suite de ces trois présentations, les débats poursuivent les pistes de réflexions proposées.

Vers un nouvel équilibre des relations entre l'Etat et la Société Civile

La crise sans précédent qui frappe la totalité des Etats sahéliens oblige à repenser les termes du contrat social, politique et économique. Il ne s'agit pas de condamner l'Etat et d'en faire le seul responsable des échecs du développement en Afrique. Après tout, il a été largement soutenu et conseillé par les aides extérieures. En outre, il n'a pas échoué en tout, si l'on songe notamment à la consolidation des jeunes nations qui sont devenues des réalités.

En revanche, il s'agit de faire en sorte que l'Etat contribue à répondre aux aspirations de la société. Pour cela, il est nécessaire que cette société soit en mesure de faire pression sur son gouvernement. Ses capacités et ses possibilités de se mobiliser et de s'organiser en groupes de pression,- sous forme de groupements de producteurs, d'association d'entrepreneurs ou autre - constituent donc des enjeux cruciaux.

Actuellement, on observe dans certains pays de tels mouvements parmi les jeunes entrepreneurs. L'exemple de la Fédération des Organisations Non Gouvernementales au Sénégal (FONGS) est ainsi très significatif des possibilités d'action et de prise d'initiatives par les membres de la Société Civile. Toutefois, ces évolutions positives demeurent encore très localisées.

Quelles sont les interventions possibles pour les agences d'aide ?

Dans un tel contexte, quels rôles les agences d'aide peuvent-elles jouer ? Elles sont conscientes d'être déjà très impliquées dans le soutien des Etats. Ce soutien n'est-il pas d'ailleurs excessif ? Car en fournissant des ressources financières aux appareils d'Etat, les aides extérieures ne contribuent-elles pas à détourner ceux-ci de leur base véritable, la Société ? C'est pourquoi les agences de coopération jugent nécessaire aujourd'hui de rééquilibrer leur soutien : tout en poursuivant leurs appuis aux appareils d'Etat, elles recherchent d'autres moyens de favoriser le développement des pays sahéliens. Toutefois, les agences d'aide sont conscientes du danger d'intervenir directement sur les relations entre l'Etat et la Société Civile et de jouer les "apprentis sorciers". Il s'agit donc surtout, pour elles, d'accompagner les évolutions en cours.

En ce qui concerne l'Etat, les événements récents ont montré que les gouvernements démocratiquement élus sont très fragiles et ont besoin de l'appui des agences d'aide. Celles-ci peuvent les aider à rendre leur fonctionnement et leurs décisions accessibles aux populations. La législation est un point extrêmement sensible. Par exemple, les migrations de populations s'intensifient et s'intensifieront probablement plus encore dans les 20 prochaines années. Cela nécessitera l'élaboration d'une législation adaptée. Les Etats doivent témoigner de leurs capacités à observer les évolutions en cours et à créer des législations nouvelles qui puissent être appliquées; ils doivent aussi se donner les moyens de diffuser largement ces législations conçues de façon à être comprises par les populations.

De cette manière, l'élaboration d'une législation adaptée ne peut que favoriser une harmonisation des relations entre l'Etat et la Société Civile - aujourd'hui encore dans les milieux ruraux, de nombreux groupes sociaux s'administrent en marge de l'Etat. Dans cette optique il serait judicieux de réaliser des études et d'organiser des ateliers sur les besoins en matière de législation.

Pour aider la Société Civile à s'organiser de manière à pouvoir influer sur la marche de la nation, il est nécessaire de favoriser (i) la généralisation de l'éducation qui devra être adaptée aux besoins des populations - alphabétisation fonctionnelle plutôt qu'éducation de type scolaire et théorique - et de la formation dont devraient aussi bénéficier les agents de l'Etat; (ii) l'organisation de groupements sous l'impulsion des populations et la stimulation des initiatives privées; (iii) la diffusion de l'information, en s'appuyant notamment sur la presse qui peut jouer un rôle important dans la diffusion des expériences réussies, des décisions des Etats etc. Il faut en somme aller vers un partage plus équilibré du pouvoir et du savoir.

Les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel travaillent depuis plusieurs années dans ce sens. Depuis la Rencontre de Ségou, ils s'efforcent d'associer aux réflexions les représentants du monde rural et de leur donner accès à l'information. En outre, des réseaux nationaux d'entrepreneurs du secteur formel sont constitués et actifs. L'objectif de ces programmes est de renforcer la capacité des professions agricoles, commerciales ou industrielles de peser sur les décisions des gouvernements.

*

En fin de séance, les discussions portent sur les modes de fonctionnement des interventions des donateurs. Certains intervenants soulignent que les donateurs ne sont pas encore assez impliqués dans les processus de réflexions et ne traduisent pas encore suffisamment les conclusions de leurs discussions en actions sur le terrain. Plus encore, ils doivent d'une certaine manière être capable de dépasser le cadre souvent restreint des relations bilatérales entre Etats. Par ailleurs, il apparaît clairement qu'une autre préoccupation fondamentale des bailleurs de fonds concerne les transferts de fonds financier : comment optimiser l'aide, à quels partenaires - le principe de l'interlocuteur principal, en l'occurrence l'Etat, est actuellement remis en cause - et sous quelles conditions ?

La construction d'un Etat moderne plus démocratique et d'une Société Civile forte, l'émergence d'une "alliance" entre acteurs publics et privés capable d'engendrer une croissance économique durable et un équilibre évolutif des relations entre l'Etat et la Société Civile, sont des processus complexes et de longue haleine qui nécessitent de la part des agences d'aide un soutien attentif s'inscrivant sur le long terme.

Enfin, le Secrétariat du Club du Sahel peut aider les donateurs en accentuant ses efforts sur la communication entre les donateurs, en faisant circuler l'information afin que chaque agence soit régulièrement informées des actions et des décisions des autres agences et puisse s'y référer pour l'évolution de ses propres travaux.

III. LES LEÇONS APPRISES SUR L'INTÉGRATION RÉGIONALE DANS LA SAHEL ET EN AFRIQUE DE L'OUEST

"Les leçons apprises sur l'intégration régionale: Sahel/Afrique de l'ouest" font l'objet du deuxième grand thème de la réunion, introduit par trois présentations : celles du Canada, de la CEE et de la cellule Cinergie.

Dans sa présentation intitulée "L'avenir du Sahel au sein de l'Afrique de l'ouest et dans un monde global", **le représentant du Canada** rappelle d'emblée que la dynamique de développement dépasse nécessairement les frontières, et se réalise au niveau supra-national. Ainsi, l'intégration régionale représente-t-elle un enjeu crucial dans la région, un enjeu qui touche également à l'ouverture sur le reste du monde.

Cet exposé souligne le cadre dans lequel s'inscrit la réflexion sur l'intégration régionale :

- une forte dynamique de populations qui vont se déplacer du Sahel vers le sud ;
- une économie ne connaissant pas de véritable croissance;
- un environnement naturel qui se détériore, surtout dans la zone sahélienne.

Il est donc nécessaire de réformer un ensemble de politiques inefficaces et trop axées sur le "national", de remettre en question les schémas excessivement rigides, de libéraliser les mouvements de facteurs et de biens, de rationaliser ou renforcer les institutions régionales existantes, et d'appuyer davantage le secteur privé. L'hypothèse de base de la stratégie canadienne est que le continent africain, qui a un réel potentiel de développement sera plus développé s'il est démocratique, plus entrepreneurial, et plus "uni" ou plus "intégré".

Quelques grands principes d'actions sont cités :

L'efficacité et le pragmatisme dans les approches méthodologiques

Comprendre et intégrer les divergences d'intérêts, respecter le principe de subsidiarité, mettre l'accent sur un nombre réduit de secteurs et de biens, favoriser une plus grande ouverture économique de la région, etc.

L'appui aux pays dans une perspective régionale

Rechercher des politiques nationales plus saines, des complémentarités entre politiques macro-économiques et avantages comparatifs, appuyer des programmes régionaux d'intérêt commun (transport, télécommunications, énergie, formation supérieure, etc.).

L'appui sélectif aux organismes régionaux

Une présence plus grande du secteur privé dans l'intégration régionale

Réduire des contraintes au commerce, standardiser les poids et mesures, appuyer techniquement le secteur privé, soutenir le dialogue entre le secteur privé et les Etats.

En conclusion, si l'intégration régionale apparaît comme un passage obligé, certaines questions restent posées :

- comment assurer l'élargissement de l'espace monétaire ?
- les Etats joueront-ils le jeu ?
- comment assurer une intégration harmonieuse des pays avec le Nigéria ?

L'exposé conclut sur le rôle futur du Club du Sahel dans ce processus, considérant qu'il est un excellent moyen d'échange d'idées entre donateurs et qu'il doit contribuer à l'intégration régionale de l'Afrique de l'ouest. Son caractère informel mais professionnel en fait un lieu idéal pour tester des idées.

Dans l'exposé suivant, **le représentant de la CEE** insiste également sur le "passage obligé" que constitue l'intégration régionale. Si les coûts de l'intégration sont considérables, les coûts de la non-intégration sont probablement bien supérieurs. Mais là aussi, on se pose la question de savoir dans quelle mesure les déclarations officielles reflètent une volonté profonde.

Le représentant de la CEE souligne que la Commission accorde une importance particulière aux efforts d'intégration régionale, qui constituent un des principaux thèmes des négociations de refinancement de la convention de Lomé IV. La CEE appuie aussi les travaux de la Coalition Globale pour l'Afrique, le Programme Spécial pour les pays Africains, ainsi que la phase préparatoire de l'UEMOA⁵. En ceci, elle préconise une approche pragmatique associant à la fois pays francophones, anglophones et lusophones ; elle vise aussi à associer une multiplicité de groupes sociaux.

La CEE, elle-même issue d'un processus d'intégration régionale, estime que la coopération et l'intégration régionales sont des instruments privilégiés de développement. Cependant, ceci exige une coordination au niveau des politiques entre la vision "nationale" et "régionale".

⁵ Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine : il s'agit de l'initiative, en cours, visant à passer d'une coopération strictement monétaire au sein de l'UMOA (Union Monétaire Ouest-Africaine) à une coopération économique et monétaire.

Le dernier exposé introductif est présenté par le chef de la cellule Cinergie (BAD/OCDE) pour la promotion de l'intégration régionale en Afrique de l'ouest. Celui-ci s'efforce de clarifier la réflexion sur l'intégration régionale, en abordant cinq domaines importants⁶ :

La situation réelle de la coopération régionale en Afrique de l'ouest

Le bilan des approches d'intégration institutionnelles est globalement négatif, en raison du comportement des Etats, de la prolifération et du manque d'efficacité des organisations régionales, de la non-prise en compte des faits et des réalités régionales.

Les fondations de l'intégration régionale

Etant donné la crise profonde des Etats, on doit inverser les logiques actuelles de recherche de rentes (par les secteurs publics aussi bien que privés) et de centralisation du pouvoir. Un plus grand rôle doit incomber à la société civile, tout en évitant une polarisation entre les zones francophones et anglophones. On doit mettre de l'ordre dans les organisations régionales, qui doivent davantage concevoir le "régional" comme "un gâteau à agrandir plutôt qu'un gâteau à partager".

Les préalables et les enjeux

On doit respecter l'ordre des choses : une remise en ordre et une reprise de la croissance des économies nationales sont un préalable au renforcement des interactions régionales. Cependant, on ne peut tarder, car les enjeux sont importants :

- enjeu de sécurité : il n'y a pas de développement sans sécurité ; celle-ci est menacée par les migrations et les risques d'"implosion" de certains pays ; le Nigéria accorde beaucoup d'importance à ces enjeux et Abidjan est la première capitale "ouest-africaine".
- la croissance démographique et la mobilité des populations, et le repeuplement de l'espace ouest africain (donc le besoin d'un cadre régional, y compris de relations monétaires) que ceci va impliquer.
- enjeu de gestion de l'environnement, qui dépasse les frontières du Sahel.

Le rôle du Club et de ses partenaires

Le Club du Sahel et le CILSS doivent continuer à contribuer aux connaissances sur la réalité régionale, incluant les échanges qui y ont lieu et l'identification de ses potentiels. Ils constituent aussi un mécanisme de contact et de dialogue autour de ces informations. La cellule Cinergie elle-même se propose de continuer à servir de catalyseur au dialogue Sahel/côte (dans le domaine de l'élevage, par exemple), y

⁶ cf. "Coopération et intégration régionales en Afrique de l'ouest" M. Brah/V. D'Agostino/JM. Pradelle, avril 1993.

compris en collaboration avec des institutions régionales telles que le CILSS, la CEDEAO ou l'UEMOA. La cellule se met à l'entière disposition du CILSS pour sa phase de relance, en particulier pour développer un programme permettant aux pays sahéliens de mieux s'insérer au sein de l'Afrique de l'ouest. Il faut construire une vision de l'avenir.

Les dilemmes profonds des pays uest-africains

Dans la quête pour le régional, les pays uest-africains sont partagés entre plusieurs aspirations profondes et contradictoires. D'une part, l'aspiration à l'unité africaine : les pays francophones reconnaissent l'intérêt de renforcer leurs interactions avec les autres pays de la région, en particulier le Nigéria qui peut jouer un rôle de moteur dans la région. D'autre part, l'aspiration à conserver des relations privilégiées au sein de la communauté francophone et, de manière générale, avec les aides extérieures. Autrement dit, ils désirent d'un côté renforcer les liens entre pays de la région, et de l'autre, ils veulent satisfaire leurs aspirations de construction nationale... Enfin, l'aspiration à poursuivre la construction d'Etats nations.

*

Ces trois exposés suscitent des échanges de vues.

Ce compte rendu s'attache à relever à la fois les nombreux points de consensus et ceux sur lesquels il y a manifestement des différences de points de vue, ainsi qu'à voir dans quelle mesure les différentes approches sont conciliaires ou complémentaires.

La nécessité de l'intégration régionale

Tous les participants présents, y compris l'Allemagne⁷ qui compte assumer un plus grand rôle dans l'appui au régional, s'accordent sur le fait que selon les enjeux, la coopération régionale est un "passage obligé".

On a d'ailleurs fait remarquer que l'intégration régionale fait partie de la stratégie de compétitivité mondiale adoptée par de nombreux groupes de pays en Europe, Amériques du nord, centrale et latine, en Asie du sud-est, etc.

En Afrique de l'ouest, chacun estime que l'objectif d'intégration régionale demeure lointain. Différentes voies permettent toutefois d'y parvenir et l'on s'interroge sur le champ souhaitable de l'intégration, et sur la vitesse d'intégration entre pays. En effet, tous les pays ne sont pas nécessairement disposés à progresser au même rythme.

⁷ On pourra se référer utilement au document du Ministère de la Coopération allemande "La coopération avec l'Afrique subsaharienne au cours des années 90".

Aucun donateur ne prétend fournir un modèle "clés en main" ou une "recette", bien que tous reconnaissent l'utilité de certaines actions à caractère régional : appui aux transports, aux communication, à la coopération sur l'information, la formation supérieure, etc.

Cependant, et bien que l'intégration représente pour la région un objectif historique, le comportement des Etats n'a pas été convaincant. Il y a même des doutes sur la volonté des Etats, et des questions sur les moyens dont ils disposent pour poursuivre cet objectif.

Certains font d'ailleurs remarquer que les agences de coopération semblent plus volontaristes que les Etats, à tel point que l'on se demande si on ne pousse pas les pays un peu trop vite dans cette direction. Des questions sont posées : "dans quelle mesure les initiatives d'intégration régionale émanent-elles réellement des désirs profonds des Etats ? Qui détermine le champ approprié de l'intégration régionale ?".

Les participants se demandent si les pays auront les moyens de passer au "régional" alors que leur capacité d'administrer leurs propres politiques est très limitée. Plus précisément, la question des "contraintes objectives" à l'intégration régionale est soulevée. Par exemple, il y a opposition entre les besoins en recettes fiscales des Etats et la libre circulation des biens et services dans la région. D'autres contraintes sont mentionnées telles que la faible surface financière des opérateurs, l'accès limité à la formation et aux informations, la faible capacité de former des entreprises mixtes avec des partenaires de la région. Travailler avec des agents économiques qui pensent au moyen et au long-terme, favoriser leur organisation, fournir des moyens, etc. demandent beaucoup de courage et une vision à long-terme que les Etats ne peuvent pas toujours se permettre.

Comment construire le régional sur des fondements nationaux friables ?

Il semble clair que le renforcement des Etats et l'assainissement de leurs politiques respectives, sont des préalables à la construction régionale. Comme l'a noté crûment un des participants ouest-africains, ce n'est pas en rassemblant des éclopés qu'on peut-on constituer un groupe puissant. La faiblesse du tissu national ne favorise pas une ouverture vers le reste de la région. Les politiques des Etats n'ont pas seulement été peu efficaces, elles ont aussi trop souvent contrecarré le progrès vers l'intégration et la coopération entre pays. Même les organisations régionales ont souvent peu contribué à renverser les tendances, étant elles-mêmes des extensions de la logique des Etats.

Tous les participants partagent cette idée selon laquelle on ne pourra passer du national au régional qu'après avoir réformé en profondeur nombre des politiques des Etats. Cependant, ils conviennent également qu'on ne peut pas attendre que tous les préalables de réforme des politiques nationales soient remplis avant de poursuivre les efforts d'intégration, en particulier si la demande "révélée" par les comportements d'une multitude d'individus et de familles ouest africains poussent en ce sens. Dans ce sens, des initiatives telles que l'UEMOA pourraient aider les Etats à assainir leurs politiques économiques et l'environnement légal. Il convient donc d'être prudent avec la notion de "préalable".

Une région plus unie face à l'avenir : relations avec l'extérieur, transformation du peuplement

Les économies de la région ouest-africaine sont au contact des marchés mondiaux. La logique de l'intégration régionale conduirait à une meilleure gestion de l'interface avec le marché mondial, qu'il s'agisse de trouver des débouchés aux produits africains ou de réguler l'impact du marché mondial sur les prix locaux, par exemple dans le cas des effets négatifs provoqués par le dumping de produits subventionnés à l'exportation.

De nombreux commentaires montrent cependant que la problématique de l'intégration régionale ouest africaine est multidimensionnelle et dépasse la question d'une zone de libre échange, et autres considérations purement économiques.

Par exemple, la dynamique de croissance et de mobilité des populations ouest-africaines est à la fois un facteur d'intégration et une menace pour la sécurité de la région.

Finalement, les participants soulignent que les processus d'intégration sont parfois liés à des crises. A titre d'exemple, l'intégration européenne, bien qu'elle ait été entrevue et désirée de longue date, ne s'est faite qu'à la suite d'une crise profonde que les pays ont voulu surmonter, et dont ils ont voulu éviter la récurrence.

Comment construire la région avec le Nigéria ?

Le diagnostic du rôle prépondérant du Nigéria dans la région fait l'unanimité. Cependant, des divergences apparaissent quant au type de relations à établir avec ce "géant" régional.

L'un des points de consensus est que les relations actuelles avec le Nigéria entraînent de nombreux effets négatifs. L'exemple de l'impact du Nigéria sur les secteurs industriels (ou, plus généralement, formels) des pays de la région est cité. Les échanges informels sont souvent liés à la contrebande ou à la fuite de capitaux. On doit cependant se demander si ces aspects négatifs sont dus à la nature informelle des échanges et de l'activité économique en général, ou aux politiques qui les ont provoqués...

Quoi qu'il en soit, le sentiment général est que l'informel constitue un moyen de survie des sociétés africaines dont les économies s'effondrent, une situation provisoire qu'il faudra dépasser.

Certains donateurs ont entrepris des travaux sur l'interaction entre le Nigéria et les pays voisins. Ces travaux ont suscité un intérêt général. Cependant, les conclusions opérationnelles sur lesquelles ils aboutissent sont l'objet de divergences. Certains participants souhaitent prendre en compte les résultats de ces travaux pour concevoir une stratégie visant la constitution d'un bloc uniifié capable d'agir comme un "contre-poids" au Nigéria. D'autres jugent qu'il faut approfondir les diagnostics et construire un dialogue entre le Nigéria et ses partenaires dans la région.

D'après l'un des participants, on doit comprendre le sentiment des pays qui doivent composer avec un "géant", mais il va devenir impératif d'admettre la nature incontournable du rôle que le Nigéria joue dans la région ; il serait dommage que les pays aient à choisir entre, d'une part, les bénéfices actuels ou potentiels qu'ils peuvent tirer d'une interaction avec le Nigéria, et d'autre part, l'aide qu'ils reçoivent de bailleurs de fonds avec lesquels ils ont des relations de longue date. Or, il n'existe jusqu'à présent aucune perspective de dialogue réel sur l'harmonisation des politiques nationales entre le Nigéria et ses voisins.

Finalement, l'opinion est que "le Nigéria est beaucoup moins à craindre que le marché mondial", que c'est un partenaire avec lequel les chances de composer pour des avantages mutuels sont en fin de compte meilleures qu'avec l'économie internationale en général.

Les stratégies envisagées par les pays donateurs

En dépit de conceptions très proches sur la problématique régionale, les agences d'aide abordent chacune ce domaine à leur manière.

Les discussions ont indiqué qu'on peut reconnaître deux grandes options d'appui au régional :

- la première option consiste à procéder à l'intégration régionale par "le haut", c'est-à-dire qu'elle situe l'essentiel des interventions au niveau des institutions nationales et des unions régionales. En s'appuyant sur des acquis régionaux formels telle que la signature de traité qui lient les pays entre-eux, cette approche vise à faire converger les politiques nationales. Le projet d'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) relève très clairement de cette stratégie.
- la seconde option procède davantage de la réforme de politiques nationales par une meilleure prise en compte des aspirations, de groupes d'intérêts économiques. Ce type de stratégie conduit par exemple à la mise en oeuvre de plans d'actions tels que celui pour les échanges de produits de l'élevage entre le Sahel et la Côte⁸.

La première approche permet d'établir une relative constance dans les relations entre les partenaires, ainsi qu'une base de départ économique régionale. Son champ d'application est cependant prédéfini, quoi qu'une certaine flexibilité soit possible. La deuxième est plus flexible, à la fois en matière de champ et de niveau d'interlocuteurs (géométrie variable).

Les discussions ont pourtant suggéré qu'une certaine convergence entre ces deux approches n'est pas impossible. D'un côté, les partisans de l'action au niveau de l'Etat et de l'union régionale considèrent que leur action favorisera le rapprochement des politiques nationales et des besoins du secteur privé. De l'autre, les partisans d'une approche plus "filière" admettent que les politiques sectorielles dépendent très rapidement de politiques plus globales et plus macro-économiques. Enfin, le lien entre le régional et les relations "Etat et

⁸ On pourra se référer notamment au document "Echanges de produits de l'élevage. Problématique et contribution de plusieurs initiatives actuelles à l'intégration régionale" Seydou Sidibé/Henri Josserand, janvier 1993.

société civile" est largement reconnu. Dans la mesure où les partisans de chaque approche se rejoignent sur le besoin d'assainir la nature de ces liens, la portée des divergences relatives aux stratégies d'appui au régional pourrait être réduite.

La construction régionale n'est pas une panacée, mais le prolongement des efforts locaux et nationaux

Certains participants ont rappelé que le Comité de l'aide au développement de l'OCDE a établi un certain nombre de principes approuvés par tous les pays donateurs membres du CAD et destinés à appuyer l'intégration régionale. L'un de ces principes spécifie que les interventions en faveur de l'intégration régionale doivent aussi répondre aux demandes exprimées par les populations des pays concernés.

Or trop souvent encore, les Etats agissent plus en fonction de leurs propres intérêts qu'en fonction de ceux de la collectivité et ne se font pas l'écho des demandes des populations : "la conception des politiques nationales n'est pas un processus de concertation..." Il faut aussi admettre que les initiatives des donateurs eux-mêmes tendent parfois à brouiller davantage les cartes.

Une question fondamentale demeure donc : si l'on se base sur ce que les Etats désirent faire en matière d'intégration régionale, répond-on aux aspirations des populations qui ont démontré dans les faits leur engagement au "régional" ?

Tous les participants ont reconnu qu'il y a un lien étroit et incontournable entre ces domaines. Un participant a rappelé que si les travaux du Club du Sahel ont amplement montré l'importance des échanges dans la région, ils ont aussi montré que l'essentiel de ceux-ci sont dus à des divergences de politiques créant des distorsions, des raretés, des rentes.

La question doit être posée de savoir si les contraintes identifiées à l'échelle nationale ne sont pas identiques à celles existant au plan régional et dans quelle mesure ces contraintes affectent l'intégration régionale ? Si tel est le cas, tenter de résoudre les problèmes nationaux en se plaçant au niveau régional est une fausse solution, qui se heurtera aux mêmes problèmes rencontrés dans les tentatives de réforme des politiques des Etats par des approches macro-économiques.

Le jour où les Etats voudront créer des richesses, ils se rendront compte que les objectifs de productivité ne laissent à terme pas de place à la mise en oeuvre de politiques incohérentes avec celles de leurs voisins. Dès lors, une véritable convergence aura lieu entre les politiques et une nouvelle forme de commerce, basé sur les complémentarités et avantages respectifs.

En somme, les échanges de vues sur l'intégration régionale en Afrique de l'ouest démontrent sans ambiguïté que l'intégration régionale ne constitue pas une panacée, ni aux yeux des agences de coopération, ni à celui des participants sahéliens. S'unir est plutôt perçu comme une nécessité pour le développement économique, dont la réalisation supposerait à la fois une évolution profonde des politiques nationales et une mobilisation des opérateurs privés qui ont besoin d'un marché régional.

Les agences de coopération pourraient jouer un rôle important dans ce sens :

- en finançant des infrastructures de transport, de communication et des infrastructures urbaines qui faciliteront les mutations en cours du peuplement de la région ;
- en poursuivant l'amélioration des connaissances sur la région, notamment sur le développement des filières agro-alimentaires et sur les perspectives de dynamique régionale ;
- en encourageant la circulation de l'information au sein de la région, et le développement d'un environnement légal, financier et monétaire favorable à la production et aux échanges régionaux fondés sur les avantages comparatifs ; à cet égard, les Etats et le secteur privé doivent chercher ensemble les moyens de favoriser les productions locales et de développer le commerce dans la légalité fondés sur les avantages comparatifs ; les Etas et le secteur privé doivent chercher ensemble les moyens de favoriser les productions locales et de développer le commerce dans la légalité ;
- en promouvant l'organisation d'un dialogue régional entre opérateurs privés, entre intellectuels, entre organisations professionnelles, de manière à faciliter l'émergence d'une société civile au plan régional, susceptible de veiller au fonctionnement des accords et institutions régionales.

Dans tous les cas, il faudrait veiller à la cohérence des actions aux plans national et régional.

L'ensemble de ces actions devraient concourir à rapprocher les pays de la région, en particulier à établir des relations constructives entre pays anglophones, francophones et lusophones.

IV. ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT

Ce débat, qui s'est déroulé sur les matinées des mercredi 21 et jeudi 22 au matin se composait de quatre parties : un débat sur le thème environnement et développement, introduit par M. Robert Zeldenrust (Pays-Bas) ; un débat sur le foncier et la décentralisation, introduit par M. Denis Bugnard (Suisse) ; un débat sur les pistes de travail pour le Club du Sahel,

introduit par MM. Günter Winkler et Helmut Eger (Allemagne) et enfin, une présentation du processus d'élaboration de la Convention Internationale sur la Désertification, présentée par M. Bo Kjellen (INC).

Le thème : population, environnement et développement est introduit par le délégué des Pays-Bas. Dans sa présentation, M. Zeldenrust insiste sur l'importance de l'épuisement des sols, comme phénomène capital de l'évolution de l'environnement du Sahel. Dans l'ensemble des zones, quelles que soient les conditions écologiques et l'usage des sols, privé ou collectif, il faut promouvoir la mise en oeuvre des techniques qui économisent la ponction des sociétés sur leurs ressources naturelles. De grandes marges de progrès sont par exemple possible par un meilleur contrôle de l'érosion. Ces mesures nécessitent souvent une gestion collective de l'usage du terroir et des interventions individuelles sur les champs privés.

Mais, pour répondre à la demande croissante des populations sahéliennes, il faudrait aller au-delà et qu'une partie, au moins, des agriculteurs sahéliens changent la rationalité de leurs systèmes de production pour passer dans une logique d'artificialisation croissante et d'intensification de l'agriculture, dans un système où des apports extérieurs compensent les éléments exportés hors du terroir.

Plusieurs facteurs jouent dans l'émergence de cette nouvelle agriculture : d'une part, la dynamique des autres secteurs de l'économie : capacité de financement, d'approvisionnement, de commercialisation ; d'autre part, les politiques menées par les gouvernements : gestion des prix et de la taxation, qualité des services publics... En ce sens, le développement d'une agriculture moderne et productive se trouve en synergie de problèmes et d'intérêts avec le développement du reste de l'économie.

On ne connaît pas encore les modalités d'émergence de cette agriculture "moderne". Elle ne semble toutefois pas apparaître spontanément, et l'on peut craindre que la tendance à la dégradation des terres ne compromette son apparition à plus long terme. Peut-on et doit-on, dès lors, accorder des subventions ciblées (aux intrants...) ou au contraire pénaliser les pratiques "extensives" (taxe à la superficie cultivée...) pour accélérer l'émergence d'exploitations agricoles produisant de façon intensive et durable des surplus agricoles ?

En tout état de cause, la stabilité de l'environnement institutionnel des paysans : prévisibilité des politiques, limitations des décisions arbitraires et des taxes sauvages, transparence accrue, ne peut qu'être bénéfique à l'évolution attendue. Dans ce domaine, les agences d'aide ne sont pas sans responsabilités car elles contribuent à déstabiliser l'environnement du monde paysan par la multiplication des projets, l'absence de coordination des interventions et par des interventions trop brèves.

Le débat s'engage autour de plusieurs points :

Les modalités et les échelles de prise en compte de l'environnement

L'approche environnementale alterne aujourd'hui entre deux extrêmes, qui ne suffisent pas à répondre en totalité aux enjeux auxquels fait face le Sahel. On a d'un côté l'approche planétaire, pour laquelle le Sahel ne représente que peu d'enjeux, et de l'autre des approches de développement local, qui cherchent à toucher le producteur sur son terrain. Ces dernières

sont plus efficaces dans la poursuite de leurs objectifs, mais dans ce cas le coût d'approche du producteur s'avère très élevé, et la spécificité des interventions empêche d'envisager des économies d'échelle. Cette approche ne permet, en définitive, de toucher qu'une part limitée des producteurs.

Il faut donc trouver des pistes d'interventions intermédiaires. Parmi ces pistes, il faudrait (ré)explorer :

- l'aménagement du territoire, compris comme la localisation volontariste des activités économiques et l'utilisation d'incitations externes pour favoriser la prise en compte du long terme ; dans ce domaine, une vision prospective peut permettre de prévoir des évolutions et d'en modifier le cours (pour le mode d'urbanisation par exemple, afin d'éviter la création de métropole et favoriser le développement de villes secondaires qui auraient de meilleures relations avec leur hinterland rural)
- les politiques agricoles, dans lesquelles des subventions ciblées peuvent aider à mieux prendre en compte le long terme. Dans ce domaine, il faut veiller à la cohérence de ces politiques avec les autres politiques macro-économiques. Ainsi, au Burkina Faso, on a décidé, pour des raisons budgétaires, de taxer fortement les engrangements, sans se préoccuper de l'impact de la mesure sur les pratiques des agriculteurs en matière de gestion de la fertilité de leurs terres (l'effet prévisible de la mesure étant une extensification des pratiques agricoles et une ponction accrue sur les ressources naturelles).

Ces deux niveaux d'action sont de la compétence des Etats, essentiellement. Ceci dit, la compétence des Etats ne s'arrête pas au strict domaine économique. Les zones les plus marginales (et c'est vrai aussi bien dans les pays plus développés) attendent du gouvernement central des signes qui leur montrent qu'elles font bien partie de l'ensemble national. Y-a-t-il une réelle volonté politique des responsables africains de voir les villages résister ?

D'une façon générale, il ne devrait pas y avoir de petits projets s'ils ne s'intègrent pas dans une trame stratégique plus large. Dans ce domaine, il y a des évolutions prometteuses : le travail mené par la Banque Mondiale autour des PASA, les accords du FED avec certains pays de la région... Cette acceptation large des politiques agricoles devrait être appelée à se développer.

L'émergence d'une agriculture intensive orientée vers le marché

Un premier stade d'intensification peut se faire à partir de techniques à forte composante locale : pour la zone sahélienne, on pense en particulier à l'intensification de l'élevage avec réduction des troupeaux et augmentation de leur productivité (à travers la fabrication de fermages...). Pour les zones plus humides (soudanaises), il faudrait regarder en direction de l'intégration de l'agriculture et de l'élevage, qui donne localement de bons résultats.

Il semble également évident que les zones péri-urbaines connaissent une intensification spontanée sous l'emprise du marché local. Le maraîchage, par exemple, s'est formidablement développé dans les dernières années pour répondre à une demande croissante.

A l'autre extrémité, on voit qu'après avoir épuisé tous les autres recours (y compris la migration, qui a été un facteur puissant de régulation et dont les débouchés semblent se réduire), les populations du Yatenga adoptent désormais massivement les techniques de conservation des sols : dans ce cas, c'est la rareté de la ressource naturelle qui augmente sa valeur et entraîne le changement des pratiques.

On peut néanmoins s'interroger sur les conditions d'une intensification à grande échelle de l'agriculture. Si l'on fait référence à ce qui s'est passé en Europe au moment de cette même transition, plusieurs idées peuvent être retenues :

- la transition a demandé un très fort investissement dans le patrimoine foncier (jusqu'à 60 % des revenus des paysans dans les Flandres en 1700...) ;
- à cette époque, avec des récoltes aussi fluctuantes que celles du Sahel de nos jours, on constatait que les mauvaises récoltes permettaient aux meilleurs agriculteurs de surnager, de vendre à bon prix et d'investir, tandis que les bonnes récoltes entraînaient un effondrement généralisé des marchés. Aujourd'hui au Sahel, les bonnes récoltes entraînent toujours de très bas prix sur le marché (cf cette années au Mali !), mais en cas de pénurie, la hausse des cours est contenue par les importations commerciales et l'aide alimentaire. Les éventuels producteurs de surplus sont donc floués de leurs bénéfices potentiels : il semble que, jusqu'à nouvel ordre, les producteurs sahéliens n'ont guère d'autre choix économique que celui de "consommer" leur environnement !
- dans tous les cas, la transition d'une agriculture essentiellement autarcique à une agriculture moderne a eu un coût social très élevé pour la campagne.

D'une façon générale, l'environnement des pays sahéliens souffre des relations de ces pays avec le marché mondial. Il en souffre à l'exportation (dégradation des termes de l'échange pour le Sahel (coton, arachide) et pour ses clients potentiels dans les pays côtiers (cacao et café)). Il en souffre à l'importation (la concurrence de la viande de la CEE pour le bétail sahélien limite les débouchés pour cette production). *A contrario*, le maraîchage qui, par nature, jouit d'une excellente protection naturelle, peut se développer à la même allure que croît la demande...

Reste que le premier problème pour l'intensification est la culture céréalière, très dominante au Sahel (environ 80 % des superficies) et encore non-rentable : ainsi, au Burkina Faso, l'utilisation d'engrais ne dépasserait pas 3 kg/ha en moyenne. Pourtant, quand une culture intensive est rentable, les paysans adoptent très facilement les techniques recommandées (comme c'est le cas pour le coton). La croissance du marché urbain offre une opportunité pour une intensification de la production céréalière que les pays sahéliens doivent à tout prix saisir.

L'amélioration de la connaissance des processus en cours dans la région

L'Institut du Sahel, à Bamako, va désormais tenter de capitaliser les expériences dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Cette connaissance sera jumelée à un système d'information géographique informatisé (SIG), où il sera possible de croiser variables écologiques et socio-économiques.

Le rôle et le poids exacts de la démographie devraient également donner lieu à des approfondissements de la connaissance, ainsi que le rôle des femmes.

D'une façon générale, il ne faudrait pas se limiter au strict domaine agricole, mais aborder les évolution en cours dans toute leur complexité, avec une approche de type "holistique".

Le thème foncier et décentralisation est introduit en séance par le délégué suisse. A partir de deux exemples très différents, l'un à la frontière franco-suisse et l'autre au Burkina Faso, M. Bugnard montre la lenteur, la complexité (et la réversibilité) de la mise en oeuvre d'une gestion locale des ressources : il montre la nécessité, dans ce domaine, d'une renégociation des pouvoirs entre acteurs en corollaire au transfert de responsabilité.

Quelles sont, à l'heure actuelle, les principales limites à l'action locale en milieu rural ? On peut les résumer ainsi :

- le terroir est toujours approché dans sa définition administrative, sans tenir compte de sa diversité ;
- la multiplication des structures, dans le village comme chez les intervenants, pose des problèmes institutionnels et organisationnels ;
- les acteurs de terrain manquent encore, dans bien des cas, de fonds souples et rapidement mobilisables.

Pour contrecarrer ces tendances, un changement d'optique s'impose. Il passe d'abord par une reconnaissance du savoir-faire et des réponses paysannes, et de la diversité des situations et des réponses au travers du Sahel : ce serait une erreur de vouloir imposer un modèle unique et normatif sur cette diversité. Le préalable à une mobilisation des populations est également de leur donner une meilleure maîtrise de l'ensemble de leur terroir : c'est probablement aussi un préalable à une augmentation durable de la productivité.

Dans ce domaine, l'essentiel des évolutions souhaitables revient aux Etats qui doivent profondément se réformer avant de satisfaire aux canons de la démocratie locale. L'Etat doit en effet apprendre qu'il est au service de la population, et non l'inverse. A chaque fois que des instances civiles peuvent assurer des fonctions, il faudrait les substituer à l'institution publique, permettant ainsi un apprentissage accéléré de la vie locale. Le corollaire à ces droits nouveaux des sociétés sahéliennes est leur devoir d'assumer correctement ces nouvelles fonctions ; on doit être exigeant sur le respect de ces devoirs. Enfin, le bon équilibre des relations entre Etat et collectivités décentralisées devrait être garanti par des instances d'arbitrages neutres, intervenant quand les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord.

Les agences d'aide ont évidemment des créneaux où leur intervention serait bénéfique et complémentaire de celle des Etats : contribuer à une meilleure compréhension des dynamiques en cours ; repérer, accompagner et renforcer les organisations émergentes, contrepoids potentiels à la fois à la pesanteur de l'ordre ancien et aux autorités administratives ; appuyer ces initiatives en mettant à leur disposition des fonds souples, en complément aux ressources propres de ces collectivités ; appuyer, également, des

organisations administratives locales, tout en veillant à la nette séparation de l'exécutif et du législatif ; et enfin, favoriser les échanges, les contacts et la formation de réseaux, maintenir des contacts et des appuis à des groupes et formations diversifiées, afin d'élargir le référentiel des expériences en cours.

Une telle mutation supposerait bien sûr en outre, une modification des procédures internes des agences de coopération, de façon à pouvoir négocier directement avec les collectivités locales.

Le bref débat souligne le rôle effectif important des agences de coopération, qui font l'essentiel de la décision dans le domaine des politiques nationales au Sahel, et les dommages que peuvent entraîner des politiques dispersées des agences. On souligne également le risque de scission nord-sud dans les pays sahéliens, liée à la très forte hétérogénéité des pays. Il faut garder à l'esprit le rôle indispensable de l'Etat central qui gère les équilibres entre régions et maintient la paix civile dans le pays.

La matinée du deuxième jour est introduite par une série d'exposés.

M. Helmut Eger, représentant de la GTZ présente un exemple concret de développement local et de gestion des ressources naturelles : le projet PATECORE, au Burkina Faso. Installé sur le plateau central du Burkina Faso, dans une zone en grave crise écologique, le projet touche environ 200.000 personnes dans 300 villages. Il a pour buts principaux :

- d'institutionnaliser les mécanismes de concertation entre les services techniques et d'autres organisations travaillant dans la région ;
- de renforcer la capacité d'autopromotion de la population rurale ;
- d'introduire des plans d'aménagement et de gestion des terroirs villageois ;
- de soutenir les populations dans la lutte contre la désertification et la mise en valeur des surfaces réhabilitées ;
- et d'améliorer la situation économique des femmes.

Dans la mise en oeuvre du projet, des contraintes diverses sont apparues :

- En ce qui concerne la mise en oeuvre de la planification : il est apparu que le groupe "cible" était très perturbé par la multiplicité des solutions proposées par divers partenaires ; la planification des éléments temporels et spatiaux est apparue trop rigide ; le recours au bassin versant comme cadre de planification n'est pas approprié ; les unités de planification restaient abstraites pour leurs destinataires ; ceux-ci n'ont d'ailleurs pas su établir de relations entre les données du plan et le site.
- En ce qui concerne l'appui aux population locales, les intervenants extérieurs ont encore beaucoup trop une politique d'offre, le vulgarisateur définit les besoins des paysans au lieu de les écouter, ne valorise pas leur patrimoine de connaissances ; en retour, les solutions proposées aux paysans ne leur inspirent en général qu'une confiance limitée.

Une deuxième phase a donc essayé de réduire ces difficultés, en intégrant les différences (de projets, d'institutions...) autour d'une même problématique : la gestion de terroir. Le nouveau projet peut être considéré comme un succès. Les paramètres de ce succès sont, pour l'essentiel, les suivants :

- une réelle volonté villageoise de changement, due à une hausse des tensions dans les terroirs et, peut-être, à des campagnes nationales de sensibilisation ;
- des thèmes techniques éprouvés, facilement maîtrisables, et accompagnés de mesures de formation ;
- des méthodes d'aménagement et de gestion des terroirs ;
- l'existence de groupements villageois dans la région est un avantage, car il favorise la communication et l'efficacité du travail ;
- la tradition des Mossi pour les travaux communautaires permet des succès rapide et à peu de frais ;
- les ONG nationales ont beaucoup aidé le projet par leur présence de proximité sur le terrain ;
- enfin, le cadre institutionnel du projet, conçu comme un projet d'appui, a permis l'instauration d'un réel dialogue entre l'administration, les ONG et les projets des agences oeuvrant dans la région.

A la suite de M. Eger, M. Winkler propose, dans son exposé sur les orientations pour le Club, un certain nombre de réflexions issues aussi bien de l'expérience passée du système CILSS/Club que de l'expérience de coopération bilatérale allemande. Ces réflexions sont, en résumé, les suivantes :

- les modes changent trop vite dans le domaine de la gestion environnementale : impatience et manque de continuité sont fréquents chez les bailleurs. Puisque la réunion de Nouakchott, en 1984 avait permis un relatif consensus parmi les agences, pourquoi ne pas tenter, 10 ans après, une évaluation de cette stratégie, de la pertinence de son analyse comme de l'état de sa mise en œuvre ;
- quel que soit l'avenir des campagnes sahéliennes, cet avenir sera gravement hypothéqué si les Sahéliens de demain doivent reconstituer un stock de ressources naturelles actuellement en plein déclin ; il est urgent de vulgariser, diffuser et reproduire les modes et techniques de gestion des ressources naturelles qui permettent de limiter les pertes en ressources naturelles, ne serait-ce que pour gagner du temps. Les enseignements de la gestion de terroir devraient être au centre de cette dynamique.
- il est également nécessaire de s'interroger sur les évolutions à plus long terme de l'agriculture, sur le rôle qu'elle sera amenée à jouer dans les sociétés sahélienne et sur le rôle des Etats dans cette évolution. Ce débat pourrait d'ailleurs être mieux posé au niveau de l'ensemble de l'Afrique de l'ouest, et pourrait intéresser les pays côtiers. La

contribution des travaux de Cinergie sur l'intégration régionale et la prospective à long terme devrait être une contribution importante à cette réflexion.

Toutes ces réflexions ne valent que si elles sont sous-tendues par un engagement ferme des agences d'aide à intervenir dans ce secteur. A cette fin, une Charte de l'aide de l'environnement au Sahel pourrait être l'occasion de réaliser une synthèse des débats en cours sur les trois thèmes ci-dessus, et de réaffirmer l'engagement à long terme des bailleurs de fonds dans l'appui à la gestion des ressources naturelles et au développement. Cette dynamique est tout à fait complémentaire avec celle de la négociation de la convention mondiale sur la désertification.

M. Bo Kjellen rappelle, pour sa part, le processus en cours de négociation de la convention sur la désertification, en remontant à la réunion de Rio. Cette réunion a permis la signature de deux conventions qui avaient été préparées auparavant : sur la diversité biologique et sur les climats. Elle a aussi décidé, dans l'agenda 21 de mettre en chantier la négociation d'autres conventions dont, à la demande des pays africains, une convention sur la désertification.

La négociation de cette convention devrait aboutir à un texte pour le mois de juin 1994, délai relativement court, qui met une forte pression sur les négociateurs, mais qui peut aussi être vu comme un gage d'efficacité des travaux.

Il est évident que le problème des zones sèches est un problème global, qui n'affecte pas seulement l'Afrique. En revanche, la convention sur la désertification est le principal point d'entrée des Africains dans le processus de l'UNCED, ce qui explique l'importance exceptionnelle prise par le continent dans la convention. On devrait en toute logique aboutir à un texte de portée générale, assorti d'un protocole spécifique pour l'Afrique, qui ouvrirait la porte à des applications concrètes à court terme dans le continent, et pourrait servir d'exemple pour d'autres régions du globe.

L'approche retenue, qui s'appuiera sur une série d'études de cas devrait permettre de valoriser une connaissance concrète au sein de la convention. C'est un créneau où l'expérience du Club du Sahel pourrait contribuer à enrichir le processus. Les autres contributions du Club et de son secrétariat pourraient être :

- d'assurer le lien entre le groupe en charge de l'élaboration de la convention et les compétences existant au sein de l'OCDE ;
- de constituer un forum informel de décideurs des pays de l'OCDE et du Sahel pour débattre des enjeux de la convention ;
- d'apporter un exemple d'un type original de coopération nord-sud.

Après ces trois exposés, les débats reprennent selon deux axes :

L'émergence des collectivités locales et les relations que doivent entretenir les bailleurs de fonds avec ces entités

La gestion de terroir, sous couvert de gestion des ressources naturelles, amène très vite à la question de la gestion du patrimoine public et, de là, à celle des collectivités locales et de la décentralisation, qui apparaissent comme des sujets clef dans ce domaine. Or, la gestion de terroir tente, de prime abord, de créer des collectivités locales pour la gestion à long terme d'un bien public, ce qui est le plus difficile. N'y a-t-il pas un apprentissage à organiser, en commençant par la gestion de services plus simples et plus concrets (éducation, santé) ?

L'appui à l'émergence d'organisations locales "modernes" pourrait être un des principaux apports des interventions du type gestion de terroir. Si l'on compare les paysans européens avec ceux d'Afrique, on constate que les premiers sont beaucoup mieux informés de leur environnement (économique et institutionnel) et qu'ils sont intégrés dans un réseau très dense et très diversifié de groupements d'intérêt local ou professionnel. Cela est le résultat d'un processus d'organisation des ressources humaines qui est essentiel pour le progrès du monde rural.

Dans tous les cas, les intervenants extérieurs, au nombre desquels il faut mettre l'Etat dans certains terroirs, n'ont pas les moyens d'imposer des fonctionnements contraires aux dynamiques profondes du milieu : il doivent l'admettre et en tenir compte. C'est ce qui rend illusoire, pour l'instant, des idées comme celle d'une unification de la législation foncière au niveau national, qui font fi de la diversité du milieu. C'est, *a contrario*, ce qui rend indispensable de renforcer les moyens de communication et de diffusion de connaissances.

Ce premier débat s'accompagne d'une (contre)réflexion sur la capacité des interventions locales à engendrer un développement durable et, en particulier, sur le créneau d'efficacité maximale de l'intervention des agences d'aide.

Que ce soit pour l'émergence de collectivités locales, ou pour la gestion des ressources naturelles, certains participants, tout en soulignant l'intérêt et la qualité des interventions locales, mettent en doute la capacité des agences d'aide et des Etats de généraliser ces expériences, voire même de les développer suffisamment pour avoir un impact significatif sur les sociétés nationales. Dans un contexte de rareté des financements, ne vaut-il pas mieux travailler à des niveaux plus agrégés (comme le Canada, par exemple, qui a choisi de concentrer ses efforts sur le niveau national ou régional ouest-africain). Cela suppose un partenariat exigeant avec les Etats, qui doivent en particulier assumer de négocier avec la communauté des bailleurs de fonds ce dont ils pensent avoir besoin et qu'ils pensent pouvoir gérer, plutôt que de tenter de satisfaire tous leurs partenaires.

Un problème de même type se pose pour la gestion des ressources naturelles. Si l'on pense que l'avenir de l'agriculture est inéluctablement celui d'une mutation des systèmes de production, alors des projets qui se contentent d'optimiser le fonctionnement des systèmes actuels sans avoir les moyens d'en changer la rationalité ne permettent que de "gagner du temps", de reculer des échéances qui n'en demeurent pas moins inéluctables. Doit-on consacrer des sommes énormes à ces projets, ou plutôt chercher les pôles de mutation de l'agriculture et encourager ces mutations ?

Pour apporter des éclairages nouveaux à ces débats, l'étude prospective menée par Cinergie avec l'appui du Secrétariat du Club du Sahel, qui tente de rassembler des enjeux très divers dans un système de réflexion unifié pourrait être extrêmement utile, comme cela est suggéré par plusieurs participants⁹.

Dans tous les cas, les décisions individuelles ou celles des groupes sont au centre de la compréhension des évolutions spontanées de la région, au niveau local comme au niveau national ou régional. C'est seulement en remettant les individus dans leur place d'acteurs centraux du développement que l'on peut espérer l'émergence de politiques des Etats comme des agences d'aide qui soient plus aptes à les aider à faire face aux enjeux de l'avenir. Ce constat devrait également être bien présent dans la Charte de l'aide à l'environnement comme dans la convention sur la désertification, afin de garantir le réalisme et l'efficacité de ces démarches, gage de leur succès.

Enfin, concernant la Charte de l'aide à l'environnement au Sahel et la Convention mondiale sur la désertification, M. Gualberto propose de créer un comité de pilotage qui rassemblerait certains Etats-membres et bailleurs de fonds, ainsi que les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel. Ce comité aurait entre autres pour fonctions de définir les thèmes pertinents, les orientations souhaitables pour les politiques environnementales dans le cas du Sahel et pourrait ainsi influer positivement sur le processus de la Convention. La première réunion de ce comité de pilotage pourrait avoir lieu entre la première réunion du CIN (fin mai à Nairobi) et la seconde (en septembre à Genève).

En conclusion, on retient des débats :

- la nécessité d'aller plus avant dans le processus de décentralisation et d'organisation de la société civile, en laissant au maximum l'initiative aux populations locales, qu'il s'agit avant tout d'appuyer dans une démarche endogène. C'est en particulier le cas pour la gestion locale des ressources dans le cadre de la gestion des terroirs ;
- la nécessité d'une double action, visant à préserver les ressources naturelles sahariennes (ou du moins à limiter le rythme de leur dégradation) sur le court terme, tout en s'interrogeant sur (et en préparant) les conditions d'émergence d'une agriculture nouvelle, intensive et durable, à même de répondre à une demande urbaine en rapide extension ;

⁹ cf. le document de synthèse de l'Etude Prospective - 1ère Phase - intitulé : "Population, Espace et Développement".

- la nécessité de renouveler l'engagement de long terme des agences d'aide dans l'appui aux pays sahéliens dans la gestion de leurs ressources naturelles et la mise en oeuvre d'un développement durable. Cet engagement, qui pourrait s'inspirer de l'expérience tirée de la stratégie de Nouakchott, pourrait se concrétiser à la faveur de l'élaboration d'une charte de l'aide à l'environnement au Sahel, en lien avec les réflexions en cours pour la Convention mondiale sur la désertification. Un comité de pilotage veillera au lancement de cette dynamique et à sa cohérence avec les autres initiatives en cours.

V. SYNTHESE ET CONCLUSIONS

Les travaux de cette VIIème réunion du Groupe de réflexion du Club du Sahel montrent que les circonstances ont beaucoup changé depuis 1976. Si le Sahel peut apparaître, comparé à d'autres régions, comme une relative "success story", comme l'a souligné JH Guilmette, les défis qu'il devra affronter n'ont jamais été aussi grands, que l'on songe au défi écologique, à la nécessité de se confronter à l'économie mondiale, ou à celle de se doter de structures sociales et politiques modernes.

Face à ces défis, les agences de coopération s'interrogent sur les résultats de leurs actions passées, et sur les nouvelles orientations à donner à leur soutien.

La coopération internationale prend conscience du rôle important qu'elle joue auprès des Etats de la région. Elle s'interroge sur les conséquences de son aide. Par le soutien financier qu'elle accorde et les modèles extérieurs qu'elle inspire, l'aide au développement ne contribue-t-elle pas à remettre à plus tard l'apparition d'une **symbiose efficace** entre les sociétés sahéliennes et leurs structures étatiques ?

C'est pourquoi les agences de coopération s'efforcent de soutenir, avec prudence, l'émergence d'une société civile capable de dialoguer fermement avec l'Etat.

Dans le domaine de l'**intégration régionale**, la réunion du Club du Sahel montre qu'une approche beaucoup plus pragmatique que par le passé est en train de se définir. Les travaux réalisés depuis quelques années sur le fonctionnement des sous-espaces régionaux ont mis en lumière le dynamisme des échanges informels, qui dérivent des incohérences des politiques nationales et des disparités monétaires. Ce dynamisme n'est pas toujours synonyme de développement, loin de là. Il s'apparente plutôt à une diffusion des rentes au sein de la société. Une véritable intégration régionale reposeraient au contraire sur le développement des productions locales et des marchés régionaux, où les producteurs seraient réconciliés avec les Etats, et les commerçants avec la loi.

L'intégration n'est pas une panacée mais c'est une nécessité. C'est dans le cadre de l'Afrique de l'ouest que le Sahel développera au mieux ses ressources humaines et écologiques. Les échanges de vues sur ces questions mettent en évidence les impasses qu'il

convient d'éviter, mais également les voies qu'il est possible d'emprunter, en particulier le renforcement des réseaux régionaux d'opérateurs économiques et la mise sur pied d'un environnement légal, financier et monétaire qui leur soit réellement favorable.

Les membres du Club du Sahel sont conscients que la dégradation des ressources naturelles se poursuit, à un rythme accéléré, dans le Sahel, et qu'elle menace l'ensemble de l'Afrique de l'ouest. Les aides extérieures doivent prendre soin d'inscrire leur action dans le long terme : **la lutte contre la désertification et la transformation des systèmes de production agricoles** sont des processus de très longue haleine, qui supposent une profonde transformation des mentalités et une articulation efficace des rôles respectifs de l'Etat, des collectivités de base et des aides extérieures. La mise au point d'une **Charte de l'aide à l'environnement au Sahel** fournirait à ces différents partenaires l'occasion de mieux se comprendre et de mieux coopérer. La Charte devrait notamment s'appuyer sur une évaluation de la mise en oeuvre de la stratégie adoptée à Nouakchott en 1984. Elle pourrait également tirer parti des connaissances nouvelles qui se dégageront de l'étude des perspectives de développement à long terme en Afrique de l'ouest.

Le Sahel pourrait ainsi contribuer à une meilleure protection de l'environnement, que la communauté internationale réclame de ses voeux; comme le montre le projet de **Convention mondiale** qui est à l'étude.

Les réflexions de la semaine écoulée confirment que l'action des Sahéliens, Etats et sociétés civiles, et l'action des agences de coopération, pourraient bénéficier des contributions du Club du Sahel : la VIIème réunion a montré que le Club est pour ses membres l'occasion de se procurer des connaissances nouvelles. Des points de vue et des expériences diverses s'y expriment de manière constructive. Le Club du Sahel est un moyen de préparer l'action et de promouvoir la concertation "par le haut".

L'année 1993 sera, chacun l'espère, l'année de la relance du CILSS, et de la relance d'un partenariat étroit entre les deux Secrétariats. La réflexion stratégique qui a été proposée par la Coopération allemande pourrait notamment servir de base à l'établissement des futurs programmes Cilss/Club.

Comme les travaux l'ont bien mis en évidence, le forum du Club du Sahel devra notamment poursuivre la réflexion, et la préparation de l'action, pour une mobilisation accrue de la société civile. Il est frappant de constater que cette orientation s'est dégagée des trois thèmes traités, pourtant très différents. Le forum du Club devra également, avec l'aide de la cellule Cinergie, poursuivre l'ouverture des chemins de la coopération entre les pays sahéliens et le reste de l'Afrique de l'ouest. Il devra multiplier les efforts pour de développement d'une agriculture durable. Il devra aider la région à éviter les crises graves, ou du moins à en limiter l'ampleur.

A N N E X E S

ANNEXE 1

LISTE DES PARTICIPANTS

PRESIDENT

Dr. Hubert Linhart

Ministère Fédéral de la
Coopération Economique et du
Développement (BMZ)
Directeur Général Afrique
Friedrich Ebert Allee 114-116
5300 Bonn 1
(Allemagne)

ALLEMAGNE

M. Dietrich Collofong

Ministère Fédéral de la
Coopération Economique et du
Développement (BMZ)
Directeur Afrique Sahel
Friedrich Ebert Allee 114-116
5300 Bonn 1
(Allemagne)

M. Hans Peter Schipulle

Ministère Fédéral de la
Coopération Economique et du
développement (BMZ)
Division Ecologie
Friedrich Ebert Allee 114-116
5300 Bonn 1
(Allemagne)

M. Günter Winckler

Ministère Fédéral de la
Coopération Economique et du
Développement (BMZ)
Direction Environnement
Friedrich Ebert Allee 114-116
5300 Bonn 1
(Allemagne)

Mme Claudia Funke

Ministère Fédéral de la
Coopération Economique et du
Développement (BMZ)
Resp. Géogr. CILSS
Friedrich Ebert Allee 114-116
5300 Bonn 1
(Allemagne)

Mme Anneke Trux

GTZ
Wachsbleiche 1
5300 Bonn 1
(Allemagne)

Mme Sunhilt Schumacher

GTZ
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-2
Postfach 5180
D-6236 Eschborn
(Allemagne)

M. Helmut Eger

GTZ
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-2
Postfach 5180
D-6236 Eschborn
(Allemagne)

AUTRICHE

M. Spirik

Chancellerie Fédérale
Direction Générale de la
Coopération au Développement
Minoriten Platz 9
1014 Vienne
(Autriche)

BANQUE MONDIALE

M. Emmerich Schebeck

The World Bank
Operation Adviser
Sahel Division
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
(Etats-Unis)

BELGIQUE

M. Yvan Coucke

Administration Générale de
la Coopération au Développement
Chef du Service Afrique (Zone
sahélienne)
5 Place du Champ de Mars
Bte. 57
1050 Bruxelles
(Belgique)

CANADA

M. Claude Francoeur

ACDI/Ambassade du Canada
Directeur Régional de la
Coopération
01 C.P. 4104
Abidjan 01
(Côte d'Ivoire)

M. Denis Potvin

ACDI/Ambassade du Canada
01 C.P. 4104
Abidjan 01
(Côte d'Ivoire)

CCE

M. Aslam Aziz

CCE
 Chef Division Afrique sahélienne
 Direction Générale du
 Développement
 200, rue de la Loi
 1049 Bruxelles
 (Belgique)

Mme Giudicelli

CCE
 Direction Générale du
 Développement
 200, rue de la Loi
 1049 Bruxelles
 (Belgique)

CILSS

M. Gualberto Rosario

Ministre Coordonateur du CILSS,
 Ministère des Pêches, de
 l'Agriculture et de l'Animation
 rurale
 C.P. 15
 Praia
 (Cap Vert)
 Tel : (238) 61 14 55
 Fax : (238) 61 17 70

Mme Hélène Sémédo

Ministère des Pêches, de
 l'Agriculture et de l'Animation
 rurale
 C.P. 15
 Praia
 (Cap Vert)
 Tel : (238) 61 14 55
 Fax : (238) 61 17 70

M. Ali Djalbord Diard

CILSS
 Secrétaire Exécutif
 B.P. 7049
 Ouagadougou
 (Burkina Faso)
 tel : (226) 30 67 58
 fax : (226) 30 72 47

DANEMARK

Mme Jette Michelsen

Ministère des Affaires Etrangères
 DANIDA
 East and West Africa Dept.
 Asiatisk Plads 2
 1448 Copenhague K
 (Danemark)

ETATS-UNIS

M. Timothy Bork	USAID Director Department of State Washington, D.C. 20523 (Etats-Unis)
Mme Dana Fisher	USAID Chief Washington, D.C. 20006 (Etats-Unis)
M. Thomas Luche	AID Mission Director USAID Ambassade des Etats-Unis BP 35 Ouagadougou (Burkina Faso) Tel : (226) 30 67 26 Fax : (226) 30 89 03

FRANCE

M. Michel de Verdière	Ministère de la Coopération et du Développement Sous-Directeur du Développement Rural 20, rue Monsieur 75007 Paris (France)
M. Christian Oquet	Ministère de la Coopération et du Développement Chef du Département des Affaires Financières Département Afrique de l'Ouest 20, rue Monsieur 75007 Paris (France)
M. Olivier Ferry	Ministère de la Coopération et du Développement Chargé de Mission 20, rue Monsieur 75007 Paris (France)
M. Alain Vizzavonna	Caisse Française de Développement 35-37, rue Boissy d'Anglas Cité du Retiro 75379 Paris Cedex 08 (France)

M. Jacques Alliot

Caisse Française de Développement
35-37, rue Boissy d'Anglas
Cité du Retiro
75379 Paris Cedex 08
(France)

ITALIE

Mme Chiara Meriano

Ministère des Affaires Etrangères
Capo Ufficio VII
Palazzo della Farnesina
00100 Rome
(Italie)

Mme Simonetta Di Cori

Ministère des Affaires Etrangères
Capo Ufficio VII
Palazzo della Farnesina
00100 Rome
(Italie)

JAPON

M. Minoru Obayashi

Ambassade du Japon
7, avenue Hoche
75008 Paris
(France)

NORVEGE

Mme Sissel Ekas

Sahel adviser
Department of Development
Cooperation Program
Royal Ministry of Foreign Affairs
P.O. Box 8114
Dep.0032 Oslo
(Norvège)

PAYS-BAS

M. Robert Zeldenrust

Ministère des Affaires
Etrangères
Chef de la Division Coopération au
Développement en Afrique Occidentale
Postbus 20061
2500 EB La Haye
(Pays-Bas)

Mme Inecke Duijvestein

Ministère des Affaires Etrangères
Chef-Adjoint de la Division
Coopération au Développement en
Afrique occidentale
Postbus 20061
2500 EB La Haye
(Pays-Bas)

PNUD

M. Peter Branner	UNSO One United Nations Plaza New York, N.Y. 10017 (Etats-Unis)
M. Augustin Mandeng	UNSO B.P 366 Avenue Dimboloobson Ouagadougou (Burkina Faso)

SUISSE

M. Jean Maurice Delèze	Coopération suisse Chef de la Section Afrique de l'Ouest c/o Ministère des Affaires Etrangères DDA 3003 Berne (Suisse)
M. Andri Bisaz	Coopération suisse c/o Ministère des Affaires Etrangères DDA 3003 Berne (Suisse)
M. Denis Bugnard	Coopération suisse c/o Ministère des Affaires Etrangères DDA 3003 Berne (Suisse)

INVITES SAHELIENS

Dr.Oumar Ba	Vétérinaire BP 1032 Nouakchott (Mauritanie) Tel : (222) 25 20 27 Fax : (222) 25 59 93
M. Abd-el Kader Boye	Juriste Consultant et Professeur à l'Université de Dakar (Sénégal) 41, Cité des Professeurs Avenue des Ambassadeurs Funn Résidence Dakar (Sénégal) Tel : (221) 23 00 75

Mme Mariam Khaidama Sidibé Cissé
 Directrice
 Bureau des Entreprises Publiques
 Quinzambougou
 (Mali)
 Tel : (223) 22 48 68

M. Albert Djigma
 01 BP 2941
 Ouagadougou
 (Burkina Faso)
 Tel : (226) 34 03 07

M. Ken Johm
 Ministère de l'Agriculture
 Directeur de la Division
 Planification
 10, Nelson Mandela Street Banjul
 (Gambie)
 tel : (220) 28 751
 fax : (220) 95 969

M. Brahim Mahamane
 Directeur du Projet Cinergie
 BAD
 01 BP 1387
 Abidjan 01
 (Côte d'Ivoire)
 tel : (225) 20 41 79
 fax : (225) 20 40 84

INVITES SPECIAUX

M. Jacques Giri
 SEED
 11, Bd Brune
 75 014 Paris
 (France)

Mme Sally Falk Moore
 Harvard University
 William James Hall
 33 Kirkland Street
 Cambridge MA 02138
 (Etats-Unis)

M. Bo Kjellen
 Ambassador
 Ministry of Environment
 S-103 33 Stockholm
 (Suède)
 Tel : (46) 8 763 2175
 Fax : (46) 8 21 1690

M. Arba Diallo
 INC/UNCED
 POB 80
 1231 Conches
 (Suisse)
 Tel : (41) 22 79 75 641

M. Roy Stacy	Global Coalition for Africa 1850 K Street, N.W Suite 295 Washington, D.C. 20006 (Etats-Unis)
M. Michel Hauswirth	89 bis, rue du Général de Gaulle 94 160 Saint Mandé (France)

CLUB DU SAHEL

M. Jean-H. Guilmette	Directeur
Mme Anne de Lattre	Conseiller
M. John Lewis	"
M. Thijs Bienefelt	"
M. Jean-Marc Pradelle	"
M. H. Josserand	Consultant
M. Serge Snrech	"
Melle Myriam Guérin	"

INTERPRETES

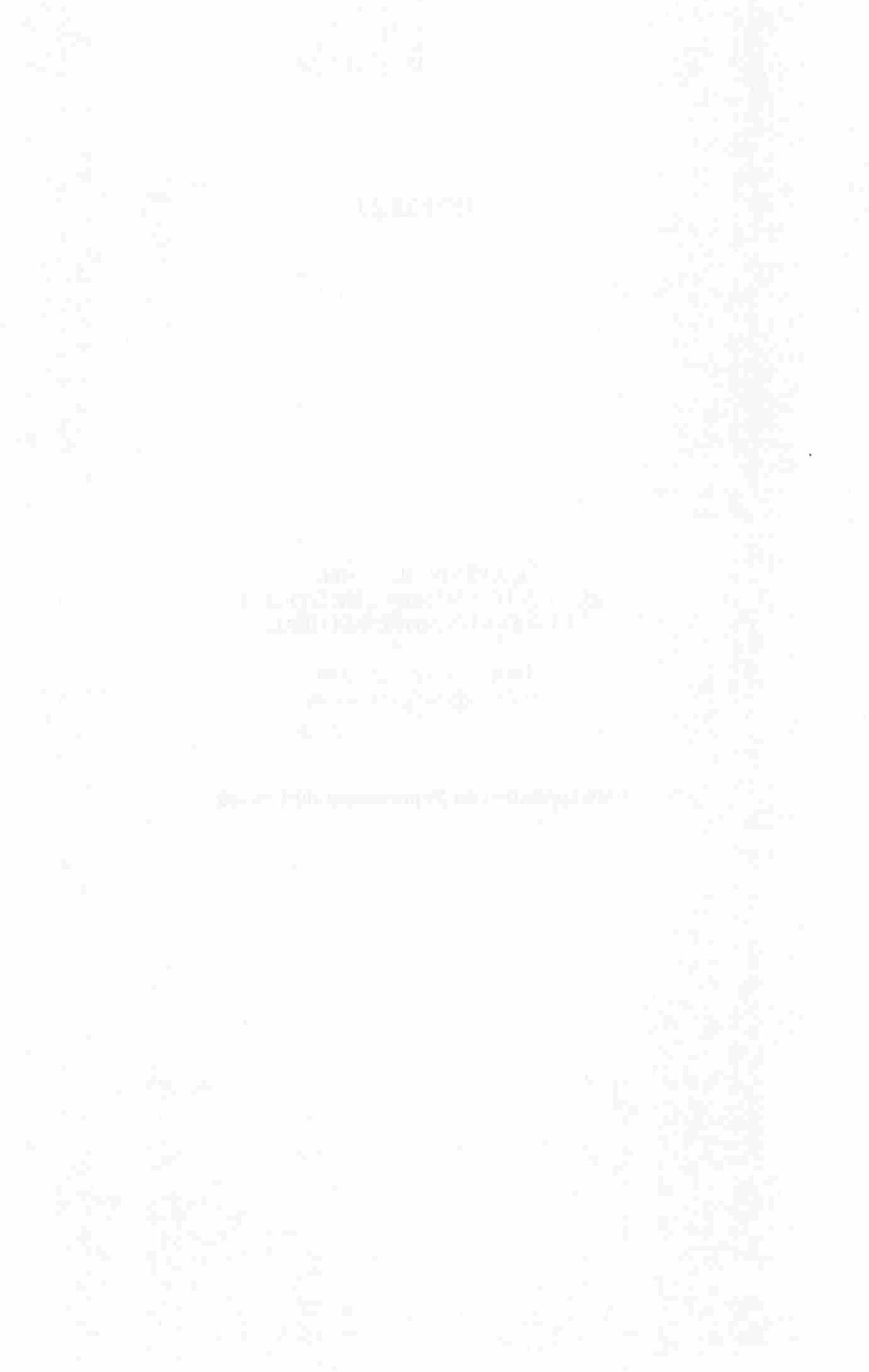
Mme Tilly Gaillard	25 av. du Maréchal de Lattre 92210 Saint Cloud (France) tel : (33) 1 47 71 14 10
Mme Simone Steurs	204 av. Van Horenbeeck B 1160 Bruxelles (Belgique) tel : (32) 66 08 284
M. Henri Samama	Birkenallee 72 D-4050 Mönchengladbach 1 (Allemagne) tel : (49) 21 61 88 088

ANNEXE 2.1

L'AVENIR DU SAHEL
AU SEIN DE L'AFRIQUE DE L'OUEST
ET DANS UN MONDE GLOBAL

Perspectives d'intégration
et de coopération régionale

Communication du Représentant du Canada



Introduction

L'idée d'intégration régionale n'est pas nouvelle ; beaucoup a été écrit, beaucoup a été dit sur ce sujet. Mais il est essentiel de retenir que la dynamique de développement dépasse les frontières et se réalise aussi au niveau supra-national.

En ce sens, deux éléments-clés doivent être considérés pour le développement durable du Sahel : premièrement, une plus grande intégration à l'ensemble Ouest-africain est un enjeu crucial pour ces pays si fortement dépendant de l'extérieur. Deuxièmement, il est essentiel de tenir compte du contexte d'interdépendance globale qui s'affirme de plus en plus. L'intégration et la coopération régionale devraient donc aussi permettre de faciliter l'ouverture de la région sur le monde.

1. Dans quel contexte doit-on se situer ?

L'étude sur les perspectives à long terme de l'Afrique de l'Ouest fait bien ressortir un certain nombre de constats :

- une population à forte croissance qui se déplace des pays sahéliens enclavés vers les pays côtiers ;
- une croissance économique stagnante ayant tout juste permis en trente années de maintenir un revenu par habitant constant ;
- un environnement qui se détériore, notamment dans les pays du Sahel où les ressources naturelles sont sollicitées au maximum dans le cadre des technologies actuellement utilisées.

Projetées à long terme, ces tendances sont insoutenables pour la région et notamment pour les pays du Sahel.

2. Face à ce contexte, l'intégration et de la coopération régionale sont-ils des éléments de solution pertinents ?

Il est très largement reconnu que les pays de la région ont mis en place des politiques de développement qui n'ont pas fonctionné, entre autres parce qu'elles ne se concentraient que sur la scène nationale sans tenir compte d'espaces plus vastes, une plus grande ouverture régionale devrait faciliter l'accès à de plus grands marchés. Elle devrait aussi favoriser la mise en place de certains services qui auraient un meilleur rapport coûts-bénéfices.

Une nouvelle approche se dégage des initiatives en cours. Ces initiatives se caractérisent par un certain nombre d'éléments communs dont :

- une remise en question des schémas d'intégration trop rigides ;
- une plus grande flexibilité dans les accords d'intégration ;
- la libéralisation des mouvements de facteurs de production ;

- la rationalisation et le renforcement des institutions régionales existantes ;
- une importance accrue donnée au secteur privé ;
- une reconnaissance plus explicite de la coopération nationale comme moyen de restaurer et de maintenir la stabilité politique régionale.

En fait toutes ces initiatives permettront de poursuivre des objectifs de croissance, de productivité et d'amélioration de la qualité de la vie. Dans l'ensemble, nous les considérons comme étant plus réalistes, plus efficaces et plus prometteuse que celles qui les ont précédées.

3. Quelle approche faut-il poursuivre ?

L'an dernier l'ACDI a entrepris une démarche stratégique afin de formuler ses orientations à l'égard du continent africain. La première étape a consisté à formuler une image, une vision de ce que sera ce continent à l'aube du XXI^e siècle. Nous en sommes venus à la conclusion que ce continent africain, qui a un réel potentiel de développement, sera plus "développé" s'il est plus démocratique, plus entrepreneurial et enfin plus "uni" ou plus "intégré".

A notre avis, quelques principes de base devraient être retenus pour favoriser l'intégration et la coopération régionale.

3.1. Premier principe - l'efficacité et le pragmatisme dans le processus d'intégration :

Il n'est pas évident que tous les pays doivent procéder au même rythme, de plus les intérêts et la capacité des partenaires sont différents. La "géométrie variable" devrait donc être retenue.

Le principe de la subsidiarité devrait également être reconnu : il faut agir au niveau régional seulement si le problème en cause ne peut être résolu qu'à ce niveau.

La recherche d'une plus grande efficacité économique devrait être un critère majeur et il est bien sûr préférable de se concentrer sur un nombre réduit de secteurs ou de biens.

On doit aussi tendre vers une plus grande libéralisation du marché régional et une ouverture au moins égale, sinon plus grande, des économies de la région sur le marché international.

Il devrait y avoir une complémentarité entre l'intégration régionale et l'ouverture de la région sur le marché mondial. Dans cet esprit, seules seraient candidates à l'intégration régionale les activités qui engendreraient des gains d'efficience économique importants.

En matière d'intégration commerciale, il faut favoriser la libre circulation des biens, des services et des facteurs. Il faudrait aussi favoriser la levée des barrières tarifaires et surtout non tarifaires, l'établissement des mécanismes permettant de régler les transactions financières entre pays quand les monnaies nationales ne sont pas convertibles, et encourager une plus grande ouverture de l'UMOA et une accentuation des efforts visant une plus grande harmonisation monétaire.

3.2. Deuxième principe - un appui aux pays dans une perspective régionale :

A cet effet, deux aspects doivent être considérés : tout d'abord il existe en Afrique de l'Ouest un certain nombre de pôles de croissance dont le rayonnement déborde des frontières nationales. Ces pôles sont situés dans les pays côtiers. Il est important que les politiques et stratégies en faveur des pays sahéliens s'arrirent en quelque sorte à ces pôles qui constituent un débouché pour les pays de l'intérieur.

D'autre part, les interventions devraient prendre la forme, non exclusive, d'appui à des initiatives nationales ayant des retombées régionales importantes.

Une intégration régionale durable ne peut se construire que sur des bases politiques et économiques saines au niveau national. L'ouverture des pays de la région à la démocratie et leur performance dans la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel sont donc des conditions de base.

Les bailleurs de fonds devraient ensemble encourager l'harmonisation des politiques macro-économiques, sectorielles et commerciales entre les principaux pays de la région. L'objectif serait de s'assurer que les relations qui s'établiront entre ces pays reposent sur des avantages comparés réels plutôt que sur des distorsions de politiques entre pays voisins.

Parmi les programmes et projets nationaux qui pourraient être appuyés, notons entre autres, l'appui aux systèmes d'infrastructures conçus dans une perspective régionale dans les domaines des transports, des télécommunications et de l'énergie. Les programmes et projets dans les domaines de la recherche, de la formation supérieure et du développement des ressources humaines pourraient aussi être encouragés.

3.3. Troisième principe - un appui sélectif aux organismes régionaux :

Cet appui doit être sélectif et il nécessite au préalable certaines conditions :

- la rationalisation des organismes régionaux ;
- le partage équitable des coûts et bénéfices ;
- les règles plus transparentes et mieux suivies présidant aux relations entre les pays-membres et ces organismes.

Ces conditions respectées, les champs d'intervention pourraient être ceux que je viens d'énumérer il y a quelques instants.

3.4. Quatrième principe - une présence plus grande du secteur privé dans la promotion de l'intégration régionale

Plusieurs organismes régionaux privés interviennent déjà ou seraient désireux d'intervenir pour réduire ou éliminer certaines contraintes limitant le commerce intra-régional. Les champs d'action sont les facilités de financement, les informations sur les importateurs et exportateurs africains, la non-conformité des poids, normes et mesures, le manque d'expérience du secteur privé en matière d'intégration régionale.

4. Quelles conclusions peut-on tirer de cette brève analyse ?

L'intégration régionale peut paraître un objectif à très long terme et difficilement réalisable. Mais nous croyons qu'il s'agit d'un de ces passages obligés pour le développement de l'Afrique.

Nous sommes persuadés que les échanges se développeront à partir d'intérêts communs et de certains pôles dynamiques et convergents. Ces échanges déboucheront, nous en sommes également persuadés, sur un renforcement des liens politiques, économiques, sociaux et culturels. L'initiative privée devra y contribuer et se développera graduellement. Enfin tout ceci supposera un libéralisme économique qui fait place à l'entrepreneurship et un système politique qui garantit la liberté, le droit et la bonne gouvernance.

Il reste bien sûr plusieurs interrogations, par exemple :

- Le discours politique des États se manifestera-t-il par des gestes concrets ?
- Comment organiser l'espace monétaire et faciliter la convertibilité des monnaies ?
- Comment assurer un équilibre entre les pays tout en tenant compte du poids du Nigéria ?

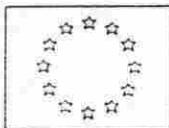
Telles sont les conclusions et les interrogations générales que nous suggère notre réflexion.

En terminant, j'aimerais soulever un dernier élément, et non le moindre, c'est celui du rôle futur du Club du Sahel. Grâce à ce Forum, nous avons pu faire avancer considérablement la connaissance de la problématique de développement des pays sahéliens. Il ne fait plus de doute dans notre esprit que l'avenir du Sahel ne peut être envisagé qu'en tant qu'élément d'un ensemble beaucoup plus vaste. Il est donc essentiel d'intervenir aussi à ce dernier niveau.

Nous considérons que le Club du Sahel est un excellent moyen pour échanger des points de vue entre donateurs, pour rechercher une meilleure coordination, pour appuyer les pays de la région dans la formulation de politiques plus appropriées. La constitution de bases d'informations et d'instruments de dialogues y sont des besoins réels. Nous considérons que le Club doit continuer à oeuvrer au niveau ouest-africain et y renforcer son action.

Le Club est un partenaire du CILSS et cette association constitue un caractère fondamental de notre organisation. Si nous voulons la faire évoluer vers une nouvelle étape, il faut encourager les pays sahéliens et Ouest-africains à s'ouvrir aussi à cette dimension. D'autre part, le caractère informel du Club est aussi une des caractéristiques qui en a fait son succès. Nous pensons qu'il faut protéger cette qualité et éviter d'évoluer vers une structure plus lourde et moins "à la pointe". Les échanges et le dialogue sur l'intégration régionale évolueront sans cesse au cours des prochaines années. Nous avons besoin d'un lieu informel de discussion pour tester nos hypothèses de travail et le Club du Sahel grâce à son caractère informel, mais professionnel, nous apparaît tout indiqué pour débattre de telles questions strictement reliées au développement durable des pays du Sahel.

Merci, Monsieur le Président.



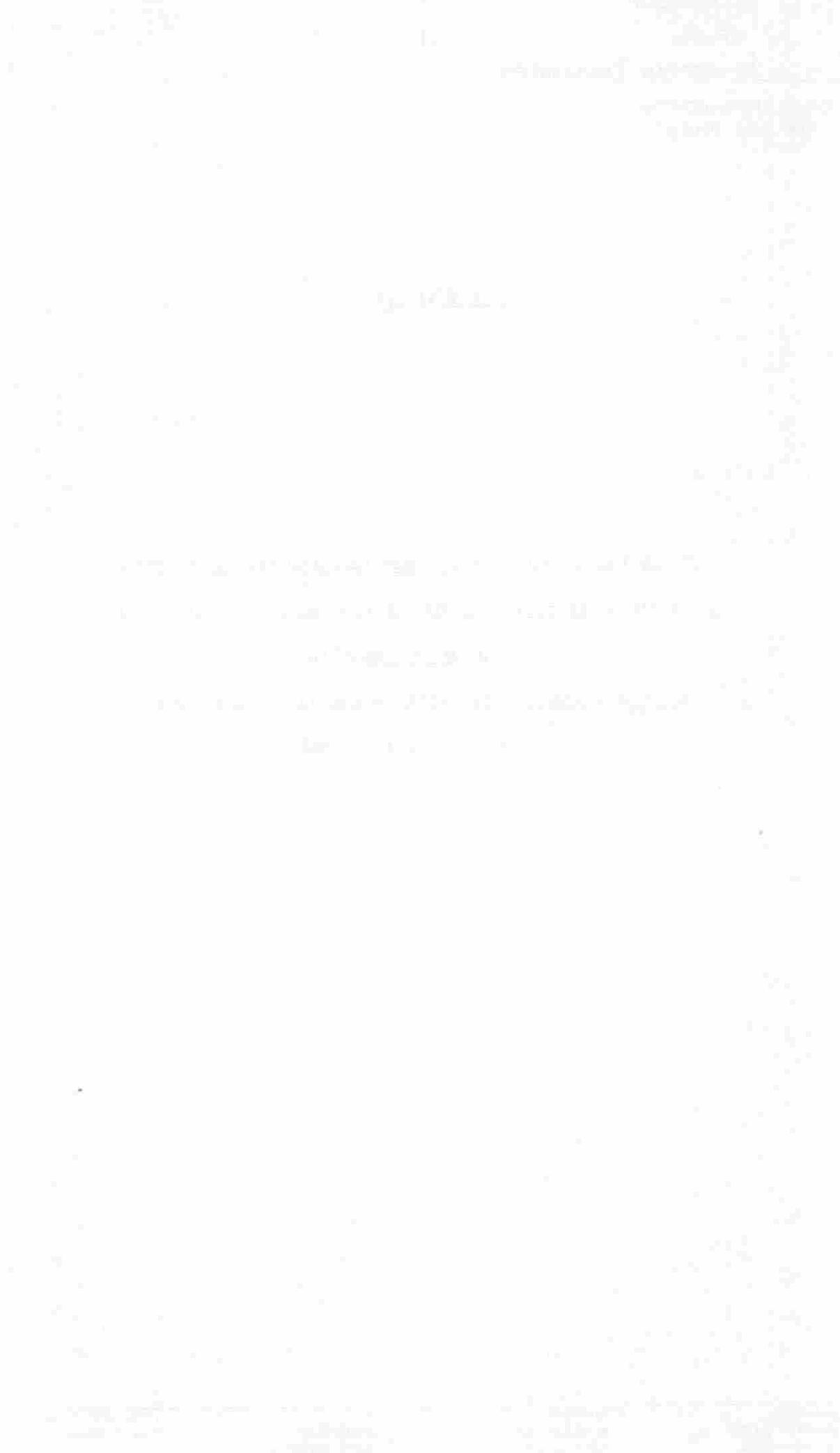
COMMISSION
of the
EUROPEAN COMMUNITIES

DIRECTORATE-GENERAL
FOR DEVELOPMENT

51

ANNEXE 2.2

Présentation sur l'appui des Communautés européennes
à la coopération et l'intégration régionales en Afrique
par M. Aslam AZIZ
Chef d'unité Afrique sahélienne, Commission des CE
Berlin, avril 1993



1. Introduction

C'est un plaisir pour moi d'être ici aujourd'hui et d'avoir l'occasion de partager avec vous quelques réflexions sur nos expériences en matière de coopération et d'intégration régionales en Afrique. Je suis particulièrement heureux de pouvoir le faire dans cette ville historique, qui est souvent considérée comme le centre des changements profonds qui sont en train de surgir dans les relations économiques et politiques internationales: les frontières se redéfinissent; la rythme de la marche vers le régionalisme s'accélère; et accompagné de ses troubles internes et de l'agitation globale, l'Afrique intensifie ses efforts pour s'assurer une place dans le nouvel ordre global.

Ces efforts africains sont caractérisés, d'une part, par les transformations sans précédent des systèmes économiques et politiques internes que les pays africains subissent, avec les populations pouvant de plus en plus façonner leurs propres destins et, d'autre part, par l'allure croissante des actions visant à renforcer la solidarité régionale. La signature, en 1990, du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique pan-africaine est une manifestation de l'intérêt renouvelé que les leaders africains portent à la coopération et l'intégration régionales. Partout sur le continent, des initiatives sous-régionales prennent le relais. À l'ouest, les pays de l'UMOA ont adopté des décisions de grande envergure visant à transformer leur union monétaire en union économique; l'UDEAC recrée son "espace" économique régional et, en Afrique orientale et australie, la ZEP prépare sa transformation en marché commun tandis que l'Afrique australie envisage la réinsertion de l'Afrique du Sud dans les courants économiques et politiques principaux.

2. La CE et les efforts régionaux africains

Il est inutile de souligner, dans cette enceinte, l'importance de la formation de liens régionaux plus étroits pour la survie économique et politique de l'Afrique dans les années 1990. Ce que j'aimerais souligner, par contre, c'est l'importance que nous attachons dans la CE aux efforts des pays en voie de développement dans ce secteur. Il y a deux raisons principales à notre motivation en faveur de ce thème. La première est que la CE est, elle-même, une entité régionale, généralement considérée comme le résultat d'une intégration régionale réussie et soutenue. Beaucoup d'initiatives régionales dans d'autres régions du monde se sont d'ailleurs inspirées de cette expérience européenne.

La deuxième motivation importante est que nous avons toujours considéré la coopération et l'intégration régionales comme instruments importants pour notre coopération au développement. En fait, la CE est l'un des partenaires les plus anciens de l'Afrique dans ce secteur. Avant même la signature de la première Convention de Lomé, la CE soutenait des efforts régionaux dans les pays en voie de développement. Lomé I a formalisé cette approche en incluant des dispositions spécifiques régissant la coopération régionale. Au fil des années, les dispositions ont été constamment adaptées aux priorités et aux circonstances; et Lomé IV, comme vous le savez, reflète l'accent croissant porté sur l'intégration régionale dans les pays ACP.

3. Leçons des expériences antérieures

L'expérience de "Lomé" n'est qu'une expérience parmi beaucoup d'autres que l'Afrique a connues dans sa recherche d'une solidarité régionale plus poussée. Bien avant le Traité d'Abuja, les leaders africains s'étaient rendus compte que la coopération régionale pourrait augmenter leurs pouvoirs de négociation et élargir les possibilités économiques du continent. Aussi, disposons nous aujourd'hui, d'un vaste réservoir d'expériences africaines dans lequel nous pouvons puiser afin d'éviter les pièges et déceptions du passé. En outre, les régions africaines peuvent bénéficier d'une analyse des succès et des échecs dans d'autres régions du monde.

C'est pour cela que j'aimerais m'étendre quelques instants sur le processus d'intégration européenne qui, comme je l'ai dit auparavant, est généralement considéré comme un exemple d'intégration soutenue et relativement bien réussie. Je dois souligner, dès le début que l'expérience d'une région ne peut pas être transposée vers une autre. Les circonstances en Europe étaient, et sont toujours, assez différentes de celles prévalant en Afrique moderne. Il y a, néanmoins, quelques éléments importants qui ont orienté le processus et qui méritent d'être mis en évidence dans d'autres contextes.

En premier lieu, l'intégration exige une volonté politique ferme d'aller vers l'avant pour atteindre les objectifs communs. Il ne suffit pas d'avoir une motivation forte au départ. L'engagement doit être soutenu sur une longue période et à travers toutes les oscillations associées aux progrès vers l'intégration. Cela fait maintenant près d'un demi siècle que l'Europe est en "construction" et ce n'est qu'aujourd'hui que nous commençons à voir tout doucement apparaître le bout du tunnel. Des périodes caractérisées par des succès alternent avec des périodes de progrès lents et décourageants. Mais, le plus souvent, les réalisations ont été consolidées et augmentées et, petit à petit, les aspirations d'une époque sont devenues les réalités d'une autre.

Deuxièmement, les efforts d'intégration doivent être appuyés par des institutions fortes et indépendantes, dotées de ressources automatiquement disponibles et suffisantes. En Europe, le cadre institutionnel était en outre assez flexible pour permettre des actions et des vitesses différentes au niveau sous-régional. Je fais ici référence à l'important principe de la géométrie variable, qui permet de s'assurer que les progrès ne soient pas déterminés par le membre le plus lent. Aussi important est le principe de la subsidiarité, qui préconise que la responsabilité de traiter une question soit laissée au niveau auquel elle peut le plus efficacement être abordée.

Les circonstances accompagnant le processus européen étaient également déterminant. La paix, la stabilité, la croissance et un environnement économique international favorable ont considérablement facilité l'intégration en Europe. L'Europe, à son tour, a maintenu une politique relativement ouverte vis-à-vis de l'extérieur. Le taux de croissance a permis la mise en œuvre de politiques compensatoires visant les régions défavorisées.

Mais tous ces éléments n'auraient pas eu beaucoup d'effet en l'absence d'un soutien populaire étendu et d'une participation active de la population dans son ensemble: secteur privé, syndicats, organisations patronales, groupes de consommateurs - tous ont été impliqués dans la construction de l'Europe.

4. Perspectives pour une intégration régionale réussie

Récemment, des changements sensibles se sont fait sentir dans l'approche de la coopération régionale et de l'intégration en Afrique. La nouvelle "race" d'initiatives régionales semble être plus pragmatique et prendre davantage en compte le contexte dans lequel la coopération et l'intégration régionales ont lieu.

La programmation régionale sous la Convention de Lomé a suivi la tendance. Des projets non-intégrateurs et trop ambitieux des premières Conventions, nous arrivons maintenant à des dispositions qui soulignent l'intégration régionale comme objectif central, qui exigent une coordination plus étroite entre les actions au niveau national et les programmes régionaux et qui mettent en lumière la dimension régionale de l'ajustement structurel.

Outre les projets régionaux plus traditionnels, la CE soutient la réflexion sur le thème de la coopération et de l'intégration régionales dans les milieux internationaux, ainsi que des actions de réforme substantielles susceptibles de favoriser l'intégration. Ces actions comprennent notamment les réformes qui sont entreprises dans l'UMOA et dans l'UDEAC auxquelles j'ai déjà fait référence plus tôt.

L'UMOA est, en fait, un exemple intéressant des différences entre les situations européenne et africaine. Les pays de l'UMOA bénéficient déjà d'une union monétaire alors que l'intégration du marché est toujours dans ses étapes préliminaires. Le marché européen, par contre, est encore en train de tenter de bâtir les fondements d'une union monétaire.

Reconnaissant les avantages de leur union monétaire, les chefs d'Etat de l'UMOA, se réunissant à Dakar en juillet 1992, ont décidé de transformer l'union monétaire en "union économique et monétaire" (UEMOA). Cela implique, entre autres, l'harmonisation des politiques macroéconomiques, des réformes fiscale-douanières, ainsi que l'harmonisation du droit des affaires. La CE, ainsi que d'autres donateurs tels que la France, la Banque mondiale et le FMI, sont maintenant étroitement associés à la phase préparatoire du projet UEMOA.

Dans l'UDEAC, la coopération monétaire est moins avancée et l'accent est actuellement mis sur le programme régional de réforme qui comporte trois volets principaux: la réforme de la fiscalité indirecte et du tarif douanier, la réforme du transport en transit et le renforcement de la gestion financière et monétaire. Ce programme est également préparé avec le soutien de la CCE, du gouvernement français et des institutions de Bretton Woods.

Enfin, j'aimerais dire un mot sur les initiatives entreprises par la CE dans les enceintes internationales telles que la Coalition Mondiale pour l'Afrique, le "Special Programme of Assistance for highly indebted and low-income countries in Sub-Saharan Africa" (SPA) et le Comité d'Aide au Développement (CAD). Dans le cadre de la Coalition Mondiale pour l'Afrique, la CE coordonne les travaux préparatoires pour la formulation d'un programme d'action pour revitaliser la coopération et l'intégration régionales. Dans le SPA, la CCE a encouragé la réflexion sur la dimension régionale de l'ajustement, tandis que dans le CAD, elle était à l'origine d'une réunion tenue pour discuter de la coopération et l'intégration régionales. Ces initiatives contribuent à maintenir les efforts régionaux africains à l'ordre du jour international car, s'il est vrai que le succès des initiatives régionales dépend avant tout de la volonté de l'Afrique elle-même de propulser le mouvement, l'aide extérieure sera appelée à jouer un rôle essentiel.

5. Conclusions

Aujourd'hui, plus que jamais, nous avons des raisons de croire que les efforts africains de coopération et d'intégration régionales peuvent apporter des avantages significatifs: les populations africaines jouent un rôle plus actif dans les économies de leurs pays, le niveau général de protection dans l'économie mondiale est nettement inférieur à ce qu'il était pendant les années 1960 et les années 1970; une conclusion satisfaisante des négociations actuelles du GATT, ainsi que l'achèvement du Marché unique européen pourrait augmenter les possibilités commerciales entre l'Afrique et le reste du monde, mais surtout avec l'Europe, son partenaire commercial historique; et il y a, en plus, une volonté prononcée de délaisser la rhétorique au profit des actions concrètes. Espérons que nous pourrons saisir cette occasion unique d'aller de l'avant dans ce domaine important!

ANNEXE 2.3**COMMUNICATION DU REPRESENTANT DE CINERGIE**

I. *Quelle est la situation réelle de la coopération régionale en Afrique de l'ouest ? Qu'observe-t-on en réalité ?*

A. Tous les analystes s'accordent pour reconnaître que les approches institutionnelles visant à développer la coopération et l'intégration régionales entre Etats africains, ont été des quasi-échecs

Les raisons de ces échecs sont nombreuses, notamment :

- la nature des Etats, l'absence de volonté politique, de vision ;
- la prolifération des OIG, sources des duplications ;
- la non-prise en compte des faits, des réalités dans les stratégies suivies par les Etats et les OIG pour construire le régional.

Je voudrais oser soutenir, ici, la thèse que si l'on échoue si fréquemment à bâtir un espace économique et politique qui dépasse les micro-Etats indépendants, c'est d'abord et essentiellement parce que les fondations sur lesquelles on essaie de reposer l'édifice régional ne sont pas bonnes. Construire l'édifice régional en Afrique de l'ouest, revient tout naturellement à nous interroger sur la nature des fondations sur lesquelles cet édifice devrait reposer.

Nous devons accepter que la coopération régionale ne peut être construite sans des Etats organisés.

II. *Quel est l'état des fondations sur lesquelles nous voudrions voir l'édifice régional se construire étape par étape ?*

► Les Etats, incontournables réalités mais malheureusement en crises profondes. Comment parler du régional à des Etats soumis au régime de goutte à goutte selon l'expression de mon ami Giri ? Comment expliquer à des Etats l'importance d'une communauté d'intérêt au plan régional, quand cette communauté n'est pas bien perçue au niveau national ?

La coopération régionale en Afrique de l'ouest dépendra de la capacité des acteurs au niveau de chaque Etat à pouvoir inverser la logique actuelle qui a malheureusement privilégié la rente, le non-développement et la centralisation du pouvoir.

► La société civile :

- l'intelligence prisonnière du syndrome de trois prismes ;

- les commerçants qui fonctionnent sur les disparités des politiques économiques (commerce, monnaies) ;
- les populations migrant avec un minimum d'entraves, jusqu'à ces derniers temps ;
- les producteurs non suffisamment organisés pour imprimer des changements.

L'Afrique vit de l'informel, la région est en train de devenir un grand "souk" au grand profit des consommateurs urbains.

► Les institutions régionales de coopération et d'intégration. Elles inscrivent leurs stratégies d'intervention dans la logique de celles, en panne, poursuivies par les Etats qui les ont créées. Le régional est perçu comme un gâteau à partager (rentes) mais non comme une démarche visant à élargir le gâteau.

L'Afrique d'en haut n'a cessé de répéter inlassablement comme pour exorciser notre impuissance que l'intégration économique du continent est une condition essentielle du développement.

► Les agences d'aide, ne pouvant se substituer aux vrais acteurs que sont les Etats, la société civile, les OIG, certains agences refusent de croiser les bras :

- la France UMOA → UEMOA ;
- la CCE → Post-Maastricht ;
- le Canada → Perspectives africaines au 21ème siècle ;
- la Banque Mondiale → Exercice d'un ajustement structurel régional (UDEAC).

Toutes ces initiatives pour accompagner les efforts de coopération et d'intégration régionales se heurtent aux mêmes difficultés.

III. Dans ces conditions, existe-t-il des préalables non remplis, les enjeux régionaux pourraient-ils être mieux perçus par les acteurs ?

Oui, il existe des préalables ! Nous avons eu tous tendance à placer la charrue avant les boeufs. L'intégration régionale a toujours été précédée par une phase de croissance économique qui elle même suppose des gains de compétitivité des secteurs productifs.

Si nous acceptons que l'intégration économique suppose nécessairement la croissance économique au niveau des Etats, il est donc normal d'admettre qu'au stade actuel de la situation de notre sous-région, 90 à 95 % des actions visant à :

- éliminer les nuisances des politiques fondamentalement nationalistes et rentiers,
- relancer la production,
- rechercher des complémentarités régionales,

devront être prises aux niveaux des Etats.

Sans attendre que ces préalables soient remplies, il existe plusieurs enjeux régionaux perceptibles :

- des enjeux de sécurité : pas de développement sans sécurité. La sécurité est de plus en plus menacée par la croissance démographique et les migrations par les forces centrifuges internes dans la plupart des Etats (le Nigéria et la CEDEAO) ;
- des enjeux d'installation des populations qui bougeront quoi qu'il arrive ;
- des enjeux de développement économique : donner aux populations, aux entrepreneurs, aux producteurs un cadre régional leur permettant de développer la production et les échanges (infrastructures, banques, environnement légal, monnaies) ;
- des enjeux concernant la gestion des ressources naturelles ;
- des enjeux politiques : le rôle moteur du Nigéria qui préfère dialoguer avec Paris plutôt que d'un traité avec les Etats ouest-africains francophones pour créer un climat de confiance et assurer la sécurité régionale.

Il est urgent que les politiques nationales puissent s'inscrire dans un cadre régional pour faire face à ces différents enjeux.

IV. Quelle peut être l'action des membres du Club ?

Les travaux du CILSS, du Club et de Cinergie apportent une large gamme de connaissances nouvelles sur le **fonctionnement réel** des économies et des sociétés de la région : sur les échanges, sur le secteur privé, sur le peuplement, sur les régions qui ont le meilleur potentiel de croissance agricole.

Les forums du Club, CILSS, Cinergie, offrent de nombreuses occasions de contacts, de dialogue, entre ouest-africains, entre partenaires, et entre les deux familles.

Ces connaissances et ces occasions de dialogue peuvent servir l'Afrique de l'ouest.

A court terme, en **catalysant** certains processus de coopération régionale, par exemple le processus en cours entre pays sahéliens et côtiers dans le domaine des échanges de bétail,

A plus long terme, en **apportant** l'expérience acquise aux (rares) foyers de coopération régionale, tels que la CEDEAO ou l'UEMOA.

A cet égard, la cellule Cinergie se tient à l'entièr disposition du Club du Sahel pour aider le CILSS à se doter d'un programme d'insertion du Sahel dans l'Afrique de l'ouest, et à développer ses relations avec les pays côtiers. Le projet Cinergie avait été conçu dans ce but. Il est temps de l'utiliser, au moment où la relance du CILSS va entrer dans sa phase cruciale.

En tissant les relations entre le Sahel et la Côte, nous préparerons l'avenir du Sahel, mais aussi celui de toute la région. En effet, le système CILSS/Club dispose dans certains domaines d'une avance qui pourrait profiter à toute l'Afrique de l'ouest. Les méthodes expérimentées dans nos forums, pratique du dialogue informel, développement de la connaissance des réalités (sur les récoltes, les marchés, les populations, les politiques nationales) devraient être étendues à toute la région. N'y a-t-il pas là une occasion de donner un véritable contenu aux activités de la CEDEAO dans le domaine du développement économique ? Et certaines activités développées sous l'égide de Cinergie (prospective, secteur privé) vont être d'une grande utilité pour le Sahel et les tentatives de coopération régionale.

V. Pour finir, permettez-moi d'exprimer les inquiétudes profondes d'une grande partie des uest-africains

Nous sommes déchirés entre plusieurs aspirations.

- . L'aspiration à l'unité, qui devrait passer par le développement de pôles régionaux, autour des pays les plus solides de la région, en particulier du Nigéria, qui peut être le moteur le plus puissant du développement et le garant de la sécurité dans la région de l'Afrique de l'ouest et du Centre.
- . L'aspiration à poursuivre les relations étroites qui nous lient à ceux qui nous aident de l'extérieur, en particulier les relations avec la France.
- . L'aspiration à consolider nos Etats-nations, encore bien fragiles, sans lesquelles il n'y aura pas de développement régional, et pas de développement tout court.

Or ces aspirations sont pour l'instant contradictoires. Il faut comprendre cette situation pour comprendre les hésitations qui sont les nôtres.

Les propositions faites ci-dessus peuvent contribuer à débloquer un peu plus la situation régionale. Nous pouvons y travailler ensemble, dans le cadre d'un renouvellement du contrat de génération liant la communauté internationale et l'Afrique de l'ouest.

ANNEXE 2.4**COMMUNICATION DU REPRESENTANT DES PAYS-BAS****POPULATION, ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT**

Mesdames, Messieurs,

Il n'est pas facile de cerner en quelques mots les relations complexes qui lient l'environnement et le développement dans un contexte où la croissance démographique est très rapide. Ce sujet n'est pas nouveau, aussi vais-je me contenter de mettre en exergue quelques points qui peuvent orienter nos discussions.

Je vous propose donc de focaliser le débat sur la problématique liant la croissance démographique, l'environnement et le développement, et de voir quels types de politiques pourraient à la fois satisfaire les agences de coopération et les aspirations des pays sahéliens et leurs populations. Afin de faciliter les discussions, je me limiterai à quelques observations qui reviennent régulièrement dans nos discussions.

L'importance de l'épuisement des sols

La première observation concerne l'importance de l'épuisement des sols. Bien des recherches ont montré que les systèmes de production au Sahel sont essentiellement basés sur l'exploitation des ressources naturelles renouvelables, c'est-à-dire sur une quantité d'éléments minéraux plus ou moins fixe. Ces éléments sont livrés de façon gratuite, par des processus naturels.

On peut distinguer deux situations différentes : d'abord la situation où il est difficile d'augmenter la quantité d'éléments minéraux du sol. Dans ce cas il s'agit de bien les gérer. On pense ici à l'exploitation des pâturages et des bois, exploitation faite souvent de manière collective. Sur ces terres, c'est l'absence de gestion efficace qui, en combinaison avec la croissance démographique, entraîne une surexploitation des ressources, et ainsi la dégradation de l'environnement. Cette absence de gestion est parfois vue comme une conséquence issue de la juxtaposition des mode de gestion traditionnels et de ceux modernes étatiques. La réglementation et la sécurisation du droit d'accès aux terres jouent un rôle important.

Par contre, sur les champs de cultures individuels, on peut augmenter les éléments minéraux par l'apport d'éléments fertilisants, ou limiter les pertes par des mesures anti-érosives. Dans ce cas, il s'agit d'augmenter les investissements visant le maintien de la fertilité des terres. Sur les champs de cultures exploités d'une façon individuelle ou familiale, la surexploitation des ressources naturelles est responsable de la dégradation de l'environnement. Les projets de type "gestion de terroir" seront peu efficaces dans des conditions où les investissements en faveur du renouvellement des ressources demeurent faibles. La sécurité foncière ne joue que dans quelque cas spécifiques (terres irriguées). Les formes de privatisation comportent certains risques. Ainsi, le paysan qui possède un lopin de terre, mais a peu de possessions matérielles, pourrait être tenté de vendre ces terres pour faire face à des besoins urgents. La terre, donc, devient un objet de spéculation.

Les paysans, opérant dans un système essentiellement basé sur l'exploitation des ressources naturelles renouvelables, ont intérêt à cultiver des superficies les plus étendues possibles pour avoir accès à plus d'éléments minéraux. Trop souvent les programmes d'intensification ont échoué parce que l'importance de la contribution naturelle a été sous-estimée. Cependant, les niveaux de production ne répondent plus aux besoins actuels de la population qui ne cesse de croître. Dans plusieurs régions, la ponction sur les ressources naturelles est supérieure à leur capacité de se reconstituer naturellement. L'activité de production consomme alors le capital de ressources naturelles, et débouche rapidement sur une dégradation du milieu ; elle devient minière.

Dans de telles circonstances il est important de développer des systèmes de production qui permettent de limiter les exportations d'éléments minéraux, par exemple des systèmes d'agro-foresterie et de cultures mixtes. Réduire les pertes, par le choix des cultures et par des mesures anti-érosives, est efficace : par exemple, en 1989, la valeur totale des pertes en éléments minéraux dans la région cotonnière au Mali était estimée à 40 % de la valeur ajoutée agricole. Or les pays sahéliens n'ont pas forcément les moyens de subventionner, à de tels niveaux, leurs agricultures. De fait, il est important de réfléchir ou faire des recherches sur des systèmes ou des techniques de production qui économisent les apports en fertilisants minéraux. Mais de telles solutions techniques n'existent à peine.

Transition vers une agriculture permanente

Pour satisfaire les besoins d'une population croissante, la production doit dépasser le niveau fixé par les processus naturels. A cause du prix élevé des éléments minéraux, la transition d'une agriculture basée sur des éléments minéraux gratuits à une agriculture plus intensive, basée sur l'achat des éléments minéraux, est très difficile. Dans une période de transition plus ou moins comparable (1700), les paysans dans certaines régions de l'Europe de l'Ouest ont dû investir jusqu'à 60 % de leur revenus pour maintenir la fertilité des terres. Je vous assure que c'était une période très pauvre. Dans les pays sahéliens, la situation est encore aggravée par la croissance démographique élevée.

Le développement des secteurs secondaire et tertiaire est une condition

La deuxième observation que je veux faire concerne le rôle important que jouent les secteurs secondaire et tertiaire. Le secteur agricole ne peut pas opérer de façon isolée. Le développement des secteurs secondaire et tertiaire est une condition clé pour la transition vers un type d'agriculture "input-output", où toute ponction sur les ressources naturelles est récompensée par un apport équivalent. Comme le secteur secondaire, ce type d'agriculture dépend de la capacité de la société d'organiser l'approvisionnement d'intrants d'une façon fiable, et de rendre des services administratifs, financiers et commerciaux efficaces. Elle dépend aussi des politiques de prix, et des régimes fiscaux officiels et officieux et de la stabilité des marchés. Un développement inadéquat des secteurs formels secondaire et tertiaire n'est donc pas favorable à la transition du secteur agricole. Les mêmes facteurs, qui entravent les investissements dans les secteurs secondaire et tertiaire, freinent aussi le développement du secteur agricole. Ainsi les politiques de développement agricole sont corrélées aux politiques de développement du secteur secondaire et tertiaire.

Système incitatif

La transition vers une agriculture plus intensive est nécessaire afin d'éviter la dégradation des terres cultivées. Pourtant, elle ne semble pas se réaliser toute seule. Il est bien possible que la pression démographique ne soit pas encore assez élevée pour déclencher cette transition. Mais il n'est pas non plus garanti que la transition ait lieu avant une dégradation irréversible des terres, comme cela est le cas sur le plateau Mossi au Burkina Faso. Il semble donc important de mettre en oeuvre un système incitatif, pour que la transition ait lieu avant que les terres ne soient complètement dégradées.

Si l'on prétend que l'agriculture doit se transformer selon le système "input-output" et que son niveau technologique doit encore se développer, alors les subventions sont sans doute nécessaires car il s'agit bel et bien d'une "industrie naissante". Aussi pour décourager l'emploi de techniques extensives, des mesures, comme par exemple une taxe sur la superficie cultivée, pourraient être prises.

Décentralisation de la gestion des terroirs collectifs

La troisième observation concerne l'espace utilisé de manière collective et la décentralisation de la gestion des terroirs. Ce sujet fera l'objet d'une discussion spécifique au cours de la matinée. Une réglementation claire et transparente concernant la répartition des responsabilités entre l'Etat et la communauté villageoise est d'une importance capitale pour les terroirs sylvo-pastoraux. Une politique de formation est également nécessaire afin de favoriser la décentralisation de la gestion des terroirs. Le transfert des responsabilités n'est pas sans danger s'il est appliqué sans préparation adéquate des populations. Dans la pratique, on oublie souvent que la décentralisation doit aider à résoudre les problèmes de la population et non ceux de l'Etat. Il est relativement facile de décider qu'à partir d'aujourd'hui la gestion des ressources villageoises appartient aux villageois eux-mêmes, mais le décideur connaît-il toutes les conséquences sur le plan local d'une telle décision ? Avant de mettre en oeuvre une politique de décentralisation, il faut identifier les tâches à exécuter, le temps à leur consacrer et le budget qui en découle.

De plus, il n'est pas toujours très facile de savoir jusqu'à quel point la gestion des ressources naturelles doit se décentraliser. Tout peut-il s'organiser au niveau du village ? Faut-il créer des structures fonctionnelles à des niveaux intermédiaires, c'est-à-dire entre le niveau national et les villages ? On peut penser à la réglementation des routes de transhumance, et à la fixation des dates d'entrée pour certains pâturages.

Confiance dans la société et dans les bailleurs

Une dernière observation concerne l'importance d'une stabilité de l'environnement institutionnel et celle de la stabilité politique. On sait que les producteurs, afin d'éviter la dégradation de l'environnement, doivent être prêts à sacrifier une partie des revenus actuels pour des bénéfices futurs. Cette volonté dépend surtout de la confiance des membres d'une société dans sa capacité à s'organiser à long terme. La pratique et l'utilisation des taxes officielles et officieuses, le manque de fiabilité du système bancaire ne contribuent pas à renforcer la confiance du monde rural dans le pouvoir d'organisation de la société. Mais, dans quel mesure, nous, les bailleurs de fonds, ne sommes-nous pas aussi responsables de cette

perte de confiance ? La multitude de projets en cours aux approches souvent bien différentes, les modifications imposées trop brusquement dans les politiques de développement ne sont pas non plus des éléments propres à renforcer la confiance du monde rural dans le pouvoir d'organisation de la société.

De plus, on ne peut pas nier qu'il existe une certaine concurrence sur le plan de l'exécution des projets. Cela mène à la recherche de solutions rapides, souvent au détriment de l'environnement. Dans ces conditions, les aspects long-terme perdent de leur poids. Ici l'organisation de l'assistance est en question. Or, actuellement elle ne stimule pas suffisamment l'attention pour des projets et des décisions sur le long terme.

Discussions

Ce tour d'horizon, sur les questions relatives à la croissance démographique, l'environnement et le développement, ne prétend pas être complet. Mais il pose certaines questions :

- Pour une meilleure sécurisation foncière, un système foncier basé sur la propriété individuelle est-il la meilleure solution ?
- Dans quelle mesure faut-il transférer des fonds pour le développement agricole vers d'autres secteurs ?
- Comment concevoir un système incitatif ? Doit-il être neutre vis-à-vis du budget des paysans, c.a.d. dans quelle mesure peut-on trouver un équilibre entre les subventions et les taxes ?
- Comment distribuer les responsabilités sur la gestion des terroirs communs quand l'Etat se désengage ?
- Comment organiser l'assistance de façon à ce que les aspects à long-terme ne soient pas pénalisés ?

Je vous remercie de votre attention.

ANNEXE 2.5**COMMUNICATION DU REPRESENTANT DE LA SUISSE**

FONCIER, GESTION DES TERROIRS ET DECENTRALISATION
Quelques pistes de réflexion

"Le changement vient du pouvoir, et le pouvoir de l'organisation" (S.Alinsky, animateur social américain)

I.Des exemples

Complexité, diversité, originalité, identité et insécurité caractérisent les systèmes fonciers sahéliens. Reconnaître les pratiques historiques et traditionnelles locales est le premier pas à faire pour une réconciliation de cette légitimité avec des législations dites "modernes".

Car le foncier devient problème dès qu'on parle aménagement du territoire par l'Etat. La responsabilité locale effective sur le terroir, le droit de gestion des ressources naturelles, s'accordent mal avec les règles de "propriété" d'Etat promulguées par des codes nationaux peu adaptés.

Deux cas pour illustrer cela:

(a) *Paris et Berne ont avalisé, en 1987, la création du Conseil du Léman, organisme transfrontalier de 15 membres, dont le but est le développement régional d'un territoire de 25'000 km² où vivent deux millions d'habitants. Ce conseil n'a qu'un pouvoir consultatif, mais ses membres, élus locaux, ont de l'influence sur les instances supérieures.*

Son démarrage fut lent, chaque partenaire évaluant les possibilités d'actions des autres en fonction de ses propres problèmes. Pour traiter des questions concrètes, il fallu faire appel aux gens de terrain. Lorsque les expert(e)s ont commencé à travailler au sein des 5 commissions spécialisées, sur les projets, entre autres, d'aménagement du territoire, de remembrement, elles et ils constatèrent:

- que l'aménagement du territoire, en France, échappe en partie aux édiles locaux et que tout projet d'envergure doit passer par Paris;
- que ce secteur est très structuré en Suisse (loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui fixe les règles globales - les conditions-cadres -), que les cantons, qui ne s'entendent pas toujours entre eux d'ailleurs, sur leurs zones frontières, sont compétents pour l'adoption des plans directeurs. Berne n'exerce qu'un contrôle général du respect de la loi-cadre;
- que de nombreux problèmes de normalisation juridique, de divergences de compétences, nécessitaient du temps pour trouver les solutions pratiques;
- enfin, que les habitants, en principe les premiers intéressés par ce développement régional, n'étaient que peu ou pas interpellés, la tendance étant de faire appel aux fonctionnaires des administrations et services spécialisés, ainsi qu'à des bureaux d'études !

(b) Les paysans et paysannes mossi et peuhl de Sébédougou, au Burkina Faso, habitent un des villages test du programme national de gestion des terroirs villageois. Dans cette région, la terre est au centre des activités de la société en tant que bien collectif, sacré et inaliénable.

Migrations, intervention des services techniques et économie monétaire ont, avec le temps, transformé le village. En plus le projet "gestion des terroirs villageois" a "sensibilisé" la population pour délimiter un zonage, adopter un plan d'aménagement et faire des retenues d'eau, un parc à vacciner, des pépinières, etc. Alors qu'il existait un groupement villageois actif sur le plan socio-économique (école, magasin, commercialisation du coton, crédit court), un comité villageois Gestion de Terroir est créé, dont les tâches étaient d'organiser l'utilisation de l'espace rural (sol, eau, végétation), de "sécuriser les producteurs et d'intensifier les systèmes de production.

En toile de fond, la promulgation du texte sur la Réorganisation agraire et foncière, qui dit "que la terre appartient à l'Etat", a surtout mis en confrontation les tentatives de réformes législatives (règles externes) et le droit traditionnel (règles internes), pratiqué par les chef de terres, chef de brousse, chefs de familles lignagères détentrices de droits fonciers permanents, etc.

A Sébédougou, après 5 ans, - durée initiale prévue 2 ans -, le projet s'arrête (1991) et l'agent technique du projet part. Conséquences pour les 1284 habitants du terroir:

- *le comité villageois Gestion de Terroir est étouffé par le groupement villageois et les chefs traditionnels. Il ne peut ni distribuer - aménager - les terres, ni peut agir sur les orientations socio-économique du village. Celui-ci attend un "nouveau projet". Le changement est bloqué !*
- *la viabilisation des zones pastorales et agricoles, en cours d'aménagement, ne peut être résolue avec les seules ressources naturelles du village. Des arrangements avec les villages voisins, surtout pour les espaces pastoraux, sont nécessaires pour confirmer cette interdépendance. Qui va le faire ?*
- *la double absence, d'une part, d'un budget villageois de fonctionnement du comité GT, et, d'actions d'appui au développement institutionnel des divers comités et groupements du village, par ailleurs, handicape toute poursuite des activités de gestion du terroir;*
- *l'application de la nouvelle loi foncière a renforcé les pouvoirs traditionnels, au lieu d'ouvrir le milieu rural à des formes de gestion concertée des ressources naturelles et autres.*

Dans les deux cas, il a manqué une **(re)négociation des pouvoirs**, entre la population, le ou les conseils, groupements ou comités, et les "techniciens".

Les questions foncières de propriété du sol, individuel, collectif, communautaire, de droit d'usage, d'eau, de passage, d'arbitrage, ne peuvent être traitées distinctement de celles des intérêts des acteurs et actrices locaux. Le cadre institutionnel doit être clairement limité à des règles simples de base (domaine public, domaine privé, droits contractuels renouvelables, médiation locale, zonage écologique, etc), et admettre, selon ce cadre, l'éventail de solutions foncières.

II. La gestion de terroir et les pratiques d'aide, des constats

"Qui peut parler aux Bambaras, aux paysans de la boucle du Niger, s'il ne sait la communion du fleuve et de la rive dans son propre paysage de naissance et de travail?" (Michel Serres, philosophe français, in "Les cinq sens")

1. **Le terroir villageois est approché presque toujours dans sa définition administrative**, alors qu'il s'agit de mosaïques de pratiques propres à chaque pays, peuple, région écologique, marquées par le temps. Les législations foncières et autres codes ou réformes, ainsi que les grands projets "productivité", ont dépossédé paysans, et plus particulièrement pasteurs et éleveurs, sans offrir d'alternative durable. La capitalisation de la terre génère plus de conflits que de ressources;
2. **La multiplication des structures**, d'une part, dans les villages (comité d'eau, comité terroir, etc), et, d'autre part, externes (ONG, services, projets, groupement d'intérêt économique, etc), **pose de multiples problèmes institutionnels et organisationnels**. Où est la coordination tant souhaitée ?
3. Les sociétés sahariennes doivent définir de nouveaux rapports avec un environnement qui n'est *plus durable*. Ce qui implique également une modification des rapports des personnes et des sociétés entre elles. Alors, **pourquoi la mise à disposition de fonds souples** pour l'aide à l'expérimentation, à l'organisation de comités, de groupements, de communautés, pour des apprentissages et formations fonctionnelles, **fait-elle presque toujours défaut**? Manque de volonté ou d'outils des aides ?
4. Les aides et leurs partenaires institutionnels doivent **reconnaître qu'il faut partir du savoir-faire et des réponses paysannes**, d'une part, et éviter d'étouffer les initiatives nationales et locales par des programmes préparés à l'extérieur;
5. **Améliorer la productivité** agricole, promouvoir l'intensification de l'élevage, soutenir la réhabilitation de l'environnement, préserver et exploiter judicieusement les ressources naturelles, **n'est possible que si les populations ont le droit de décision sur leurs terroirs**. Si des gens de la ville ne viennent pas exploiter les ressources naturelles du lieu avec des titres fonciers ou autres permis de coupe. Cette sécurité doit être donnée au monde paysan. Ce n'est pas encore le cas;
6. **Les logiques plurielles des sociétés sahariennes** en matière foncière, démontrent l'erreur d'avoir et d'imposer une unité d'approche pour la gestion de terroir. Les dynamiques foncières spécifiques à chaque zone, région, liées à la fois à l'histoire des sociétés qu'au climat, ne peuvent se réduirent à des formes législatives étroites;
7. La gestion de terroir n'est pas une fin en soi, elle est un moyen de développement économique, culturel et social. A la conception de propriété foncière quasi privée, il faut substituer celle de patrimoine à mettre en valeur au plan socio-culturel. Les discussions dans les ministères sur la gestion des terroirs doivent se transférer sur les terrains d'action, loin des climatisateurs.

III. Quels engagements mettre en pratique

"La liberté ne s'use que si l'on ne s'en sert pas !".

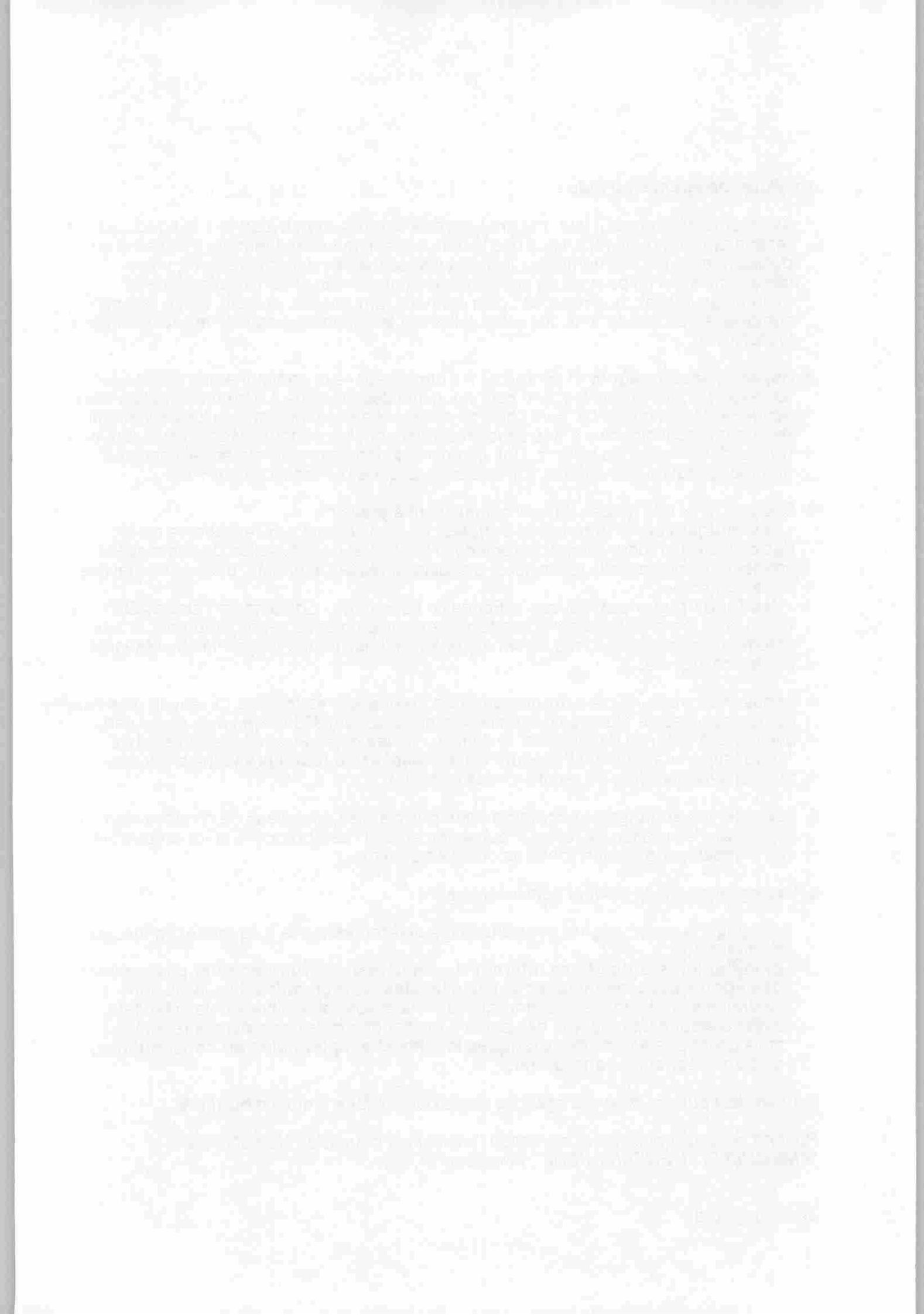
(a) Pour les pays sahéliens

1. Ne faudrait-il pas envisager l'avenir des Etat-Nations dans une vision prospective fédéraliste ou confédéraliste, avec imagination et audace ?
L'Etat doit être au service de la population, et non l'inverse.
 La nature elle-même obéit à de perpétuelles pulsions d'innovation allant vers le métissage. Aussi les pays du Sahel ont, de plus, la chance de pouvoir innover en matière de politique de société. La diversité et la richesse des nombreuses collectivités qui y vivent sont l'avenir de cette région avec la (re)création d'un nouveau paysage institutionnel;
2. La décentralisation, à l'instar de la démocratie, est un processus qui se construit plus qu'il ne se décrète. **Des instances civiles élues sont à substituer à l'institution publique chaque fois qu'elles peuvent assurer diverses fonctions:** lieux de négociations, de décisions, de formations, état-civil, conseils techniques, contrôle local, etc.
 L'administration centrale, elle, à la tâche d'établir un certain nombre de principes: équilibre des moyens entre régions (péréquation financière), l'affectation du sol, garantir le droit à la différence, à la sécurité, l'accès aux services sociaux de base, faciliter les échanges villes-campagne, veiller au bien-être des gens, etc.
3. Si les pays visent l'émancipation et l'autonomie des communautés et des personnes, cela signifie une reconnaissance de leurs droits, juridiques, politiques, sociaux et culturels, mais pour celles-ci les devoirs d'exercer ces droits et charges. Ces principes, liés entre autres, à la gestion des terroirs, sont, à mon avis, universels, et aucune raison d'Etat ne justifie qu'on les bafoue. Les pays sahéliens devraient s'y engager;
4. Le niveau politique doit s'engager à ne pas intervenir s'il y a mise en valeur **concertée** du territoire, selon les principes de base (ou conditions-cadres);
5. Les conflits (fonciers, forestiers, de droit pastoraux, etc.) non réglés par les droits en usages, devraient être déférés à une **instance d'arbitrage neutre** reconnue par toutes les parties (milieu traditionnel, administratif et aides), totalement démarquée de l'administration et accessible à toutes et à tous (coût à définir);
6. La décentralisation implique des changements de comportement importants. Discussions et négociations avec les forces actives locales, sont fondamentales pour éviter des textes inapplicables, des programmes nationaux exogènes, et surtout une **approche par les coûts au détriment d'autres valeurs** (confiance en soi, apprentissage d'exprimer son avis, etc). Une démarche plus **holistique** semble préférable. Il faut partir de l'organique pour aller au technique, dans des contextes juridiques ouverts, métissés, appropriés et appropriables par les gens;
7. Reste le **défi de mise en application des recommandations** issues des études de cas, des revendications légitimes du milieu rural, que la plupart des gouvernements sahéliens n'appliquent pas ? Les aides renforcent souvent, d'une part, des approches plutôt classiques sans tenir compte des réponses du milieu, et, par ailleurs, forcent la décentralisation avec des fonctionnaires qui n'en veulent pas ! Alors, faudrait-il uniquement travailler avec ceux qui s'engagent, et non ceux qui participent ?

(b) Pour les agences d'aide

1. Avec toute démarche, il faut une **analyse des acteurs et actrices** (qui fait quoi, qui est responsable de quoi, répartition des tâches entre hommes et femmes, processus de décision, etc). De très nombreux instruments techniques ont été élaborés, utiles certes, mais qui ne peuvent se substituer à la connaissance de l'histoire et de la dynamique locales, aux réponses déjà données, aux intérêts enfouis, parce que non conformes aux désideratas des aides (elles ont leur typologie dans le milieu, y compris les ONG's).
2. **Repérer, accompagner et renforcer** les organisations et communautés locales, les associations, est la voie à suivre pour au moins deux raisons. La première est qu'elles acquièrent les moyens de leurs choix de société. Le seconde est qu'elles deviennent des contre-pouvoirs face à des structures traditionnelles plutôt conservatrices, tant au niveau des villages, qu'ailleurs. Une démocratisation sans contrôle social conduit à une multiplication des autoritarismes locaux, allant à l'encontre du but visé;
3. Des appuis et des modes de financement sont à prévoir :
 - **des budgets ouverts ou fonds souples**: en complément aux ressources propres des collectivités (pour l'apprentissage de la gestion et de l'utilisation de ces moyens, financement de conseils techniques, d'appuis juridiques, d'études, d'expérimentations et de recherche).
 - **des fonds régionaux** (tel que le Fonds de l'Eau et de l'Equipement Rural au Burkina Faso) pour les investissements productifs, en complément à l'épargne propre et aux crédits bancaires. Ces fonds seront attribués en fonction des programmes présentés par les collectivités.
4. Appuyer les maillons-clé d'**organisations administratives locales** (niveau le plus bas où des services de type administratifs sont nécessaires). Ce niveau doit, d'une part, avoir la compétence de mobiliser et de négocier les ressources nécessaires, et de l'autre, séparer nettement **l'exécutif du législatif et du judiciaire** (séparation des fonctions de décision, d'exécution et de contrôle).
5. Favoriser les **échanges et contacts** entre praticiennes, praticiens de diverses régions, permettant la création de réseaux qui renforcerait ces approches et les diffuseraient. Les compétences locales sont à valoriser en priorité;
6. Les agences d'aide doivent particulièrement :
 - s'engager à accompagner des partenaires **diversifiés** sur le long terme, en fonction de finalités;
 - **modifier leurs procédures internes de manière à pouvoir négocier directement des appuis avec les instances civiles locales ou régionales**. Les institutions centrales seront informées et impliquées dans le suivi et la diffusion des résultats;
 - éviter d'étouffer la créativité des partenaires par des missions externes répétées, mais construire à partir des **pratiques locales et adapter l'aide en conséquence**;
 - **se concerter et se coordonner**;
7. Enfin, *last but not least*, les agences d'aide doivent faire preuve d'**humilité** !

Pour en découvrir plus, je recommande l'ultime livre d'Amadou Hampâté Bâ : "AMKOULLEL, L'ENFANT PEUL", Actes sud 91, 92.



ANNEXE 2.6COMMUNICATION DU REPRESENTANT DE L'ALLEMAGNE**Quelles orientations pour le Club ?**

En liaison avec le thème "Environnement et Développement"

I Introduction

Les pays du Sahel tout comme les pays du Nord qui les ont soutenus au cours de ces trois dernières décennies peuvent aujourd'hui se prévaloir d'une riche expérience dans le domaine de la politique du développement. Le mérite d'avoir systématiquement analysé et valorisé ces expériences au cours des dernières années revient très certainement au CILSS et au Club du Sahel.

Les orientations que je proposerais ci-après pour le futur programme de travail du Club du Sahel dans les domaines de la population, de l'environnement et du développement reposent également sur le patrimoine d'expériences que nous avons réunies dans le cadre de notre coopération technique avec les pays du Sahel et le CILSS:

- Le programme allemand/CILSS (PA-CILSS) a, conjointement avec le Service des Volontaires allemand (DED), le Service des Volontaires européens pour le Développement et d'autres organisations non-gouvernementales, réalisé entre 1980 et 1988 certains projets agro-écologiques et diverses opérations pilotes dans le domaine de la gestion des ressources.
- En 1984, le séminaire régional, organisé conjointement avec le CILSS et le Club du Sahel à Nouakchott, a débouché sur l'élaboration d'une stratégie régionale et sur l'établissement de plans nationaux de lutte contre la désertification.
- A partir de 1986, le PA-CILSS a prêté son appui au CILSS et à quelques Etats membres pour la mise en application de leurs stratégies nationales dans des projets/programmes poursuivant une approche globale: PATECORE, PSB, PNN, etc. En coopération avec la Banque Mondiale et la France, un programme national de "gestion des terroirs" est lancé au Burkina Faso.
- Depuis 1989, le PA-CILSS, en commun avec la Banque Mondiale, la France et les Etats-Unis, participe à l'initiative de la Banque Mondiale intitulée "Environmental Action Programmes, EAP" (dans le cadre du "Club de Dublin").

Les expériences allemandes, auxquelles il a été fait appel pour la formulation des orientations suivantes pour le Club du Sahel, procèdent moins de l'association de la partie allemande à des programmes de recherche ou à des études, telles qu'elles ont souvent été réalisées dans le passé par le Secrétariat du Club du Sahel par exemple, que de sa participation concrète à la mise en œuvre de stratégies dans le cadre de sa coopération bilatérale.

Ce qui ressort très clairement de l'expérience accumulée à ce jour, c'est avant tout le manque de continuité dans la recherche de solutions et d'approches viables pour une meilleure gestion des ressources dans les pays du Sahel. Il n'y a pas même dix ans, le CILSS avait élaboré une stratégie régionale de lutte contre la désertification et avait aidé ses pays membres à mettre sur pied des plans nationaux de lutte contre la désertification.

Aucune évaluation critique et systématique des résultats de la stratégie du CILSS n'a été effectuée à ce jour, de même qu'aucune réflexion n'a été amorcée pour une éventuelle poursuite et actualisation de cette dernière. Malgré ça, plusieurs initiatives de planification et de stratégies nouvelles, toutes axées sur le même contenu on fait leur apparence entretemps.

Cela fait à peine 5 ou 6 ans que les premiers projets et programmes de gestion des terroirs ont vu le jour, et voilà que l'on commence déjà à douter et a réfléchir à de nouvelles solutions, sans même que l'approche de gestion des terroirs n'ait fait jusqu'ici l'objet d'une évaluation approfondie.

Une question centrale, qui nous a tous préoccupés ces derniers temps, porte sur les résultats accomplis et les perspectives d'avenir des approches d'appui à la gestion locale des ressources naturelles mises en œuvre jusqu'ici. Pour approfondir quelque peu cette question, j'aimerais à présent donner la parole à Monsieur Helmut Eger et le laisser présenter un projet qui bénéficie du soutien de notre coopération bilatérale depuis 1986. Il s'agit du PATECORE sur le Plateau Central du Burkina Faso.

- 2 Présentation du PATECORE par H. Eger
- 3 Réponse aux questions suscitées par l'exposé sur la présentation du PATECORE par H. Eger
- 4 Poursuite des réflexions sur la question "quelles orientations pour le Club du Sahel?"

Il ne fait aucun doute qu'il est essentiel d'orienter la future politique de coopération avec les pays du Sahel à des considérations stratégiques. Je suis cependant d'avis qu'il est incoutournable que nous valorisions au mieux les expériences que nous avons réunies à ce jour dans la pratique du développement, même si celles-ci sont encore limitées. En effet, seule l'appréciation minutieuse et continue des expériences concrètes recueillies dans la pratique du développement pourra nous mettre sur la voie d'éléments de solution réalistes. Pour utiliser un image des discussions précédentes: nous avons semé beaucoup de graines.

La première recommandation que j'aimerais mettre pour l'orientation des travaux futurs du Club du Sahel peut-elle être formulée comme suit:

Orientation No. 1a:

Le Club du Sahel devrait évaluer systématiquement des expériences pratiques réunies à ce jour dans le domaine d'une gestion des ressources naturelles durable. Cette évaluation devrait déboucher sur une mise à jour de la stratégie régionale de lutte contre la désertification élaborée par le CILSS en 1984.

Le produit de cette réflexion ne doit pas forcément être une version améliorée de la stratégie de 1984. L'objectif de cette réflexion sera plutôt de créer une nouvelle vision et de jeter une nouvelle base pour une meilleure gestion des ressources naturelles dans la région, qui pourrait à la fois représenter un consensus entre tous les partenaires sur le chemin commun à suivre dans l'avenir.

4.1 Les conditions de survie des 2/3 de la population sahélienne sont directement tributaires des ressources naturelles de ces pays. Or, ces ressources sont affectées par un processus de dégradation. A ceci s'ajoute que tous les pays du Sahel connaissent actuellement des changements structurels profonds et rapides dans le domaine socio-économique. Il s'ensuit que les gouvernements de ces pays concentrent toute leur énergie à maîtriser les problèmes quotidiens qui se posent dans les domaines économiques et sociaux et qu'ils n'ont ni la force ni les ressources de s'attaquer de manière offensive à cette tâche de longue haleine que représente la gestion durable des ressources. Nous nous trouvons acculés ainsi au danger imminent de voir détruire la seule chance de survie d'une grande partie de la population et de compromettre en même temps toute opportunité d'un développement auto-soutenu ultérieur des pays du Sahel.

Compte tenu de l'accroissement démographique élevé, les pays du Sahel n'auront dans un avenir plus ou moins lointain aucune possibilité de supporter les "frais de réparation" d'une base de ressources fortement entamée ou détruite.

La conclusion qui, me semble-t-il, s'impose est que les pays du Sahel devraient être soutenus par tous les bailleurs de fonds dans la mise en oeuvre d'une stratégie de conservation intensive des ressources, qui leur permettra de gagner du temps et de mettre au point différents scénarios alternatifs d'approche des problèmes.

L'exemple du PATECORE, qui nous a été présenté avant, montre de manière crédible qu'une telle stratégie est viable, en dépit des conditions naturelles qui sont, comme chacun sait, défavorables.

Les réflexions dont je viens de vous faire part suivent un peu le leitmotif "ou hérite pas la terre de ses ancêtres mais on l'empreinte aux générations futures":

Schaubild

Le principe le plus important d'une telle stratégie de sauvegarde intensive des ressources devrait consister à parvenir à une "gestion rationnelle de la fertilité des terroirs à travers d'une intensification des systèmes de production": comme l'exemple du PATECORE le laisse présumer, une telle stratégie pourrait être mise en oeuvre et avoir les résultats escomptés si certains conditions étaient réunies:

Ces considérations me conduis à prononcer l'orientation suivante pour le Club du Sahel:

Orientation No. 2a:

Le Club du Sahel devrait s'employer activement à ce que l'approche de gestion des terroirs connaisse une large diffusion (dans le secteur pastoral également).

Les démarches suivantes doivent être entreprises à cet effet:

- analyser et valoriser les expériences disponibles et explorer les conditions devant être réunies pour une plus large diffusion de cette approche;
- analyser et clarifier les aspects techniques liés à l'approche de gestion des terroirs;
- coopérer étroitement avec l'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS) pour une meilleure échange d'expériences entre l'Afrique du Nord, de l'est et de l'Ouest
- renouveler les efforts, afin d'obtenir que la communauté internationale des donateurs s'engage à long terme pour la gestion des terroirs.

Le terme "gestion de terroirs" est ici utilisé dans un sens large: c'est l'appui à la gestion locale des ressources naturelles avec les usagers comme principaux acteurs.

4.2 Les expériences concrètes, recueillies dans la pratique de la gestion des ressources, montrent très clairement que les principaux problèmes ne se situent pas dans le domaine technique. Mise à part la situation économique générale de ces pays, ce sont avant tout les aspects suivants qui font obstacle à l'introduction d'une gestion améliorée des ressources:

- la faible volonté de replacer de manière conséquente les usagers des ressources au centre des efforts déployés en vue d'une gestion améliorée des ressources;
- le manque de souplesse des partenaires de la coopération qui a empêché une harmonisation de leurs actions et démarches. La coexistence d'une multiplicité de stratégies parallèles (PNLCD, EAP, PAFT, etc), et de mécanismes de coordination est une preuve éclatante à cet égard.
- La méconnaissance des conséquences économiques résultant de la destruction des ressources est un autre élément alarmant;
- les contradictions de la politique commerciale internationale et leurs effets sur l'utilisation des ressources (il suffit, par exemple, de penser aux conséquences pour l'élevage dans les pays du Sahel des livraisons de viande effectuées par la CE); qui ont été évoqué à plusieurs reprises déjà.
- les aspects démographiques continuent d'être négligés, et aussi le rôle des femmes en tant que gestionnaires des ressources naturelles.

De par leur existence, le PATECORE et d'autres projets ayant obtenu des résultats comparables montrent, qu'en dépit des conditions défavorables décrites précédemment, il est possible dans certaines limites de mener à bonne fin des projets se soldant par une réussite. Aussi me semble-t-il conseillé à l'avenir d'exercer l'effort dans deux directions en même temps: en plus de la recherche de solutions aux problèmes qui se posent dans les domaines de la décentralisation et du foncier par exemple, il conviendrait de clarifier très rapidement dans quelles conditions des activités prometteuses pourraient être engagées et menées à bonne fin à court terme.

Au vu de ces aspects, j'aimerais proposer au Club du Sahel les orientations suivantes:

Orientation No. 3a:

Le Club du Sahel devrait s'employer à améliorer les conditions générales d'une gestion soutenu des ressources, notamment par:

- une meilleure harmonisation des planifications et une meilleure coordination des programmes de gestion des ressources. Une étape importante dans cette direction consistera à analyser de manière critique la mise en oeuvre des initiatives de planification réalisées à ce jour (PNLCD, PAE, PAFT, etc.) en vue de l'actualisation de la stratégie régionale du CILSS.
- la reproduction et la diffusion à court terme les éléments de solution ayant déjà fait leurs preuves (par exemple, projet de - la mobilisation sérieuse de la participation des usagers des ressources (dans l'esprit des recommandations formulées plus avant sous le thème "décentralisation, foncier...").
- (par) une analyse des conséquences économiques de la destruction des ressources dans les pays du Sahel.

Orientation No. 4a:

Le Club du Sahel devrait s'employer à ce que les aspects démographiques, qui représentent un paramètre important de l'exploitation des ressources, soient pris en compte de manière plus systématique et soient intégrés dans toutes les planifications.

4.3 Malgré toutes les mesures d'intensification et de conservation réalisées en vue d'améliorer la gestion des ressources, il n'est pas pensable que le secteur agricole puisse générer des emplois pour l'ensemble de la population des zones rurales dans l'avenir. C'est pourquoi, il importera parallèlement aux axes opératoires précités d'examiner les possibilités de créer des sources de revenus alternatives. Ainsi les pays du Sahel ont la possibilité d'engager en temps voulu les mesures nécessaires pour induire des changements structurels.

La stratégie d'une meilleur gestion des ressources naturelles à l'avenir devra être conçue dans un cadre régional qui dépasse les frontières des pays du CILSS.

D'importants travaux préparatoires ont déjà été accomplis à cette fin dans le cadre du projet "Cinergie".

Orientation No. 5

Le Club du Sahel devrait continuer de soutenir les travaux déjà amortés dans le cadre et de l'étude prospective.

4.4 Les étapes décrites ci-dessus et visant à l'amélioration de la gestion des ressources dans les pays du Sahel ne sont pas concevables sans un certain engagement moral ferme et soutenu de la part des trois principaux groupes d'acteurs concernés, à savoir les usagers des ressources, les gouvernements des Etats du Sahel et les pays donateurs.

L'expérience nous a appris qu'un tel engagement moral ne pouvait être obtenu que par l'instauration de liens de partenariat entre les principaux groupes d'acteurs. Un tel partenariat, pour sa part, n'est envisageable qu'entre un pays concret et ses partenaires concrets, sur la base d'un support de planification arrêté d'un commun accord.

C'est pourquoi, les orientations du Club du Sahel discutées ici devraient déboucher sur l'établissement d'une charte contraignante pour toutes les parties, telle qu'elle a déjà été définie par la Charte de l'aide pour l'environnement au Sahel qui a d'ailleurs déjà été décidée par les ministres sahéliens et les agences d'aide lors de leur réunion de Ouaga en avril 1992.

Plusieurs raisons motivent cette proposition:

- * la "vision" d'une gestion améliorée des ressources naturelles, de laquelle j'ai déjà parlé, nécessite un cadre institutionnel pour sa mise en pratique.
- * une future gestion des ressources naturelles ne peut marcher que sur la base d'une meilleure harmonisation des différents actions. Je suis profondément convaincu que ce sont les pays sahéliens eux mêmes les maîtres de ce processus d'une meilleur coordination. Mais il leur faut donner une base solide pour cette tâche: à mon avis seulement une programmation sectorielle ou intersectorielle de la gestion future des ressources (exemple: Plan d'action Environnemental) peut créer cette base. (dans le cadre général d'une charte).
- * Seulement un engagement des partenaires basé sur des (accords) volontaires à une chance de réussite. La charte me paraît le seul instrument adéquate pour ça.

L'élaboration d'une telle charte risque d'être un processus long et complexe. L'exemple de la charte alimentaire nous montre que ça peut nous occuper encore 5-6 années avant d'y arriver. Mais cette forme d'un engagement libre, volontaire et basé sur un partenariat me semble être la seule démarche prometteuse.

Ma recommandation pour une orientation pour le Club d.S. dans ce domaine serait donc:

Orientation No. 6

Le Club du Sahel devrait viser avant tout à l'élaboration d'une charte de l'aide pour l'environnement au Sahel. Il conviendrait de promouvoir les étapes de travail suivantes:

- * valorisation du patrimoine d'expériences disponible (gestion des terroirs, structures de planification et de coordination, telles que le PAE, PAFT, etc.): encore une fois l'importance de cet aspect est souligné.
- * promotion de l'application à grande échelle des approches éprouvées
- * participation à la mise en place de structures et de conditions favorables à:
 - l'harmonisation des planifications et à la coordination de tels programmes
 - une sécurisation des usagers des ressources (contrat entre l'Etat et la commune, etc.)
 - une programmation conjointe d'actions sectorielles et intersectorielles

4.5 Le processus amorcé de préparation d'une convention internationale sur la lutte contre la désertification décidé au sommet de Rio est une étape importante dans la voie, qui nous est déjà tracée, vers une charte engageant moralement toutes les parties concernées.

La participation du Club d.S. au processus de la préparation d'une telle convention n'est selon moi, nullement en contradiction avec l'intention du Club d'amorcer l'élaboration d'une "charte de l'aide pour l'environnement au Sahel". Bien au contraire: les deux processus peuvent se séconder mutuellement.

Le Club du Sahel et les Etats membres du CILSS peuvent donner à ce processus des impulsions importantes tout en profitant par ailleurs de la dimension internationale du processus de négociations et de ses résultats. Considérée sous cet angle, la participation du Club du Sahel aux consultations sur la convention représente une étape importante vers la conclusion ultérieure d'une charte.

Les Etats membres du CILSS avec l'appui du Club du Sahel, non seulement pourront faire profiter les négociations sur la convention de leur expériences longue et unique dans le domaine de la gestion améliorée des ressources, mais encore pourront, avec leur vision de la charte, montrer des voies et des moyens de régler la question d'un engagement et d'un partenariat de long terme dans le cadre de la convention.

Orientation No. 7

Le Club du Sahel devrait participer activement au processus de négociation et de consultation en vue de la préparation d'une convention internationale sur la lutte contre la désertification. Dans ce contexte, il devrait se fixer les priorités suivantes:

- * Appui à l'INC pour la valorisation des expériences nationales (Maliá!) et régionales dans le domaine de la planification et de la coordination des programmes de lutte contre la désertification ainsi que dans le domaine de la gestion des terroirs.
- * Assistance technique à l'INC sur la question des protocoles régionaux.
- * Assistance technique à l'INC pour l'identification d'éléments de convention de nature à faciliter et à promouvoir l'émergence future de partenariats nationaux ou régionaux susceptibles de consolider à long terme la lutte contre la désertification.
- * Appui à l'INC pour l'exploration de questions de fond importantes pour les pays du Sahel (par exemple, liens entre le climat global et la désertification, participation des femmes...).
- * Soutien aux pays de l'OCDE eu égard à leur participation aux consultations et négociations sur la convention.

En ce qui concerne le processus de préparation de la convention, nous sommes quand mêmes assez inquiet. Une convention qui ne reflète pas sérieusement les expériences du passé de la gestion des ressources ne serait pas très fiable. Cependant, le temps est très limité et je ne vois pas comment la convention peut être préparé d'une manière vraiment participative et soigneuse. D'autant plus, le Club du Sahel devrait essayer d'injecter une bonne dose de réalisme dans le processus de négociation tenant en compte la complexité du sujet.