

4405

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES



CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE
CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(83)235
Octobre 1983
Or. : Français

LES RESSOURCES HUMAINES AU SAHEL
BILAN ET PERSPECTIVES
DE L'ACTION CONJOINTE CILSS-CLUB DU SAHEL

Rapport présenté par
l'Unité des Ressources
Humaines CILSS

CINQUIÈME
CONFÉRENCE DU
CLUB DU SAHEL

Bruxelles, 26-27-28 octobre 1983

VIII^e CONFERENCE DU CLUB DU SAHEL

BRUXELLES, 26-27-28 OCTOBRE 1983

LES RESSOURCES HUMAINES AU SAHEL

BILAN ET PERSPECTIVES

DE L'ACTION CONJOINTE CILSS-CLUB DU SAHEL

UNITE DES RESSOURCES HUMAINES

Octobre 1983

I - OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME DE PREMIERE GENERATION /

RESSOURCES HUMAINES

1 - Le Programme de Première Génération Ressources Humaines (PPG/RH), appelé communément "PROGRAMME DE DAKAR", est le fruit d'un compromis entre deux types de démarches : une démarche d'opportunité (se basant sur des considérations conjoncturelles, et notamment la sensibilisation des pays et organismes donateurs à l'étendue du désastre qui frappait le Sahel, les pays sahéliens ont rassemblé et fourni au CILSS et au Club du Sahel des projets susceptibles d'être acceptés rapidement par la Communauté internationale), et une démarche stratégique. Ainsi dans les projets retenus devaient se retrouver les lignes d'action priorisées dégagées par le CILSS et le Club en matière de développement des ressources humaines; ces projets devaient viser un ou plusieurs des cinq objectifs suivants :

- adaptation des systèmes d'éducation et de formation aux contraintes du développement de la production
- intégration d'une composante formation dans les projets de production
- promotion de l'emploi
- développement des communications sociales et de la participation
- mise en place d'un système de santé au niveau villageois

En dernière analyse, bien que s'inscrivant dans un cadre explicitement stratégique (celui de la "stratégie de lutte contre la sécheresse et pour le développement au Sahel"), le Programme de DAKAR, instrument non contraignant, évolutif, adaptable en fonction de la conjoncture, n'a pas constitué à proprement parler un outil de planification, mais plutôt un cadre souple et opérationnel favorisant la mise en contact d'hommes, d'idées et de moyens selon des modalités qui n'ont cessé d'évoluer entre 1977 et 1983.

2 - Le PROGRAMME DE DAKAR a été d'une portée stratégique inégale; en se référant aux lignes d'activités précitées, on constate :

- une cohérence remarquable de l'approche en matière de santé
- un impact plus dispersé en matière de réforme de l'enseignement, d'amélioration de l'encadrement, d'appui à l'auto-encadrement
- un impact quasi nul en matière de communication et d'emploi
- des effets prometteurs mais encore limités en matière d'intégration d'une composante formation dans les projets de production

II - BILAN DE L'ACTION DE L'UNITE DES RESSOURCES HUMAINES

3 - Le CILSS - et l'Unité Ressources Humaines - est d'abord perçu par ses Etats membres comme un intermédiaire entre eux et la Communauté internationale des bailleurs de fonds, ce qui correspond effectivement à sa première mission historique. Dans ce cadre, l'équipe des ressources humaines a ainsi été amenée à identifier, lors de sa réunion de DAKAR en mars 1977, 91 projets de première génération (dont 5 à caractère régional). En 1978, une mission de réactualisation de ces projets a été organisée par l'équipe des Ressources Humaines dans les pays membres du CILSS. Certains projets ont été redéfinis, d'autres supprimés, et de nouveaux projets ont été proposés. Le programme de Dakar "réactualisé" comportait 73 projets, dont 3 à vocation régionale; 28 concernaient l'Education/formation, 16 la participation-communication, 29 la santé. Ces projets faisaient l'objet d'une identification sur fiche pour présentation aux donateurs à la réunion organisée par l'équipe des ressources humaines à Niamey les 25-26 et 27 septembre 1978 (cf. infra § 5). Des missions similaires ont été effectuées dans tous les pays du CILSS excepté le Tchad en 1980.

En outre, un Comité Exécutif de l'Equipe des Ressources Humaines (CEERH) a été constitué en mai 1979. Il regroupe des experts sahéliens et des experts des pays et organismes donateurs intéressés au développement des ressources humaines au Sahel. Il a eu à organiser en septembre 1981 une réunion de concertation sur le programme de Première Génération Ressources Humaines du Mali.

Il faut enfin signaler les missions bilan-programmes conduites en 1983 par des experts-conseils sahéliens, et qui ont fourni l'occasion de faire le point sur l'état de la coopération entre pays sahéliens et la communauté internationale dans le domaine des ressources humaines.

4 - Il est symptomatique de constater que l'action du CILSS en matière de réassurance (relance) des dossiers de projets est assez faiblement perçue par les pays bénéficiaires. L'absence d'un système d'identification (traceur) qui permette de suivre le cheminement des projets dans des négociations souvent longues fait que le rôle discret - et parfois inconfortable - du CILSS dans la mise en relation des pays sahéliens avec les donateurs passe relativement inaperçu.

5 - Pourtant une analyse des dossiers de projets parrainés par le CILSS auprès de la Communauté internationale révèle un assez bon rendement de l'action du CILSS dans son rôle d'intermédiaire. Ainsi en matière de ressources humaines, 80 % des 41 projets (compte non tenu des projets Tchadiens) qui avaient retenu l'attention des bailleurs de fonds lors de la réunion organisée en 1978 par l'équipe Ressources Humaines à Niamey ont bénéficié par la suite d'un financement au moins partiel, ce qui correspond à 55 % de l'ensemble des projets Ressources Humaines (excepté les projets tchadiens) ayant bénéficié du parrainage du CILSS.

6 - On notera accessoirement un effet de renforcement par la Communauté des donateurs de certains aspects de la stratégie ressources humaines du CILSS par rapport à d'autres. C'est ainsi notamment que les projets visant à promouvoir la participation des populations ou à améliorer l'état sanitaire au niveau villageois ont globalement bénéficié d'un meilleur appui financier que les projets visant à renforcer l'encadrement.

7 - Mais le rôle de l'Unité des Ressources Humaines du CILSS ne s'est pas limité à une réassurance des dossiers de projets du Programme de Dakar. L'unité a initié également des études pour approfondir la réflexion sur certains aspects de la stratégie des ressources humaines qui n'avaient été que faiblement couverts jusqu'ici. Des études nationales et des synthèses ont ainsi été faites entre 1980 et 1983 sur des sujets comme LA CONTRIBUTION DE L'EDUCATION DE BASE A L'AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE AU SAHEL, LA COMPOSANTE FORMATION DANS LES PROJETS DE PRODUCTION AU SAHEL, LA PARTICIPATION DES POPULATIONS DANS LES PROJETS DE CULTURE IRRIGUEES, LE SECTEUR NON STRUCTURE DANS LES AGGLOMERATIONS SECONDAIRES DU SAHEL.

Des séminaires ou ateliers ont été organisés par l'Unité des Ressources humaines autour des conclusions de quelques unes de ces études. Enfin des réunions de concertation entre bailleur de fonds et responsables nationaux sahéliens se sont tenues sur le développement des ressources humaines à l'initiative du Comité Exécutif de l'Equipe des Ressources Humaines.

III - ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LA PERIODE 1983 / 90

8 - A PROPOS DE L'EDUCATION DE BASE/FORMATION INITIALE

L'incapacité des systèmes de formation initiale, et notamment d'éducation de base, à assurer des chances égales de promotion aux jeunes sahéliens avait déjà été analysée en 1977. L'attention était alors prioritairement attirée sur les effets négatifs que l'on pouvait craindre au niveau de la population majoritaire des "laissés pour compte" de ce système éducatif, et l'on pouvait pronostiquer une situation de crise au niveau des jeunes chômeurs non qualifiés. Des formules de rattrapage avaient alors été tentées, visant à donner rapidement une qualification à ceux qui ne pouvaient accéder aux filières longues. Six ans plus tard on constate l'échec de ces formules, et les effets conjugués de l'essor démographique et de la saturation des filières éducatives conventionnelles semblent rendre plus aigu encore ce problème.

La crise redoutée n'apparaît cependant pas là où on pouvait l'attendre lorsque l'on examine l'évolution récente dans les pays dont les systèmes de formation initiale sont le plus développés. Avec les remous sociaux provoqués par le chômage des jeunes diplômés, c'est au cœur du marché de l'emploi moderne que cette crise des systèmes de formation initiale éclate, révélant l'inadaptation des produits de ce système aux besoins récents de l'appareil d'Etat moderne, jusqu'alors principal utilisateur des ressources humaines générées par lui.

Il s'ensuit que de nouvelles politiques de ressources humaines devront être imaginées et conçues dans les années à venir dans les secteurs de formation conventionnelle, s'appuyant notamment sur de nouvelles clés de répartition entre secteur public et secteur privé moderne,

mais aussi sur une meilleure distribution par type de formation et une amélioration de la proportionnalité entre les formations longues et les formations moyennes.

9 - A PROPOS DE L'EMPLOI

Il ne semble pas que durant la période 1977/83 les données aient profondément changé quant au problème de l'emploi (importance du chômage de saison sèche et des migrations saisonnières; saturation rapide de l'offre d'emploi dans le secteur moderne urbain, saturation prévisible des capacités d'absorption du secteur non-structuré...).

Par contre, on note une sensibilité beaucoup plus grande au niveau de l'appareil d'Etat et des élites urbaines aux problèmes de l'emploi et un intérêt marqué pour la promotion de travaux à haute intensité de main d'oeuvre.

Cette sensibilité nouvelle peut traduire une prise de conscience des risques qui pèsent, du fait de la paupérisation croissante des villes et des campagnes, sur les équilibres antérieurs dans les relations villes/campagne au moment où l'appareil d'Etat est de moins en moins à même de subventionner l'économie urbaine. Dans ce contexte, il est probable qu'à l'avenir toute initiative visant à générer de nouveaux revenus dans les campagnes et à fixer les populations rurales dans les villages, ou encore à autonomiser sur le plan économique les franges migrantes fixées en ville, sera perçue comme un investissement productif et un moyen de sauvegarde des investissements effectués en milieu urbain, d'éviter une entropie urbaine qui forcerait à des révisions déchirantes.

10 - A PROPOS DE L'AMELIORATION DE LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DES PRODUCTEURS ET DE LA PARTICIPATION DES POPULATIONS AU DEVELOPPEMENT

En 1977, l'accent avait été mis par les pays sahéliens sur les actions visant à améliorer la qualité de l'encadrement assuré aux producteurs notamment par une formation accélérée des cadres à tous les niveaux. Ceci procédait d'une approche visant à créer chez les paysans par l'intermédiaire de l'encadrement les motivations et les savoir-faire utiles pour assurer leur participation au développement national. La perspective implicite était dans certains projets ou certains pays de passer progressivement d'un encadrement rapproché à un système d'auto-encadrement du développement par les producteurs eux-mêmes.

En réalité il apparaît que les efforts investis dans ce sens ont effectivement permis de renforcer l'encadrement, mais que ce dernier n'a pas été apte à promouvoir les initiatives à la base, ni à les appuyer lorsque ces initiatives se sont développées en dehors de lui. Or il est notable de constater que dans la période 1977/83, un certain nombre de producteurs se sont organisés de façon autonome par rapport à l'encadrement et ont développé dans les divers pays du Sahel - parfois en lien les uns avec les autres, rarement en synergie avec l'action de l'encadrement - des initiatives de développement. Il y a donc lieu pour l'avenir de concevoir des stratégies d'appui aux initiatives d'un type nouveau, rompant avec le schéma de transfert de compétences en cascade qui a prévalu jusqu'ici, afin d'améliorer la qualification professionnelle des producteurs.

11 - A PROPOS DES POLITIQUES D'INFORMATION/COMMUNICATION

L'une des difficultés identifiées par le passé concernant la promotion de la participation paysanne tenait, en lien avec la dispersion des populations, à l'insuffisance du réseau de voies de communications et à la faiblesse des media. Ce constat amenait à accorder une place stratégique aux problèmes de communications dans le Sahel. Ces conditions ne se sont pas modifiées durant la période passée, et l'importance des questions relatives aux communications n'est de ce fait pas démentie. Cependant l'on doit constater qu'au cours de la période passée, aucune action réellement significative n'a été entreprise dans ce domaine, certains pays voyant même leur système de communication de masse régresser pendant cette période.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce paradoxe. Dans certains cas, il semble qu'en l'absence de grands thèmes nationaux de mobilisation, les systèmes de mass media aient manqué des contre-mesures nécessaires à leur alimentation. Dans d'autres cas, les politiques de communication semblent avoir été inhibées dans leur développement par la difficulté à opérer des choix entre plusieurs technologies nouvelles. En tout état de cause, on peut parler d'une certaine crise dans le domaine de la conception des politiques de communication de masses adaptées aux besoins de la zone. L'absence de consensus sur la place et l'utilisation des langues nationales est un élément de cette crise.

Il paraît donc indiqué, dans la mesure où l'on n'entrevoit pas la fin de cette crise, d'orienter à court et à moyen terme les efforts en matière de communication vers des programmes de micro-communication susceptibles de valoriser les initiatives de développement à la base. Ainsi par exemple pourraient utilement être développés des programmes d'échanges d'informations et d'expériences de groupement à groupement ou de projet à projet.

12 - A PROPOS DE L'INTEGRATION D'UNE COMPOSANTE FORMATION DANS LES PROJETS

Ce n'est pas l'un des moindres paradoxes de la stratégie de lutte contre la sécheresse au Sahel que d'avoir simultanément au niveau des équipes verticales, qui ont chacune émis des recommandations dans ce sens, et de l'équipe ressources humaines, qui en a fait l'une de ses lignes d'action stratégiques, mis l'accent sur la nécessité de mieux intégrer la composante formation dans les projets de développement, mais en même temps de n'avoir pas réussi à dégager une approche satisfaisante de cette problématique ni à définir et décrire des procédés opératoires permettant d'intégrer formation et action dans les projets de développement. Plusieurs orientations ont cependant déjà été identifiées. On a déjà reconnu l'importance qu'il y a à associer les bénéficiaires de ces formations à la définition des contenus utiles, l'intérêt qu'il y a à s'appuyer sur une analyse de l'état des connaissances dans la région du projet pour identifier les connaissances nouvelles à introduire, à favoriser les communications horizontales, à établir des liens et passerelles entre systèmes de formation formelle et informelle, à appuyer les efforts d'auto-formation, à définir des systèmes de responsabilisation des bénéficiaires de la formation...

Il paraît important que les premières recherches entreprises dans ces domaines soient poursuivies et systématisées dans une démarche rompant avec les cloisonnements entre les divers secteurs verticaux et horizontaux impliqués dans la lutte contre la sécheresse.

13 - A PROPOS DE LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE SANTE AU NIVEAU VILLAGEOIS

Malgré l'adhésion de tous les Etats Sahéliens aux conclusions de la Conférence d'ALMA ATA et de la Charte africaine de l'OMS, l'intégration entre les différentes composantes des soins de santé primaires est loin d'être réalisée alors que la situation épidémiologique du Sahel justifie pleinement cette option. On peut donc considérer que les orientations qui avaient été retenues en 1977 gardent pleinement leur actualité. Cependant certains déséquilibres introduits jusqu'à présent par la survalorisation relative de la lutte contre les maladies transmissibles ou de leur prévention devraient à l'avenir être corrigés par une prise en considération plus marquée des problèmes relatifs à la nutrition, à l'hygiène, à l'assainissement, à la fourniture d'eau potable ou encore des recherches sur la médecine et la pharmacopée traditionnelles.

IV - ROLES DU CILSS ET DE L'UNITE DES RESSOURCES HUMAINES

14 - Pour beaucoup aujourd'hui, le CILSS devrait de plus en plus jouer le rôle de CENTRE DE REFLEXION ET D'ORIENTATION A LONG TERME. Si cette option est retenue, l'Unité des Ressources Humaines aura à développer prioritairement des activités d'étude visant à éclairer les éléments clés de la problématique du développement des ressources humaines au Sahel en rapport avec les objectifs globaux d'auto-suffisance alimentaire et de développement de masse.

Ces problèmes sont pour la plupart déjà repérés au niveau des Etats membres du CILSS, mais les informations permettant de bien les poser sont souvent rares sinon inexistantes au niveau national. Rassembler et traiter ces informations que les Etats interpellés par des problèmes urgents à résoudre à court terme n'ont souvent pas les moyens de collecter et, sur la base de ces informations, établir des bilans-diagnostic, pourra constituer une dimension des activités d'étude à envisager. Mais pour avoir une valeur stratégique et être utilisables dans la planification, ces études devront également avoir une dimension prospective, interpellier l'avenir, appréhender les futurs possibles, tant il est vrai que toute stratégie repose sur un pari sur l'avenir.

15 - Pour autant, l'Unité Ressources Humaines ne devrait pas abandonner tout à fait son rôle d'INTERMEDIAIRE ENTRE LES PAYS SAHELIENS ET LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE pour le FINANCEMENT de projets et programmes de développement du secteur. Mais tirant les leçons de l'analyse du déroulement opérationnel du programme de DAKAR, l'Unité des Ressources Humaines serait davantage les structures nationales en leur laissant le soin de mobiliser les contributions extérieures pour des projets à caractère particulier tels que ceux visant à constituer des fonds de bourses de formation, ou à renforcer des institutions existantes. Par contre, l'Unité RH devra intervenir de façon exemplaire dans la recherche de financement pour des projets stratégiques, c'est à dire qui s'inscrivent dans le long terme et sont conformes aux exigences d'édification de l'ensemble régional.

Le souci devrait être, pour l'unité, de faire bénéficier les projets de ce type d'une plus-value politique sous forme d'un "LABEL" CILSS, alors que jusqu'ici les efforts avaient tendu plutôt à essayer de trouver a posteriori une cohérence technique à un programme dont on a indiqué au § 1 les limites.

- 16 - A l'évidence, aucun Etat membre du CILSS ne peut ni ne veut envisager son développement dans l'isolement. Un développement autarcique ne serait conforme ni aux traditions des peuples sahéliens, ni aux impératifs politico-économiques de l'heure. A l'inverse, la coopération inter-etats apparaît possible et même indispensable. Un des premiers buts que pourrait viser cette coopération est l'harmonisation des politiques nationales et des stratégies sectorielles et un de ses moyens privilégiés d'action pourrait être l'ECHANGE D'EXPERIENCES ET DE CADRES. Mais cette "coopération inter-sahélienne", qui est encore à un stade embryonnaire dans le domaine des ressources humaines, doit être soutenue plus vigoureusement que par le passé sur le plan institutionnel. L'Unité des Ressources Humaines pourrait en être l'instrument en se constituant en forum où décideurs et acteurs du développement de ce secteur clé pourraient se rencontrer, s'informer, se concerter, capitaliser leurs expériences. Déjà l'expérience de la conduite des bilans programmes Ressources Humaines par des experts-consultants nationaux a montré la faisabilité et l'intérêt de telles rencontres.

V • METHODOLOGIE DE L'ELABORATION DU PROGRAMME RESSOURCES HUMAINES POUR LA PERIODE 1983/1990

- 17 - Si l'on veut que le Programme Ressources Humaines à venir ne connaisse pas les limites et les insuffisances que l'on a pu regretter en ce qui concerne le Programme de Dakar, il convient d'abord de définir des procédures mieux adaptées de collecte des éléments permettant de le constituer. Il apparaît que l'on s'est, en effet, exclusivement référé par le passé aux connaissances, dites "bureaucratiques", accumulées par les divers services techniques pour analyser la situation des ressources humaines dans chaque pays et programmer les actions à entreprendre, ce qui a eu pour effet de réduire la portée de la réflexion de fond sous-jacente au programme et explique en partie les limites stratégiques du PPG/RH. Trois voies peuvent être poursuivies pour améliorer à l'avenir la démarche de préparation du programme ressources humaines :

- D'une part on pourrait améliorer l'utilisation de ces connaissances bureaucratiques si l'on créait au sein des Comités Nationaux du CILSS - c'est là une recommandation faite par la réunion des experts consultants nationaux organisée par l'Unité Ressources humaines à Praia le 1^{er} septembre 1983 - une "commission des ressources humaines" réunissant les représentants des divers départements ministériels concernés par ce secteur, et si ces commissions étaient impliquées dans la démarche d'identification des actions nationales en matière de ressources humaines. Ainsi on aurait plus de chances d'établir une vision d'ensemble du secteur que lorsqu'on procède par consultations séparées des départements ministériels concernés.

• D'autre part on aurait tout intérêt à élargir la base de connaissance utilisée en s'appuyant sur les fruits des travaux de recherche des Universités et des Instituts spécialisés. Pour ce faire, il conviendrait d'utiliser les ressources de l'Institut du Sahel dont les diverses unités concernées par le secteur ressources humaines (unité socio-économique et de démographie, département de la formation, département communication, RESADOC) sont déjà au contact de la communauté scientifique sahélienne. Un groupe de travail pourrait être constitué par le CILSS avec les représentants de ces unités. Il serait chargé de réaliser des missions de préparation et de préciser le cadre stratégique du programme ressources humaines 1983/90.

• Enfin il serait également intéressant d'élargir les bases de connaissances utilisées en sollicitant les connaissances villageoises directement collectées sur le terrain. Pour ce faire, il conviendrait que l'Unité Ressources Humaines élargisse le champ de ses contacts, et notamment l'étende à des organisations non gouvernementales directement en relation avec les groupements villageois.

18 - Un deuxième moyen d'améliorer la programmation des actions dans le secteur des ressources humaines consiste à modifier les procédures de concertation entre pays et bailleurs de fonds en vue de la définition de la stratégie et de la confection du programme. Par le passé, c'est la réunion des donateurs de Niamey qui avait permis cette concertation. Cependant son objet se limitant à la présentation des projets aux financeurs, cette réunion n'avait pas permis un échange de vues quant au fond entre donateurs et Pays sahéliens. En outre le caractère régional de la rencontre n'avait pas permis de cerner les spécificités nationales.

Le Comité Exécutif de l'Equipe Ressources Humaines (CEERH) a cherché à dépasser les limites de cette première approche en préconisant l'organisation de "réunions nationales de concertation" entre instances nationales concernées par le secteur des ressources humaines et communauté des bailleurs de fonds. La première expérience de ce mode de concertation (réunion de Bamako septembre 1981) s'est révélée tout à fait positive dans la mesure où elle a permis de baser les échanges sur une présentation approfondie de la stratégie nationale en matière de ressources humaines et a donné la possibilité aux donateurs d'expliquer leurs propres contraintes et modalités d'intervention.

Il semblerait tout à fait indiqué de poursuivre dans cette voie en confiant le soin à l'Unité des Ressources humaines d'organiser des "tables rondes" par pays sur le programme confié au CILSS. Il paraîtrait intéressant de globaliser la discussion en invitant à ces réunions des représentants des autres secteurs horizontaux et verticaux impliqués dans la stratégie de lutte contre la sécheresse.

19 - Enfin des améliorations pourraient être apportées en ce qui concerne les modalités de programmation et de suivi des actions en faveur du secteur ressources humaines. L'expérience du programme de première génération, dont on a souligné le caractère trop faiblement stratégique, illustre les limites d'une approche par projets dans la mesure où elle ne garantit nullement la poursuite d'un dessein d'ensemble, mais favorise au contraire les approches au "coup par coup".

Il a été fortement recommandé à ce propos par la réunion des experts-consultants nationaux de Praia qu'à l'avenir le CILSS s'attache exclusivement à parrainer, notamment dans le secteur des ressources humaines, des programmes, et non pas des projets, comportant plusieurs volets complémentaires qui concourent à la poursuite d'une même ligne d'action stratégique. De tels programmes devraient faire l'objet d'une évaluation continue conjointe entre les divers partenaires concernés, de façon à contrôler leur valeur stratégique et réajuster les actions.

Il a par ailleurs été préconisé que la "commission nationale des ressources humaines" qui pourrait être constituée au sein du Comité national du CILSS participe à cette évaluation et établisse un rapport périodique (annuel, par exemple) sur le suivi des programmes, afin que l'on ne perde pas la trace de l'évolution de ces actions.

C'est dans cette perspective qu'il faut également resituer l'intérêt de la promotion d'un "label CILSS" marquant la pertinence stratégique de telle action et encourageant la Communauté internationale à la financer. Un tel label apporterait une plus-value politique au dossier présenté à la Communauté internationale.

- 20 - Ces diverses innovations sur des points de méthode semblent susceptibles d'apporter des améliorations sur le double plan de la cohérence stratégique du futur programme de ressources humaines et de l'intégration du secteur des ressources humaines par rapport aux autres secteurs de la stratégie de lutte contre la sécheresse.

Ce dernier aspect paraît particulièrement important dans la mesure où la démarche qui a prévalu dans le cadre du programme de première génération a souvent souffert d'un excès de sectorialisation. Les limites de l'approche par secteurs verticaux et horizontaux sont particulièrement illustrées, en ce qui concerne les ressources humaines, par le type de répartition des domaines de formation entre les équipes verticales (qui ont conservé dans leurs attributions les projets de formation spécialisée) et l'équipe des ressources humaines.

Le dépassement de ces limites en vue d'une meilleure intégration entre secteurs de la stratégie de lutte contre la sécheresse est avant tout une option politique qui ne peut être prise qu'au niveau de l'ensemble du CILSS. Cette option pourrait se traduire concrètement dans les faits par la définition, dans le cadre de la stratégie future, de "thèmes intégrateurs" concernant simultanément tout ou partie des secteurs. Un deuxième choix opératoire pourrait être celui de privilégier l'approche par programmes par rapport à l'approche par projets.

Dans le cadre d'une telle option politique en faveur de l'intégration, l'Unité des ressources humaines aurait à déployer une approche adaptée favorisant à son niveau une meilleure articulation avec les autres unités sectorielles. Elle le ferait efficacement en offrant ses services aux autres unités sur la base de lignes d'action du type de celles présentées dans les points 8 à 13 de la présente note. Plusieurs possibilités s'offrent ensuite à l'Unité des ressources humaines :

- Selon une hypothèse minimale, elle pourrait, dans le prolongement des idées énoncées au point 14 de la présente note, offrir un appui en orientation sur les composantes ou les implications en matière de ressources humaines des programmes des autres secteurs. Pour ce faire, elle s'appuierait essentiellement sur des études conduites sous sa responsabilité pour développer des activités de conseil auprès des autres unités.
- Selon une hypothèse plus forte, elle pourrait offrir aux autres unités des prestations opérationnelles, comme par exemple l'appui à la conception ou à l'évaluation d'opérations de formation dans les projets de production. Ceci supposerait alors que l'Unité des ressources humaines dispose d'une équipe opérationnelle renforcée, capable d'intervenir éventuellement sur le terrain à la demande des autres unités.

A N N E X E

LA REALISATION DU PROGRAMME DE PREMIERE GENERATION/RESSOURCES HUMAINES :
QUELLES ONT ETE LES PRIORITES EFFECTIVEMENT PRISES EN COMPTE ?

(extrait du rapport de synthèse des BILANS-PROGRAMMES RESSOURCES HUMAINES)

UNITE DES RESSOURCES HUMAINES
Octobre 1983

I - PORTEE ET LIMITES DU BILAN DU PROGRAMME DE PREMIERE GENERATION DU SECTEUR "RESSOURCES HUMAINES"

Le programme de première génération de lutte contre la sécheresse dans le secteur des Ressources humaines (PPG/RH), aussi connu sous l'appellation de "programme de Dakar", se présente sous la forme d'une liste de projets nationaux et régionaux relatifs à ce secteur. Ces projets avaient été identifiés, collectés, et pour certains d'entre eux formulés par l'équipe Ressources humaines du Club des Amis du Sahel/CILSS en vue d'une présentation aux donateurs.

Afin d'homogénéiser ces projets et de donner à ce programme sinon une portée stratégique, du moins une orientation cohérente, l'équipe ressources humaines avait organisé ses travaux dans le cadre de trois commissions spécialisées ("Education/formation/emploi", "Participation des populations au développement", "Santé/eau/nutrition"), puis d'une "commission opérationnelle et de synthèse qui devait dégager les lignes d'action assurant l'unité de l'approche sous-tendant ce programme.

Le cadre général défini par ces commissions constitue un système de catégorisation commode pour analyser le programme de première génération. On va donc le réutiliser dans le cadre du présent bilan. Par contre, il convient de signaler quelques unes des difficultés auxquelles se heurte l'analyse rétrospective de ce qu'il est advenu de ce programme depuis la réunion de Dakar en mars 1977, car d'une part elles permettent de préciser les limites de ce bilan, mais aussi leur connaissance apporte un éclairage particulier sur la nature même de ce programme de première génération.

- UN PROGRAMME AUX CONTOURS VARIABLES

Alors même que ce programme se définit d'abord comme une liste de projets ou d'actions, on doit constater que cette liste n'est pas intangible : chaque étape de la démarche (réunion de l'équipe ressources humaines à Dakar en mars 1977, Deuxième conférence du Club du Sahel à Ottawa, réunion de concertation avec les donateurs à Niamey en septembre 1978 ...) permet d'enregistrer des variations sensibles de cette liste, qui témoignent du caractère empirique, évolutif et cumulatif de la démarche.

Pour établir le présent bilan, il fallait arrêter une liste de référence. On a choisi de retenir celle des projets présentés aux financeurs à la réunion des ressources humaines de Niamey (septembre 1978). Un certain nombre des 91 projets identifiés à Dakar un an et demi plus tôt avaient déjà, à l'issue des missions de réactualisation entreprises en juillet/août 1978 dans les pays membres, été retirés du programme de première génération, soit que leur financement ait déjà à l'époque été acquis par d'autres voies, soit au contraire qu'il ait manqué de tr d'informations pour en permettre la planification.

- DES DONNEES DE REFERENCE MODIFIEES PAR LES EVENEMENTS

Sur les 73 projets présentés à Niamey en 1978, 12 concernaient le TCHAD. Ces derniers n'ont pas connu de suite, et il n'en sera pas tenu compte dans le présent bilan, qui porte donc sur une liste de référence réduite à 61 projets.

- UN SUIVI DIFFICILE

On s'est efforcé de saisir l'évolution des dossiers présentés à Niamey à quatre moments-clé de leur histoire :

- D'une part au stade de la préparation de la réunion de Niamey, c'est à dire au terme du travail initial de l'équipe ressources humaines, ce qui permet de saisir les propositions du CILSS et des pays membres au stade ultime de leur élaboration.
- Ensuite, on examinera l'état du PPG/RH après la réunion de Niamey, c'est à dire après que les donateurs aient fait connaître leur intérêt de principe pour le financement de tel ou tel volet du programme, ce qui permet de cerner les premiers intérêts des bailleurs de fonds.
- Les missions de réactualisation organisées par l'Unité des Ressources Humaines en 1980 permettent d'opérer une troisième observation à mi-parcours de l'exécution du PPG/RH.
- Enfin les études nationales menées dans le cadre des bilans/programmes permettent d'opérer une dernière observation en fin de programme (1983) et de mesurer les écarts entre propositions initiales et réalisations.

Malheureusement, l'absence de système de suivi permanent de ces projets explique un certain nombre de déperditions d'informations entre 1977 et 1983 : ainsi les consultants nationaux chargés de conduire les bilans/programmes n'ont pas pu retrouver la trace de plusieurs projets ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il ne leur ait pas été donné suite, mais peut parfois être lié à des mutations institutionnelles, des redéfinitions ou changements de dénomination des projets. On peut donc considérer que les données du présent bilan peuvent être en deca de la réalité.

- L'ABSENCE DE DONNEES FINANCIERES

Une autre insuffisance de ce bilan, elle aussi liée à l'absence de système homogène de suivi ces projets, tient au fait qu'il n'a pas été possible d'établir un bilan en termes de volume de financement sollicité et effectivement engagé, mais simplement de considérer l'existence ou la non existence d'une promesse d'engagement financier ou d'un début d'exécution de cet engagement. Ceci est d'autant plus regrettable que les divers projets qui composent le PPG/RH sont extrêmement hétérogènes du point de vue de leur coût. Un premier chiffrage établi à l'issue de la réunion de Niamey faisait notamment apparaître le poids financier prépondérant des projets de santé, qui représentaient près des trois-quarts du coût total du programme avec moins de la moitié des dossiers de projets (1).

- REALITE DU PPG/RH : UN POINT D'APPLICATION POUR UNE MISE EN CONTACT

Ces imprécisions, pour regrettables qu'elles soient dans le cadre du présent exercice, semblent en fait illustrer certaines caractéristiques propres du PPG/RH, et en ce sens ressortissent pleinement au présent bilan.

Bien que s'inscrivant dans un cadre explicitement stratégique (celui de la "stratégie de lutte contre la sécheresse et de développement dans le Sahel"), le Programme de première génération du secteur ressources humaines, instrument non contraignant, évolutif, adaptable en fonction la conjoncture, n'a pas constitué à proprement parler un outil de planification, mais plutôt un cadre souple et opérationnel favorisant la mise en contact d'hommes, d'idées et de moyens selon des modalités qui n'ont cessé d'évoluer entre 1977 et 1983. Etablir le bilan du PPG/RH, ce ne sera donc pas seulement suivre étape par étape le sort des divers dossiers de projets discutés à Dakar en 1977, mais aussi repérer les autres modes de valorisation des actions pour le secteur ressources humaines (études, séminaires, ateliers, réunions diverses ...) qui ont été favorisées par la démarche suivie.

Dans les sections qui vont suivre, on va cependant s'attacher essentiellement à l'analyse du sort des dossiers de projets présentés par l'entremise de l'équipe, puis de l'unité ressource humaines à la communauté des bailleurs de fonds, afin notamment d'établir si certaines conclusions peuvent être retirées de l'expérience du CILSS dans ce domaine.

1) Enveloppe approximative en terme de valeur des projets retenus (sans engagements fermes) à l'issue de la réunion de Niamey : total : 214 M. de Dollars, qui se répartissent ainsi :

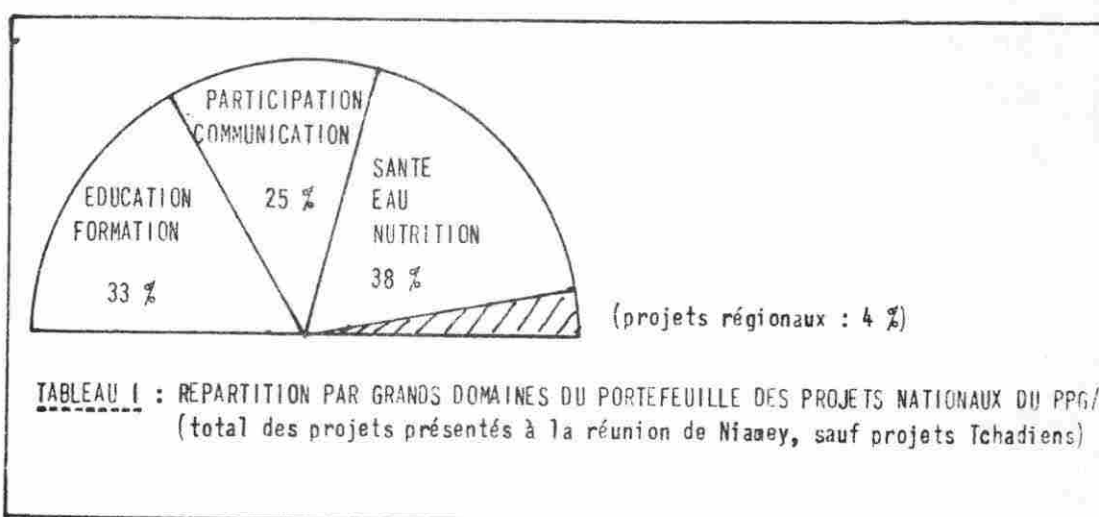
- Projets Education/formation (15 dossiers) : 34 M. de Dollars
- Projets Participation/communication (12 dossiers) : 27 M. de Dollars
- Projets Santé/eau/nutrition (18 dossiers) : 152 M de Dollars

II - LE PROGRAMME RESSOURCES HUMAINES DE PREMIERE GENERATION AU STADE INITIAL

L'analyse de la structure du programme de première génération à la veille de la réunion avec les donateurs de Niamey permet de définir la base à partir de laquelle on appréciera l'évolution dans le temps du programme. On peut aussi considérer que cette structure exprime grossièrement les priorités que les Etats membres du CILSS entendaient en 1977 voir servir e matière de ressources humaines, dans le mesure où le programme de première génération a été élaboré à partir des propositions faites par les Etats.

- IMPORTANCE DES ENTREES "SANTÉ" ET "FORMATION"

Le portefeuille de 61 projets soumis aux donateurs à Niamey présente la structure symbolisée dans le TABLEAU I.

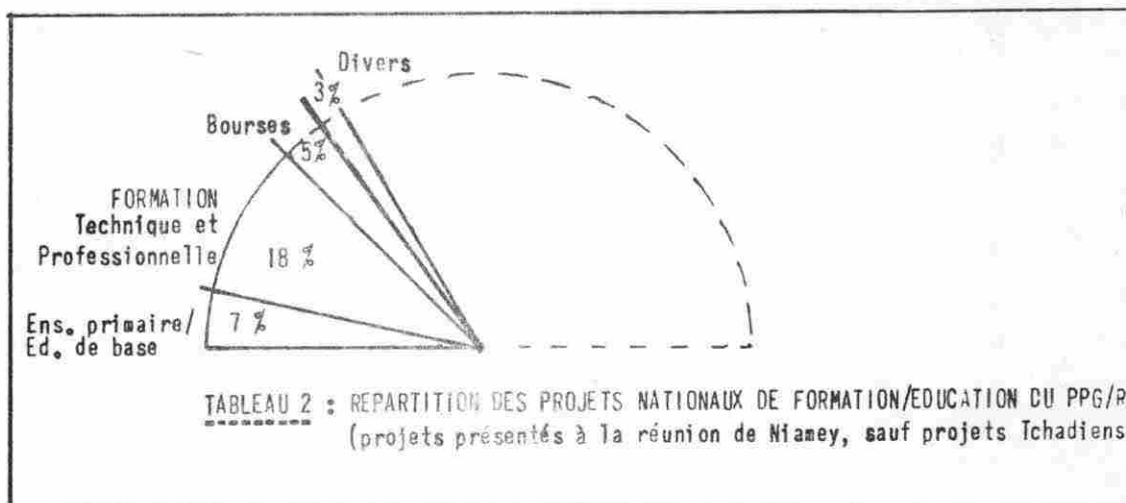


On note d'une part l'importance de la part prise par les projets SANTÉ dans ce programme. Pour le reste, les problèmes de ressources humaines, en 1977, sont essentiellement posés en termes de FORMATION ou d'éducation. L'objectif stratégique de l'auto-suffisance alimentaire amène à mettre particulièrement l'accent sur les questions de formation en rapport avec le système d'encadrement des paysans (formation de cadres du développement rural) ou le système de promotion de l'auto-encadrement et de l'auto-éducation (participation).

Cette première constatation d'ensemble est confirmée lorsque l'on procède à l'analyse de la structure des programmes ressources humaines pays par pays, certains programmes nationaux mettant plus l'accent sur l'entrée "formation" (Cap Vert, Haute-Volta, Sénégal), tandis que d'autres le mettent sur l'entrée "santé" (Gambie, Mali, Niger).

Il y aura bien entendu lieu de s'interroger sur les aspects de la problématique "ressources humaines" que cette approche a conduit à négliger, mais au préalable, il est intéressant de poursuivre l'analyse de détail des composantes de ces trois volets principaux du secteur ressources humaines du PPG.

• EDUCATION/FORMATION : ACCENT SUR LE RENFORCEMENT DES SYSTEMES D'ENCADREMENT

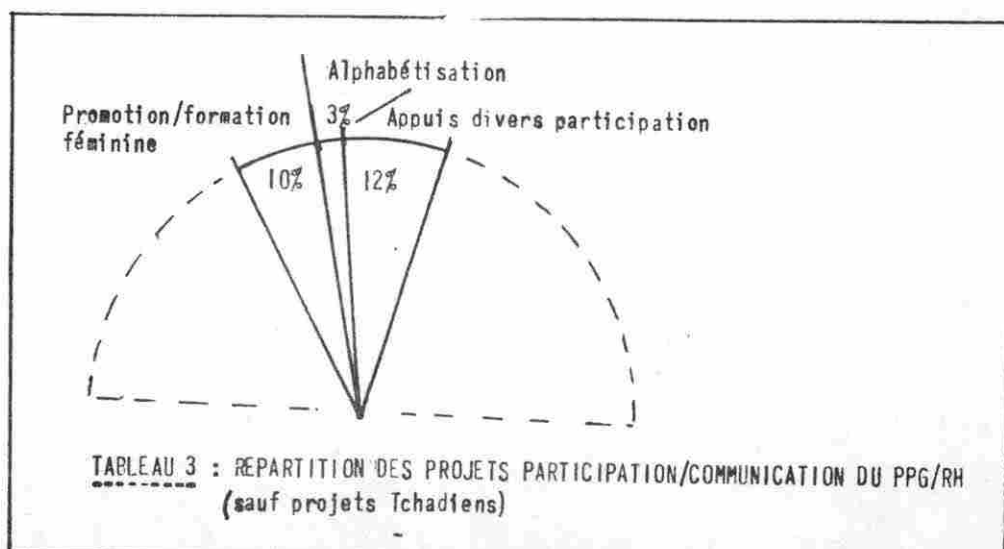


De façon très significative (cf. tableau 2), le groupe le plus important de projets (près du quart de l'ensemble des projets du PPG/RH) concerne des programmes de formation technique et professionnelle visant à accroître qualitativement ou quantitativement les capacités nationales d'encadrement pour le développement. Parmi les 11 projets de formation professionnelle, deux seulement (HV A3 : formation d'artisans/antennes régionales - HV A4 : formation du personnel et des paysans au sein de l'AVV) bénéficient directement en tout ou partie à des paysans. En outre, tous les projets de création de fonds de bourse (CV A3, CV A N1 A2) viendront aussi renforcer les capacités en encadrement.

Tout se passe comme si les responsables nationaux avaient eu en commun de privilégier la valorisation des ressources humaines au niveau des structures d'encadrement.

Pour le reste, on remarque le relatif accent mis, dans une zone où ce problème reste tout à fait crucial, sur les stratégies de renforcement ou de réforme de l'enseignement de base (CV A0, GA A2, HV A1, MA A1, soit 7 % des projets).

• PARTICIPATION/COMMUNICATION : SENSIBILITE AUX PROBLEMES DE PARTICIPATION FEMININE - FAIBLE INTERET POUR LES QUESTIONS DE COMMUNICATION



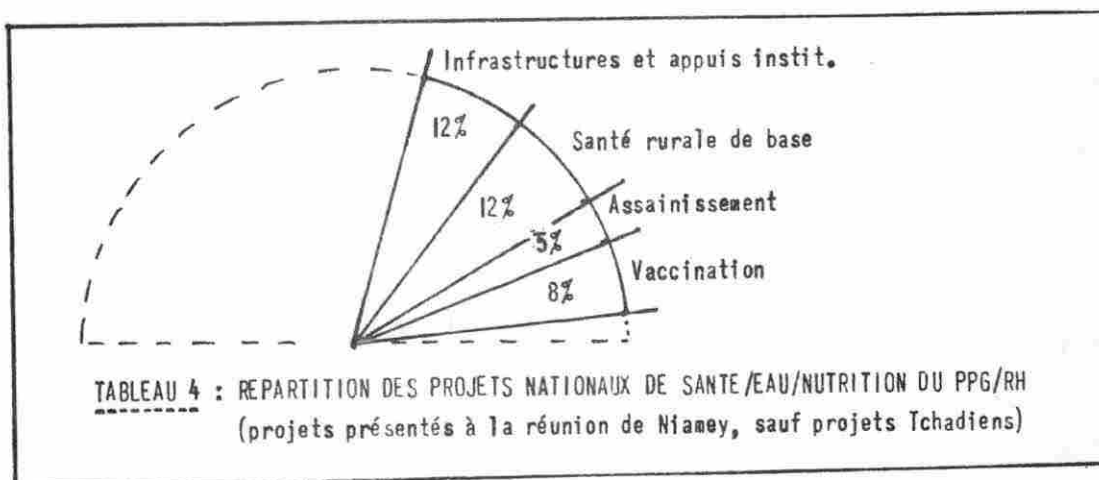
La deuxième catégorie de projets lie, selon une ligne d'action stratégique clairement justifiée à Dakar en 1977 (notamment dans le prolongement des conclusions des études sur la participation des populations au développement) la question de la promotion de l'auto-encadrement et de l'auto-éducation et celle de l'amélioration des systèmes de communication sociale.

Force est d'abord de remarquer la quasi inexistence de projets relatifs aux communications sociales outre le projet régional de Radio Rurale (REG B2) et les projets concernant l'alphabetisation et le renforcement des langues nationales (CV B1, MA B1). On peut se demander a posteriori si le regroupement des efforts en matière de radio rurale autour d'un projet régional résumant à lui seul toute la composante "média" du programme n'a pas finalement fragilisé cette composante.

Par ailleurs, les demandes de financement se portent pour l'essentiel sur des projets de participation de type relativement conventionnels : actions d'animation ou de développement communautaire (HV B1, MAU B1), formation de paysans (MA B2, SEN B1), coopératives (CV B2, MA B2).

Ce qui paraît plus remarquable est la proportion importante de projets concernant la promotion de la participation féminine (CV B3, GA B1, HV A5, HV B2, NI B1, SEN B2 : soit 10 % de l'ensemble du PPG/RH). Une telle orientation paraît conséquente dans le cadre de la poursuite de l'objectif global de l'autosuffisance alimentaire, étant donné notamment le rôle important joué par les femmes dans la production vivrière.

- SANTE/EAU/NUTRITION : PRIORITE AUX ACTIONS DE PREVENTION ET AUX SYSTEMES DE SANTE DE BASE



C'est dans le domaine de la santé que l'on trouve la plus grande homogénéité stratégique. En effet, outre une série de projets d'équipement (CV C1, HV C1, SEN C2) ou d'appui aux institutions conventionnelles de santé publique (GA C2, GA C4, MA C2, HV C4), les stratégies nationales, qui se réclament toutes des recommandations de la Conférence d'Alma Ata, mettent de façon très concordante l'accent sur l'approche des soins de santé primaire et les actions de prévention. A l'exception du Cap Vert, chaque pays a présenté au financement de la Communauté internationale un programme visant le développement de ce système de santé (12 % des projets) et des programmes élargis de vaccination (CV C2, GA C1, HV C3, MA C3, MAU C3).

On remarque simultanément la relative difficulté pour les pays à définir des projets de nutrition (seuls le Sénégal et le Mali - SEN C1, MA C5 - en ont présenté), ce qui peut paraître paradoxal dans le contexte post-sécheresse.

De même seuls trois pays (Gambie - GAC3, Mali - MAC4, Niger - NiC3) ont présenté des projets relatifs à l'eau et l'assainissement.

- IMPACT STRATEGIQUE DU PROGRAMME DE PREMIERE GENERATION / RESSOURCES HUMAINES

Le programme de première génération/RH définit une gamme d'actions assez large visant, à partir d'un nombre relativement modeste de projets, à affecter le secteur ressources humaines selon deux voies principales :

- Orientation des ressources vers des actions de masse d'une part, principalement au travers des projets de santé de base et des actions de participation, ainsi que des projets concernant l'alphabétisation ou l'éducation de base.
- Orientation des ressources vers des institutions ou des groupes relais dont on attend une efficacité indirecte dans un deuxième temps auprès du plus grand nombre : il s'agit notamment des projets orientés vers le renforcement des institutions dans tous les domaines, et l'amélioration des capacités de l'encadrement.

On n'entrera pas ici dans l'analyse de la pertinence de cette double stratégie qui sera discutée par ailleurs, lorsque l'on envisagera quelles lignes stratégiques peuvent être préconisées pour la période 1983/90. On examinera simplement, à partir de l'observation de la structure du PPG/RH, dans quelle mesure la répartition des projets qui s'en dégage semble susceptible de donner consistance à cette stratégie.

De ce point de vue, les remarques suivantes peuvent être faites :

- C'est, on l'a déjà fait observer, dans le domaine de la santé de base qu'il apparaît que les actions nationales sont le plus convergentes, et sont de ce fait susceptibles d'obtenir le meilleur impact.
- On constate par contre une plus grande atomisation et dispersion des projets en matière de réforme des systèmes d'enseignement, d'amélioration des systèmes d'encadrement et d'appui à l'auto-encadrement. Il n'est pas certain que des effets de synergie puissent jouer au bénéfice de ces actions, et l'on peut craindre que leur impact ne soit plus ponctuel.
- Par ailleurs il convient de souligner l'absence d'impact du PPG/RH dans le domaine de la communication, dans celui de l'emploi et celui des programmes de population qui constituent des sous-secteurs par rapport auxquels il n'a pas été possible de susciter des actions significatives.
- Enfin, bien que des efforts aient été développés dans ce sens par l'Unité Ressources Humaines du CILSS entre 1977 et 1983, la démarche initiée dans ce secteur n'a pas eu prise sur les composantes formation des projets de production.

III - LA PRISE EN CHARGE FINANCIERE DES PROJETS DU PPG/RH

La structure du PPG/RH à la veille de la réunion de Niamey exprime en fait celle de la demande d'aide formulée avec le parrainage du CILSS par les Etats membres auprès de la communauté internationale. On peut mesurer la réponse de cette dernière de plusieurs façons :

- On dispose d'une part d'un moyen d'estimer l'intensité de l'intérêt de la communauté internationale pour les propositions faites dans le cadre du PPG/RH en appréciant les écarts entre la liste de projets proposée au financement et la liste des projets ayant effectivement bénéficié d'un financement.
- D'autre part on peut apprécier la nature des intérêts de la communauté internationale en repérant vers quelles catégories de projets cette dernière se tourne le plus volontiers.

- UN INTERET NUANCE, MAIS SOUTENU ET CONSTANT DES BAILLEURS DE FONDS POUR LE PPG/RH

Sur 61 projets proposés à Niamey en 1978, 33 ont bénéficié en 1983 d'un financement total ou partiel, soit 55 % du programme de première génération/RH. Cette première donnée témoigne d'un intérêt significatif, mais nuancé, de la Communauté internationale pour les projets du secteur "ressources humaines".

Un examen plus détaillé du sort des dossiers révèle en fait que la sélection s'est opérée très tôt parmi les projets présentés par les pays sahéliens : en effet au cours de la réunion de Niamey, seuls 68 % des projets avaient retenu l'attention des bailleurs de fonds. A partir de cette étape, on constate par contre globalement une grande fidélité de la part des bailleurs de fonds par rapport à ce qui n'était pour qu'une manifestation d'intérêt (aucun engagement de financement n'avait été pris à Niamey : ces derniers ont ensuite été négociés dans des cadres bilatéraux). Ainsi, 80 % des projets pour lesquels un intérêt avait été manifesté en 1978 à Niamey ont ensuite été financés, partiellement ou totalement. On peut voir là un indice d'intérêt réel de la Communauté des bailleurs de fonds pour les projets du secteur ressources humaines.

(cf. TABLEAU 5)

	Répartition initiale	répartition de l'intérêt des financeurs à Niamey (1978)	répartition des projets financés en 1983
PROJETS EDUCATION/FORMATION	33 %	18 %	13 %
PROJETS PARTICIPATION COMMUNICATION	25 %	20 %	15 %
PROJETS SANTE/ EAU NUTRITION	38 %	25 %	20 %

**TABLEAU 5 : EVOLUTION DE LA PRISE EN CHARGE DES PROPOSITIONS DE PROJETS DU PPG/RH
PAR LA COMMUNAUTE DES BAILLEURS DE FONDS (projets nationaux, sauf Tchad)**

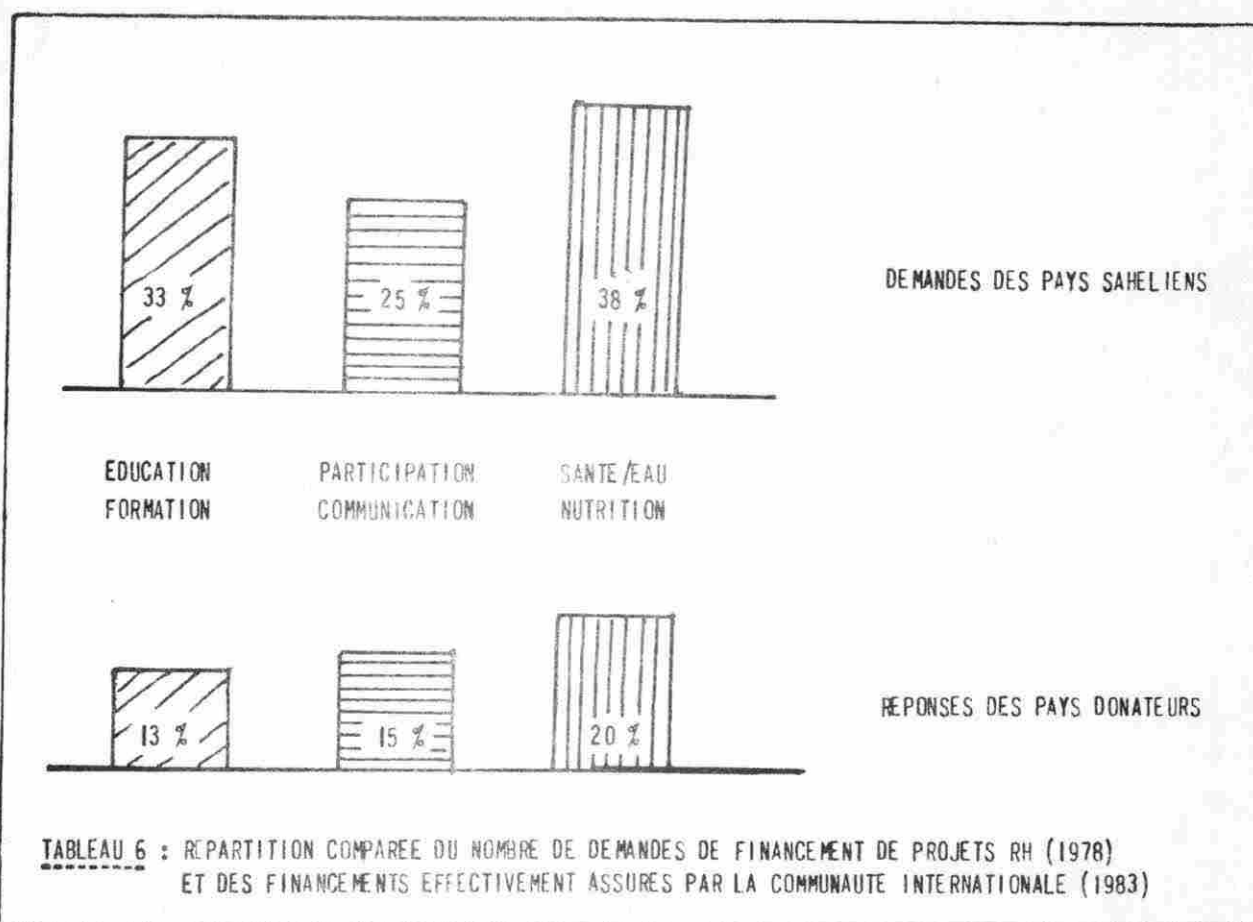
Par ailleurs on constate au travers des données du tableau 5 que la structure de l'intérêt des bailleurs de fonds par rapport à chaque grande catégorie de projets Ressources humaines ne se modifie pas entre 1978 et 1983 : on peut voir ici un indice de constance dans le mode de prise en compte du secteur des ressources humaines par la Communauté internationale des bailleurs de fonds.

- UNE PERCEPTION DES PRIORITES EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES DIFFERENTE CHEZ LES BAILLEURS DE FONDS PAR RAPPORT A CELLE DES ETATS SAHELIENS

Cette structure de l'intérêt des bailleurs de fonds pour les différentes catégories de projets est de nature différente de celle des demandes exprimées dans le cadre du PPG/RH.

Pays membres du CILSS et pays donateurs accordent une place prépondérante aux projets relatifs à la Santé, mais alors que par ailleurs la famille la plus importante de projets présentés au financement par les pays concernait les actions de formation/éducation, la Communauté internationale a répondu préférentiellement aux demandes relatives à des projets de participation, marquant ainsi son intérêt pour une stratégie de développement des ressources humaines par des actions de masse plutôt que par le renforcement de l'encadrement (cf. TABLEAU 6).

Ainsi 66 % des projets du PPG relatifs à la participation seront effectivement financés (soit 83 % des projets de ce type ayant suscité un intérêt à Niamey), alors que ce ne sera le cas que de seulement 40 % des projets du PPG/RH relatifs à l'éducation et la formation (soit 73 % des projets de ce type ayant suscité un intérêt à Niamey)
(cf. TABLEAU 7)



	% projets ayant intéressé les financeurs à Niamey en 1978	% projets effectivement financés en 83	coefficient de constance (1)
EDUCATION / FORMATION	55 %	40 %	(73 %)
PARTICIPATION COMMUNICATION	80 %	66 %	(83 %)
SANTE / EAU NUTRITION	68 %	54 %	(80 %)

(1) coefficient de constance : rapport financements effectifs (1983)/intentions de financement (1)




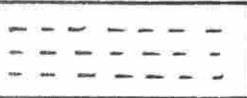

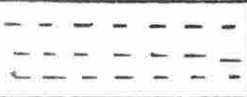









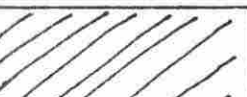



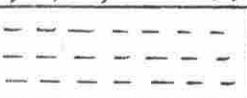


TABLEAU 7 : INTERET DES FINANCEURS POUR CHAQUE GRANDE CATEGORIE DE PROJETS

Une analyse plus détaillée de la structure de la réponse de la Communauté internationale aux demandes de financement confirme qu'il existe bien une sensibilité particulière de la Communauté internationale pour les projets bénéficiant directement aux groupes de base (cf. TABLEAU 8). Dès la réunion de Niamey les projets de santé rurale de base, d'éducation de base, les projets de développement communautaire et de participation, et aussi de façon particulièrement nette les projets visant la promotion et la formation des groupes de femmes au développement rencontrent l'intérêt des bailleurs de fonds. Sauf dans le domaine de l'éducation de base, cet intérêt se matérialise par des financements dans des proportions significatives.

Par contre les projets relatifs à la formation des cadres (appui aux institutions de formation, bourses) qui, rappelons-le, avaient fait l'objet de nombreuses demandes de la part des pays, intéressent moins les financeurs à Niamey, ce qui se traduira par un faible taux de financement effectif.


Il ne semble donc pas faux de dire que la stratégie des ressources humaines effectivement mise en oeuvre dans le Sahel au cours de la période 1987/83 est en fait le fruit d'une confrontation de sensibilités, d'intérêts et de priorités entre la communauté bénéficiaire et celle des bailleurs de fonds, chacun l'infléchissant à son niveau. Il est vraisemblable que les mécanismes de concertation constitués par le CILSS et le Club du Sahel contribuent effectivement à réguler cette confrontation et à favoriser une harmonisation des visions stratégiques sur le plan des équilibres régionaux.

Il reste à comprendre, au delà de ces raisons stratégiques, quels sont les mécanismes du processus qui va de la présentation d'un dossier de projet à sa prise en charge effective sur le plan financier et à la réalisation du projet. Ce sera l'objet de la dernière section de ce chapitre.

	Intérêt de principe des financeurs (Niaméy, 1978)	Intérêt matérialisé par un financement (1983)	Coefficient de constance (1)
ENSEIGNEMENT DE BASE			60 %
FORMAT. TECHN. ET PROFESS.			83 %
BOURSES FORMATION			100 %
DIVERS			0
PROMOTION/FORMATION FEMININE			66 %
ALPHABETISATION			200 %
APPUIS DIVERS PARTICIPATION			60 %
INFRASTRUCT. SANITAIRES et APPUIS INSTITUT.			80 %
SANTE RURALE DE BASE			66 %
ASSAINISSEMENT			0
VACCINATION			400 %

 : Intérêt très fort (prise en compte de plus des 3/4 des projets)

 : intérêt fort (entre la 1/2 et les 3/4 des projets pris en compte)

 : intérêt faible (prise en compte de moins de la moitié des projets)

(1) coefficient de constance : rapport financements effectifs/intentions de financement

TABEAU 8 : INTERET DES FINANCEURS POUR LES DIVERSES SOUS CATEGORIES DE PROJETS DU PPG/RH

IV - LE SUIVI DU PROGRAMME DE PREMIERE GENERATION

L'analyse de l'évolution de l'intérêt des financeurs pour les diverses sous catégories de projets du PPG/RH (TABLEAU 8) permet de mettre en évidence globalement une réelle constance dans les stratégies de financement. Cette constance (cf. "coefficient de constance" est cependant démentie dans certains cas particuliers :

- Soit que l'on note un fort regain d'intérêt pour des projets qui n'avaient pas suscité l'intérêt initial des financeurs. C'est le cas des projets d'alphabetisation et de vaccination. Dans un cas comme dans l'autre, la tendance nouvelle est cependant conforme à l'orientation préférentielle vers des actions de masse déjà notée au niveau de l'aide. Simplement on est ici devant des projets pour lesquels il y a eu une sorte de retard de réaction de la communauté internationale (encore que les programmes de vaccination avaient déjà fait l'objet d'une manifestation d'intérêt hors projet lors de la réunion de Niamey. On peut donc considérer que dans ces deux premiers cas, la Communauté internationale n'était pas prête en 1978 à entrer en matière.
- Soit que l'on note dans d'autres cas une chute brutale d'intérêt : tel est notamment le cas pour les projets d'assainissement et ceux concernant l'enseignement de base. Cette évolution est cette fois-ci moins conforme à la tendance générale observée.

Ces constatations invitent à entrer plus avant dans l'analyse de l'évolution de la prise en charge des projets du PPG/RH. Deux questions retiendront notre attention à ce propos dans cette section. D'une part on cherchera à déterminer de quelle façon s'est manifesté et a évolué l'intérêt des financeurs pour les projets de PPG. Ceci nous conduira dans un deuxième temps à examiner s'il est possible d'isoler des facteurs qui rendent compte des difficultés ou au contraire des succès de la démarche de recherche de financement de projets conduite sous les auspices du CILSS.

- DES DOSSIERS QUI ONT DES "HISTOIRES" TRES DIFFERENTES

Pour entreprendre cette analyse, il est utile d'établir une typologie des dossiers de projets PPG/RH en fonction de la façon dont ils ont, dans le temps, intéressé les financeurs.

- Parmi les DOSSIERS QUI N'ONT PAS ETE FINANCES par la Communauté internationale, il convient d'abord de distinguer deux catégories :

1) Les projets qui n'ont à aucun moment suscité l'intérêt des bailleurs de fonds. Ils représentent 18 % des projets du PPG/RH (cf. TABLEAU 9). Parmi eux ne figure aucun projet de "participation/communication", mais près de la moitié (40 %) des projets "éducation/formation" (MA A1, GA A1, HV A4, NI A1, CV A3, CV A4, HV A6). C'est aussi le cas de 13 % des projets "santé" (NI C4, MA C5, GA C5).

2) Les projets qui ont retenu l'attention des financeurs à Niamey, mais auxquels il n'a pas été donné suite. Ils représentent 21 % de l'ensemble du PPG/RH. On remarquera que c'est le cas du quart des projets de participation/communication, et du quart des projets de santé/eau/nutrition. Mais on notera également que dans la plupart des cas l'absence de suivi est ici imputable aux pays et non au financeur, soit que le pays demandeur ait esquivé sa requête initiale doive être révisée (projet MFR au Sénégal - SEN B1), soit que la procédure de demande de financement n'ait pas été correctement suivie par le pays demandeur (CNES en Mauritanie - MAU A2; Assistance AFN au Niger - Ni B1). En ce qui concerne les projets santé/eau/nutrition on remarquera que sont ici principalement concernés soit les projets d'assainissement (GA C3, MA C4), soit les projets de nutrition (SEN C1, MA C5).

- Parmi les DOSSIERS QUI ONT OBTENU UN FINANCEMENT, au moins partiel (55 % du total), il est intéressant d'opérer la triple distinction suivante :

- 3) On trouve d'abord un certain nombre de dossiers qui ont intéressé d'emblée un financeur et ont ensuite été régulièrement suivis par lui jusqu'à réalisation du projet. Alors que ceci pourrait être considéré comme devant constituer la situation "normale", on constate qu'elle ne concerne qu'une minorité de dossiers (16 %). Il s'agit en fait de dossiers assez conventionnels : c'est le cas du quart des dossiers "éducation/formation", notamment les projets d'équipement (type ENEA au Sénégal, Mindelo au Cap Vert), ou de programmes de vaccination (PEV Mauritanie).
- 4) Beaucoup plus fréquente est la situation où un dossier passe entre les mains de plusieurs financeurs : pour le quart des projets en effet, il y a eu modification au niveau du financeur entre la première manifestation d'intérêt et la prise en charge financière, soit que le premier financeur intéressé se soit associé à d'autres financeurs pour financer le projet (CVA1, HVA3, CVB2, REG B1), ce qui se retrouve souvent dans le cadre de projets de santé (HVC2, MAC1, Ni C1/C2) ou encore dans des projets nationaux susceptibles d'être fractionnés par financement régional, soit qu'un nouveau financeur se soit substitué au premier (Ni A2, SEN B2, CVC1), soit encore que le dossier ait été transmis à des bailleurs de fonds proches du premier intéressé (du PNUD à une organisation spécialisée des Nations Unies - CVB3, de l'US AID à la Banque Mondiale - MAB1,).
- 5) Enfin il existe un certain nombre de dossiers qui n'avaient pas suscité l'intérêt des financeurs à la réunion de Niamey, mais qui ont néanmoins par la suite bénéficié d'un financement : tel est le cas pour 13 % des projets, notamment dans le domaine de la participation et de la santé (Programmes élargis de vaccination notamment). Dans un certain nombre de cas, il semble que ces "rattrapages" soient directement imputables à l'action de sensibilisation du CILSS dans le prolongement des missions de réactualisation entreprises en 1980 par l'Unité des Ressources Humaines.

	TOTAL :	PROJETS EDUCATION FORMATION	PROJETS PARTICIPATION COMMUNICATION	PROJETS SANTÉ/EAU NUTRITION
Projets n'ayant à aucun moment suscité l'intérêt des financeurs	18%	40%	30%	13%
Projets pour lesquels un intérêt initial ne s'est pas transformé en financmt.	21%	15%	27%	26%
Projet financé par le donateur qui s'y est intéressé initialement	16%	25%	20%	10%
Projet dont le financeur a changé en cours d'histoire	26%	15%	33%	34%
Projet financé bien que n'ayant pas suscité initialement d'intérêt	13%	5%	20%	17%

TABLEAU 9 : TYPOLOGIE DES DOSSIERS DE PROJETS PPG/RH SELON LES MODALITES DE L'INTERET
----- TEMOIGNE PAR LES FINANCEURS

- DES DOSSIERS SOUMIS A DES ALEAS, MAIS AUSSI A UNE LOGIQUE DE COMPORTEMENT RELATIVEMENT HOMOGENE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

Deux conclusions peuvent être tirées de cette première série d'observations. D'une part cette analyse de la dynamique des dossiers de projets permet d'affiner l'appréciation première portée sur le caractère "nuancé mais soutenu et constant" de l'intérêt de la communauté internationale vis à vis du PPG/RH : cette constance apparente ne doit pas être assimilée à un automatisme : le processus par lequel passe un dossier de projet est soumis à de constantes incertitudes et variations qui peuvent aller jusqu'au changement de financeur ou au renoncement pur et simple, ce qui justifie qu'une grande attention soit apportée au problème de suivi des dossiers.

Par ailleurs le fait que l'importance du nombre de dossiers ayant changé de mains au niveau du financement au cours de leur histoire n'affecte pas globalement le comportement des financeur (caractérisé par sa constance) invite à bien considérer qu'il existe, au delà des divergences bien connues de stratégies et de méthodes, une réelle "communauté des bailleurs de fonds" qui a un comportement collectif spécifique, et qu'il importe que l'entreprise du CILSS continue d'aider la Communauté sahélienne à exister comme interlocuteur ayant sa propre voix face à la communauté des donateurs.

- DES FACTEURS SUSCEPTIBLES D'EXPLIQUER LA BONNE ISSUE DES DOSSIERS OU LES DIFFICULTES RENCONTREES

La dernière question à laquelle il est bien entendu intéressant de chercher réponse dans le cadre de cette partie technique du bilan du PPG/RH est de savoir si certains facteurs paraissent susceptibles d'assurer une meilleure issue aux dossiers.

Pour ce faire, on examinera ici encore les projets selon la typologie présentée au TABLEAU 9.

Force est d'abord de constater qu'il n'existe pas de profil-type de dossiers "aisément financables". Tout au plus peut-on constater, mais ce n'est pas là une nouveauté, que les dossiers conventionnels (type projets de construction ou d'équipement), lorsqu'ils sont situés dans un créneau stratégique équivalent, connaissent un sort plus favorable que les projets plus "qualitatifs" (type projets de nutrition, par exemple). En une formule rapide, on peut dire que les idées sont plus difficiles à mobiliser que les moyens matériels.

Par contre, le profil des projets non financés se dégage de façon beaucoup plus précis. Il s'agit dans tous les cas, quelque soit leur valeur stratégique, de projets mal situés dans le temps (définis prématurément, ou encore appelés à s'intégrer dans un cadre temporel - plan d'action OMS, programme national - qui ne coïncide pas avec celui du PPG du CILSS/Club, 1977/83). La plupart de ces projets recherchent toujours (et sont parfois sur le point de trouver : MA A1, MAC5) des financeurs. Il peut s'agir aussi de projets mal situés sur le plan institutionnel : rattachement à une structure incompétente ou exposés à des réformes institutionnelles. Dans un cas comme dans l'autre, ces projets, pour ces raisons mêmes, n'ont pas pu bénéficier dans la période de référence des appuis institutionnels nécessaires à leur aboutissement.

Apparaissent donc, à côté de la valeur stratégique des projets, d'autres facteurs plus technique conditionnant l'aboutissement des dossiers, qui renvoient à la QUALITE DE LA PLANIFICATION.

L'analyse des dossiers "rattrapés" ou relancés au cours de leur histoire, soit par l'intervention du CILSS, soit par celle (dans certains cas financière : relais financier assuré par le gouvernement Capverdien pour le projet "moniteurs sociaux" CVA2) des instances nationales montre qu'en dernière analyse le facteur déterminant reste la capacité de suivi des dossiers.

TABEAU 10 : LISTE DE REFERENCE DU PROGRAMME DE PREMIERE GENERATION/RESSOURCES HUMAINES

(source : document préparatoire de la réunion des donateurs de Niamey - 25/27 septembre 1978)

	EDUCATION/FORMATION/EMPLOI	PARTICIPATION/COMMUNICATION	SANTE/EAU/NUTRITION
JETS IONAUX	<u>Rég. A1</u> : Renforcement des écoles inter-etats d'ingénieurs de l'équipement rural (EIER) et des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'équipement rural (ETSHER)	<u>Rég. B1</u> : ENDA : programme de formation, de recherche/action et de diffusion de l'éco-développement au Sahel <u>Rég. B2</u> : Radio Rurale	
VERT	<u>CVA1</u> : 2ème tranche du prog. nat. de constructions scolaires et de logements de maîtres <u>CVA2</u> : renforcement de la format. d'agents et moniteurs sociaux <u>CVA3</u> : Fonds de formation pour techniciens et cadres d'élevage <u>CVA4</u> : Formation de cadres défense et restauration des sols <u>CVA5</u> : Réorganisation de l'école technique de Mindelo	<u>CVB1</u> : Programme national d'alphabétisation et de communication des adultes <u>CVB2</u> : soutien au système national coopératif <u>CVB3</u> : Promotion des petites entreprises féminines du Cio Vert	<u>CVC1</u> : projet de construct. et équipement d'infrastruct. sanitaires (centre format. et dépôt médicaments) <u>CVC2</u> : programme de vaccination
IA	<u>GAA1</u> : Multipurpose training center at Basse and provision for increased mobility for agricult. extension workers <u>GAA2</u> : Assistance to curriculum Reform in the Gambia <u>GAA3</u> : Strengthening Rural Nat. vocational training programme	<u>GAB1</u> : Support for the Establishment of a women's bureau as an executive arm of the nat. commission for women and dev. <u>GAB2</u> : Strengthening of the indigenous business advisory scheme and Gambian artisans marketing cooperative	<u>GAC1</u> : Strengthening of Rural Health Services <u>GAC2</u> : Establishment of a Health Planning Unit in the Ministry of health <u>GAC3</u> : Rural water supply <u>GAC4</u> : creation of an endemic disease control unit in the Min. of Health <u>GAC5</u> : Tuberculosis control
E-VOLTA	<u>HVA1</u> : réforme enseignement de base <u>HVA2</u> : créat. centre nat. de format. et de développement communautaire <u>HVA3</u> : Antennes régionales de formation des artisans <u>HVA4</u> : format. personnel et paysans au sein de l'AVV <u>HVA5</u> : appui cellule d'éco. fam. au secrétariat du CCOR <u>HVA6</u> : renforcement cellules nat. et rég. de planif. rurale (section des statistiques agricoles)	<u>HVB1</u> : création d'un fonds de développement communautaire <u>HVB2</u> : Education et participation des femmes au développement	<u>HVC1</u> : création d'un Centre Universitaire des Sciences de la santé (CUSS) <u>HVC2</u> : projet de développement des services sanitaires <u>HVC3</u> - PEV

	EDUCATION/FORMATION/EMPLOI	PARTICIPATION/COMMUNICATION	SANTE/EAU/NUTRITION
ALI	<p><u>MAA1</u> : Ruralisation de l'enseignement fondamental</p> <p><u>MAA2</u> : Création d'une unité d'enseignement des sc. humaines à l'IPR de Katibougou</p>	<p><u>MAB1</u> : Ed. de base et de masse en langues nationales</p> <p><u>MAB2</u> : renforcmt des centres d'apprentissage agricoles</p> <p><u>MAB3</u> : création d'un centre de formation coopérative</p>	<p><u>MAC1</u> : développement SSP</p> <p><u>MAC2</u> : équipement et dvt de l'institut Nat de recherche pharmacop. et méd. tradit.</p> <p><u>MAC3</u>:PEV</p> <p><u>MAC4</u> : protection des eaux et assainissement en milieu rural</p> <p><u>MAC5</u> : nutrition</p>
AURITANIE	<p><u>MAUA1</u> : formation machinistes SONADER</p> <p><u>MAUA2</u> : CNES</p>	<p><u>MAUB1</u> : Brigades mobiles d'animation rurale</p>	<p><u>MAUC1</u> : renforcent services de santé de base</p> <p><u>MAUC2</u> : PEV</p>
IGER	<p><u>NIa1</u> : 3 antennes rég. d'appui et de formation permanente des cadres de dvt. rural</p> <p><u>NIa2</u> : Fonds de formation et de recyclage des cadres sup. du développement rural</p>	<p><u>NIb1</u> : assistance à l'AFN en conception/formulation direction des projets de dvt. spécifiquement féminins</p>	<p><u>NIc1</u> : SSP</p> <p><u>NIc2</u> : SSP (alternative)</p> <p><u>NIc3</u> : assainissement de base</p> <p><u>NIc4</u> : recyclage et supervision du personnel en service</p>
ENEGAL	<p><u>SENA1</u> : ENEA</p>	<p><u>SENB1</u> : MFR (extension du réseau)</p> <p><u>SENB2</u> : Groupements de promotion féminine en milieu rural : format. et insertion économique et sociale</p>	<p><u>SENC1</u> : Dvt. intégré en alimentation/nutrition en milieu rural</p> <p><u>SENC2</u> : renforcement des services de base en santé dentaire</p>