

**COMITE PERMANENT INTER-ETATS  
DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL  
(CILSS)**

---

*Secrétariat Exécutif  
avec l'Appui Technique et Financier de l'UNSO*

**PROPOSITION  
DE METHODOLOGIE DE PREPARATION  
DU PROGRAMME D'ACTION SOUS-REGIONAL  
(PASR)**

*Décembre 1996*

## TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT .....	4
SIGLES ET ABREVIATIONS .....	5
I. INTRODUCTION .....	7
II. ENVIRONNEMENT AGRO-SOCIO-ECONOMIQUE ET ECOLOGIQUE DE LA SOUS-REGION OUEST AFRICAINE .....	8
2.1. LES DEFIS .....	8
2.2. EFFETS DES CRISES .....	9
2.3. LES SOLUTIONS .....	10
III. INITIATIVES INTERNATIONALES ET SOUS-REGIONALES .....	11
3.1. ELABORATION DE POLITIQUES ET DE STRATEGIES REGIONALES DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION ET POUR LE DEVELOPPEMENT .....	11
3.1.1. Multiplicité et Diversité .....	11
3.1.2. Constat .....	13
3.1.3. Les leçons à tirer .....	13
3.2. INITIATIVES INSTITUTIONNELLES SOUS-REGIONALES .....	14
3.2.1. Création d'Organisations Sous-Régionales .....	14
3.2.2. Constat .....	16
3.2.3. Champs d'intervention des différentes Organisations Intergouvernementales en Afrique de l'Ouest .....	16
3.3. LA CONVENTION INTERNATIONALE DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION ET LE PROGRAMME D'ACTION SOUS-REGIONALE (PASR) .....	18
3.3.1. Rappel .....	18
3.3.2. Programme d'Action Sous-Régional (PASR) .....	20
3.3.3. Coopération sous-régionale en Afrique de l'Ouest .....	21

IV.	METHODOLOGIE DE PREPARATION DU PASR . . . . .	23
4.1.	DEFINITION DE CONCEPT . . . . .	23
4.2.	PROPOSITION DE METHODOLOGIE D'ELABORATION DU PASR .	27
4.2.1.	Options fondamentales . . . . .	27
4.2.2.	Organisation et fonctionnement du PASR . . . . .	27
4.2.3.	Partenaires dans le cadre du PASR . . . . .	31
4.2.4.	Proposition d'un cadre juridique de coopération dans le cadre du PASR . . . . .	31
4.2.5.	Les résultats attendus du forum et le calendrier indicatif . . . . .	32
4.2.6.	Budget prévisionnel . . . . .	34
4.2.7.	Sources et mécanismes de financement du PASR . . . . .	35
V.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS . . . . .	36

## **AVERTISSEMENT**

Le présent document est la synthèse des conclusions d'une étude menée par un consultant de haut niveau du CILSS et des réflexions faites au cours d'un atelier d'échange que le CILSS a organisé le 27 décembre 1996.

Cet atelier, qui a regroupé des personnes-ressources très avisées dans la mise en oeuvre de la Convention, avait pour ambition d'enrichir et de clarifier les propositions intéressantes faites dans le document de consultation sur :

- l'approfondissement du concept du PASR,
- la destination des liens entre le PASR et les programmes en cours et à venir,
- les articulations entre le PASR, les PAN et le PAR,
- la proposition d'une méthodologie de préparation du PASR.

Cette démarche s'inscrit dans la recherche d'un consensus pour la préparation du PASR qui obtienne l'adhésion de tous les acteurs concernés par le PASR.

Le document est un document de travail qui ne demande qu'à être enrichi et clarifié pour que le PASR qui sera élaboré connaisse une application harmonieuse et effective.

En attendant, le CILSS tient à remercier le Consultant Dr Ibrahima CAMARA qui a analysé la situation complexe de la sous-région dans le domaine des OIG et a fait des propositions constructives.

Le CILSS remercie aussi les personnes-ressources qui en une journée, par des discussions contradictoires, ont permis de clarifier des sujets aussi complexes et sensibles.

## SIGLES ET ABREVIATIONS

ABN	:	Autorité du Bassin du Fleuve Niger
ACDI	:	Agence Canadienne pour le Développement International
ACMAD	:	Centre Africain pour le Développement de la Météorologie Appliquée au Développement
ADRAO	:	Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest.
AGRHYMET	:	Centre Agro Hydro Météorologie
ALG	:	Autorité du Liptako-Gourma
CBLT	:	Commission du Bassin du Lac Tchad
CEAO	:	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEBV	:	Comité Economique du Bétail et de la Viande
CEDEAO	:	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CES/DRS	:	Conservation des Sols/Défense et Restauration des Sols
CIERRO	:	Centre Inter-Africain d'Etudes en Radio Rurale de Ouagadougou
CILSS	:	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CMA/AOC	:	Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
CNEDD	:	Conseil National de l'environnement pour un Développement Durable
CONACILSS	:	Correspondant National du CILSS
CONAGESE	:	Conseil National de Gestion de l'Environnement
CONSERE	:	Conseil Supérieur des Ressources Naturelles et de l'Environnement
CORAF	:	Conférence des Responsables de Recherche Agronomique Africains

CRAT	:	Centre Régional africain de Technologie
CRTO	:	Centre de Recherche en Télédétection de Ouagadougou
CSE	:	Centre de Suivi Ecologique
GTZ	:	Agence de Coopération Technique Allemande
ICRISAT	:	International Coops Research Institute for Semi-Arid Tropics
INSAH	:	Institut du Sahel
IFDC/AFRIQUE UGFS	:	Centre International de Développement des Engrais - Unité de Gestion de Fertilité des Sols
IPD/AOS	:	Institut Panafricain de Développement / Afrique de l'Ouest-Sahel
JALDA	:	Japan Agricultural Land Development Agency
MULPOC	:	Centre Multinational de Programmation et d'Exécution des Projets
OCLALAV	:	Organisation Commune de Lutte Anti Acridienne et de Lutte Anti-Aviaire
OIG	:	Organisation Intergouvernementale
OMVG	:	Organisation pour la Mise en Valeur du Bassin du Fleuve Gambie
OMVS	:	Organisation pour la Mise en Valeur du Bassin du Fleuve Sénégal
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
OUA/SAFGRAND	:	Organisation de l'Unité Africaine / Semi-Arid Food Grain Research Development
PAN	:	Programme d'Action National
PASR	:	Programme d'Action Sous-régional
PNAE	:	Programme National d'action sur l'Environnement
RIOD	:	Réseau International
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNSO	:	Bureau des Nations Unies pour la Région Soudano Sahélienne

## I. INTRODUCTION

Les problèmes de gestion des Ressources Naturelles et de l'Environnement, demeurent des préoccupations majeures pour les pays de la sous-région Ouest-Africaine en général et les pays sahéliens en particulier, dont l'économie dépend très fortement de l'Agriculture et de l'Elevage.

En dépit des innombrables efforts déployés par les Etats et leurs partenaires de développement dans un cadre bilatéral et multilatéral, (élaboration de politique et de stratégies, mise en oeuvre de projets de lutte contre la désertification, etc.) la situation agro-écologique ne cesse de se dégrader.

La création d'une constellation d'OIG dont les mandats se recouvrent d'ailleurs n'a pas non plus permis de juguler de façon significative le mal.

Aussi, la Convention Internationale sur la lutte Contre la Désertification grâce au Programme d'Action sous-régional offre-t-elle une réelle opportunité à la sous-région d'asseoir une réelle coopération bâtie sur des mécanismes efficaces de concertation exploitant au maximum les complémentarités et les synergies tout en préservant les prérogatives des différents acteurs (Institutions de formation, de recherche, OIG, ONG, etc.) et partenaires susceptibles d'intervenir dans sa mise en oeuvre.

Consciente de cette nouvelle occasion offerte à la sous-région, la réunion des Ministres du CILSS chargés de l'Environnement tenue à Ouagadougou en septembre 1994 sur la mise en oeuvre de la Convention avait en outre retenu le principe de l'élaboration d'un unique Programme d'Action sous-régional (PASR), élargi à l'ensemble des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Aussi, lors des conférences sous-régionales tenues respectivement à Dakar et à Lomé en juillet 1995 et en février 1996 sur la préparation du PASR sous l'égide du CILSS, le processus à adopter et ses différentes étapes ont été précisés.

La réunion de Lomé a en outre convenu d'organiser un Forum sous-régional autour des grandes lignes d'actions sous-régionales en matière de lutte contre la désertification soutenant des programmes et projets déjà identifiés et susceptibles d'être des composantes du PASR.

Toutefois, l'élaboration proprement dite du PASR nécessite au préalable l'identification d'une bonne méthodologie de préparation favorisant et renforçant le partenariat entre toutes les parties ou intervenants concernés, et basée sur la définition d'un certain nombre de concept qui sous-tendent la Convention Internationale de lutte Contre la Désertification, afin que les différentes intervenants en aient les mêmes compréhension et que toutes les activités afférentes au PASR soient mieux organisées.

## II. ENVIRONNEMENT AGRO-SOCIO-ECONOMIQUE ET ECOLOGIQUE DE LA SOUS-REGION OUEST AFRICAINE

### 2.1. LES DEFIS

En 1960, à l'accession des pays à la souveraineté internationale, les dirigeants politiques, encore tout auréolés du prestige de l'indépendance politique conquise, donnaient déjà un autre rendez-vous à leurs peuples, en l'an 2000, pour le développement économique et social, pour le rattrapage des anciennes métropoles coloniales. La promesse a fait long feu. L'Afrique et le Sahel en particulier ont déchanté depuis. Après l'euphorie des premiers taux de croissance flatteurs, la réalité est aujourd'hui à une baisse du revenu par habitant retombé, selon la Banque Mondiale, aux trois quarts de ce qu'il était à la fin des années soixante dix. Dans son étude prospective sur l'Afrique subsaharienne, la Banque Mondiale note à propos du Sahel que l'espérance de vie y est inférieure de dix ans à la moyenne des pays à faible revenu, la mortalité infantile (130 pour mille) deux fois plus élevée, le taux d'inscription dans l'enseignement primaire (37 %) moitié moindre et n'y a qu'un médecin pour 24.000 habitants.

En l'espèce, les chiffres rendent bien imparfaitement la réalité. Au Sahel, la dégradation des soins de santé, le nombre croissant de jeunes qui resteront en marge de l'école, le chômage, l'exode rural, la malnutrition prouvent assez la précarité de la vie.

En cause, la sécheresse et la désertification bien sûr à la fois cause et conséquence. Les pluies ont en tous les cas continué leurs caprices, malgré quelques bonnes campagnes agricoles et encore, bonnes pour certains pays seulement. la désertification en revanche n'aura connu aucune relâche. Elle s'est poursuivie, dramatique conjugaison des effets climatiques et des actions anthropiques (coupe abusive des bois, feux de brousse, divagation des animaux avec comme conséquence la fragilisation des sols). Loin dans les zones réputées humides, s'installent des poches de désertification.

La croissance démographique est restée forte, 3 % en moyenne, soit plus que l'augmentation de la production agricole. Les efforts entrepris pour maîtriser la démographie pour méritoires qu'ils soient avec l'adoption de la déclaration dite de N'Djaména et pour certains pays de politique de population, sont trop récents pour porter déjà des fruits. Les grossesses demeurent nombreuses, trop rapprochées, compromettant à la fois la santé des mères, des enfants et des progrès en matière d'infrastructures sociales. Et les couches vulnérables, que sont les femmes et les enfants souffrent d'autant de la situation financière par ailleurs très difficile des pays du CILSS.

L'endettement des pays sahéliens suffit à montrer l'ampleur de la crise financière. Les neuf pays membres du CILSS doivent à leurs créanciers plus que leur produit national brut.

Pour faire face au poids croissant de leur dette publique, les Gouvernements n'ont eu d'autre alternative qu'un recours massif à l'emprunt assorti d'une forte réduction des dépenses publiques (éducation, santé, entretien de structures. En milieu rural par exemple, les 2/3 des habitants ont du mal à trouver de l'eau potable).



La dette des pays sahéliens est passée de 103,6 milliards de dollars US en 1986 à 147,9 milliards en 1989, accroissement résultant en grande partie des fluctuations des taux de change du dollar, de la hausse des taux d'intérêt et de la chute des cours des matières premières, confirmant ainsi le faible impact des stratégies d'allègement de la dette en Afrique Sud-Saharienne (moratoires, annulation partielle, renégociations, etc.).

L'épineux problème de la dévaluation du franc CFA comme facteur d'amélioration de la compétitivité des économies sahéliennes reste posé dans son intégralité. Face au contexte régional et international, le franc CFA déchaîne les passions.

## **2.2. EFFETS DES CRISES**

Il est clairement établi que les politiques agricoles mises en place depuis les indépendances n'ont réussi dans aucun des pays sahéliens à sécuriser la couverture alimentaire. La conjonction de facteurs climatiques défavorables persistant aidant, le déficit vivrier est constant ou s'accroît des fois. Par exemple, en 1988/89, le déficit vivrier s'élevait à 1.017.000 tonnes pour l'ensemble des pays du CILSS. Ces déficits enregistrés sont généralement compensés par des importations massives de céréales le plus souvent sous forme d'aide non adaptée avec des conséquences néfastes sur le développement de l'agriculture se manifestant par :

- une dépendance alimentaire croissante,
- une faible augmentation (sinon une stagnation) de la production agricole,
- une diminution des exportations,
- un accroissement du phénomène migratoire/désertion du monde rural et urbanisation anarchique,
- etc.

En matière de Gestion des Ressources Naturelles, les politiques et stratégies mises en place n'ont pas eu non plus les impacts escomptés :

- la pression sur les ligneux est toujours constante surtout par des défrichements intempestifs pour se procurer des terres de culture, entraînant la disparition accélérée des forêts ;
- l'approvisionnement en bois des grandes agglomérations urbaines se poursuit de façon anarchique ; le bois restant la principale source d'énergie en ville comme en campagne;
- la dégradation des sols due à des systèmes de production inadaptées se poursuit inexorablement rendant inculte de grandes superficies (baisse de la fertilité des sols, dégradation des pâturages, méthodes d'irrigation inappropriées) ;
- baisse des débits des grands fleuves (Niger, Sénégal) par suite entre autres de l'ensablement et de l'envahissement par les végétaux flottants.

### 2.3. LES SOLUTIONS

Dans l'ensemble du Sahel, après la grande sécheresse, les populations ont fait preuve de beaucoup de dynamisme. Ça et là, des initiatives privées sont prises. On assiste à une véritable éclosion d'associations villageoises, une plus grande mobilisation et participation des populations rurales dans la conception, l'exécution et le suivi des projets de développement agricole à la fois productif et respectueux de l'environnement.

Des méthodes des CES/DRS reposant de plus en plus sur le savoir faire et les ressources locales sont réhabilitées pour faire face à la baisse de fertilité des sols, à la dégradation du capital naturel. Il est de plus en plus question d'un développement socio-économique soutenu et économiquement durable, impliquant un partenariat actif entre tous les acteurs de développement en lieu et place de l'approche "*aide et assistance*".

La rencontre de Ségou en 1989 sur la gestion des terroirs initiée par le CILSS et le Club du Sahel peut être considérée comme un des éléments moteurs de cette nouvelle approche "*trilogue*" dans la gestion décentralisée des ressources naturelles.

Et mieux encore, en 1992 la Communauté Internationale réunie à Rio de Janeiro (Brésil) adopte le premier instrument multilatéral significatif, intégrant la protection de l'environnement avec un développement plus humain et durable. Elle équilibre les intérêts du Nord et du Sud en répondant aux attentes de ces derniers avec le respect d'une gestion globale des Ressources Naturelles. De plus la Convention reconnaît la primauté du combat contre la pauvreté pour restaurer les terres dégradées. La Convention reste dans un sens, le premier instrument international qui remplace clairement la notion d'aide par celle de partenariat.

### **III. INITIATIVES INTERNATIONALES ET SOUS-REGIONALES**

#### **3.1. ELABORATION DE POLITIQUES ET DE STRATEGIES REGIONALES DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION ET POUR LE DEVELOPPEMENT**

##### **3.1.1. Multiplicité et Diversité**

Après les années de sécheresse qui ont frappé les pays de la sous-région, on assiste depuis 1977 à une floraison de plans, programmes, stratégies et projets de lutte contre la désertification et de gestion des ressources naturelles.

Jusqu'en 1991, près de huit Plans de Lutte contre la Désertification et de Gestion des Ressources Naturelles et pour le Développement ont été, ou sont en cours d'élaboration dans la sous-région dont certaines attendent encore de trouver des financements. Ces plans pour la plupart des cas, ont adopté la même démarche stratégique, poursuivant les mêmes objectifs et possèdent des programmes identiques.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer :

- Le Plan d'Action de LAGOS adopté en 1980 par les Chefs d'Etat africains ;
- La Déclaration de HARARE adoptée lors de la 13ème conférence régionale de la FAO pour l'Afrique ;
- La Déclaration de l'OUA (Addis-Abéba) en 1985.

Toutes les trois sont relatives au déclin de la productivité agricole en Afrique et à la nécessité de trouver une solution à la crise de l'Agriculture dans ce Continent.

Les stratégies régionales définies par le CILSS en matière de LCD constituent une référence par leurs actions catalytiques au niveau des Etats Membres et de la Communauté Internationale.

Il faudrait citer :

- La première stratégie élaborée en 1977 à partir des objectifs prioritaires d'autosuffisance alimentaire et de rétablissement de l'équilibre écologique de la sous-région, se fondant sur le développement des productions céréalières, la recherche de variétés précoces résistants à la sécheresse et l'implication des populations. Cette stratégie a subi plusieurs ajustements pour tenir compte des situations existantes et au regard des performances insuffisantes enregistrées par les programmes ;

- La stratégie régionale de lutte contre la désertification articuler autour de 6 options fondamentales partant du constat de la dégradation de la situation de tous les éléments constitutants ou dépendant de l'environnement en s'inscrivant dans une perspective générale de développement économique et social, afin de favoriser de nouveaux équilibres socio-écologiques.
- La stratégie régionale de sécurité alimentaire (politique céréalière) : orientations de Mindelo (1988).
- Le Programme d'Action de N'Djaména (1988) en matière de population et de démographie.
- La Rencontre régionale de Ségou (1989) consacre l'enrichissement de la stratégie en utilisant les enseignements de son application pour lui donner un contenu plus opérationnel.

En application de la stratégie régionale, les Etats ont élaboré des Plans Nationaux de Lutte Contre la Désertification (PNLCD).

Depuis cette date quatre autres exercices de planification et de gestion des ressources naturelles ont été, ou sont en cours d'élaboration et de mise au point dans les Etats de la CEDEAO. Ces plans ont leurs stratégies propres, leurs objectifs, et leurs programmes et sont parrainés et soutenus par les partenaires de coopération. On peut citer notamment :

- i) le Plan d'Action Environnemental (PAE) parrainé par la Banque Mondiale et le PNUD ;
- ii) le Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT) soutenu par FAO et le PNUD ;
- iii) la Stratégie UICN, initiée par l'UICN ;
- iv) le Plan de Gestion des Ressources Naturelles/Gestion des Terroirs, soutenu par la Banque Mondiale, le PNUD et l'US-AID.

L'engagement de Bamako en 1991, suite à la Conférence ministérielle panafricaine sur l'environnement et le développement durable tenue du 28 au 30 janvier 1991 comme conférence préparatoire à la CNUED (dite déjà "Conférence de la dernière chance"). Ce dernier Engagement donne priorité à :

- la sécurité alimentaire,
- la sécurité énergétique,
- la durabilité de la croissance économique et de l'emploi,
- la sécurité et à la stabilité des ressources financières,
- l'amélioration et à une plus grande sécurité de la qualité de vie et de l'habitat.

### **3.1.2. Constat**

Il apparaît toutefois que la mise en oeuvre de la stratégie régionale et les autres exercices de planification ont buté sur les faiblesses structurelles internes des pays, un défaut conceptuel des PNLCD et des contraintes opérationnelles. On note à ce titre :

- l'absence de données statistiques dans de nombreux domaines ou leur fiabilité limitée ;
- une participation très variable des différents partenaires (Etats, Communautés rurales, bailleurs de fonds, ONG) ;
- une décentralisation lente et hésitante ;
- les problèmes fonciers toujours tenaces ;
- l'analphabétisme ;
- la juxtaposition de plusieurs plans et programmes sans ancrage réel ;
- la non intégration des PNLCD au plan de développement économique et sociale (PDES) ;
- les difficultés de coordination de l'action des partenaires au développement ;
- les pesanteurs institutionnelles entravant le fonctionnement des comités nationaux de coordination.

### **3.1.3. Les leçons à tirer**

L'analyse de cette expérience de mise en oeuvre de la stratégie régionale à travers les plans nationaux de lutte contre la désertification inspire les leçons suivantes :

- a) les plans devant reposer sur un diagnostic approfondi, il importe de doter les pays de dispositifs de suivi des écosystèmes et systèmes de production pour servir d'outil d'aide à la décision.
- b) la vision prospective du plan impose que soient précisés et quantifiés les objectifs avec une planification spatio-temporelle des actions majeures à mener, une détermination des priorités et leur hiérarchisation ainsi que la définition des décisions importantes à prendre au plan institutionnel, législatif, fiscal et financier.
- c) le plan doit être réaliste et dimensionné à la capacité effective d'organisation du pays et de maîtrise de sa mise en oeuvre.

- d) les dossiers de projets et programmes à initier doivent comporter des justifications pertinentes, des objectifs clairs et précis, une situation de l'état d'avancement des connaissances dans ce domaine, les résultats et impacts attendus, un échéancier le plus précis possible, le coût estimatif et éventuellement les contributions sollicités des différents intervenants.
- e) les plans nationaux de lutte contre la désertification doivent s'intégrer aux plans de développement économique et social.
- f) la mise en oeuvre de la stratégie doit être comprise comme un processus permanent de concertation, d'appui à la mise en oeuvre et d'évaluation exigeant une constance dans l'effort, un suivi régulier et les moyens conséquents à mobiliser.
- g) l'élaboration et la mise en oeuvre du plan doivent faire appel à un processus de large participation et par conséquent reposer sur des choix explicites des communautés et engager une dynamique de concertation et de partenariat avec tous les acteurs (organisations rurales, jeunes, femmes, Etat, diverses agences de coopération).
- h) une réflexion approfondie doit être menée quant à la prise en compte de la dimension macro-économique de lutte contre la désertification notamment la nécessité de diversification des revenus et de créations d'emplois alternatifs pour réduire la pression sur les ressources naturelles.

### **3.2. INITIATIVES INSTITUTIONNELLES SOUS-REGIONALES**

#### **3.2.1. Création d'Organisations Sous-Régionales**

Le morcellement du continent en micro-état et le sous-développement chronique qui semble s'instaurer depuis plus de trois décennies d'indépendance ont constitué des raisons suffisantes pour une remise en cause des politiques économiques actuelles.

La philosophie générale de la coopération sous-régionale est centrée sur l'indépendance et l'intégration économique. La coordination du développement suppose que soient réunies certaines conditions :

- la mise en commun des ressources
- la spécialisation dans les secteurs où cela s'avère nécessaire
- le développement des échanges intercommunautaires
- l'intégration des marchés et la libéralisation des échanges, l'harmonisation dans le domaine douanier etc.

Le préalable étant que chaque Etat, dans l'élaboration de ses politiques et stratégies de développement à défaut d'une harmonisation, prenne en compte la dimension régionale et joue la complémentarité avec les voisins.

Parmi ces Organisations Sous-Régionales d'intégration économique, citons la CEDEAO et la défunte CEAO. Aucune de ces Organisations n'a malheureusement pas franchi des pas importants dans la voie de l'intégration que cela soit par la production ou par le marché.

Il est noté que la part du commerce intercommunautaire entre les 16 pays de la CEDEAO est tombée de 7 % à 3 % des exportations totales entre 1980 et 1986.

Par ailleurs la fragilité des liens régionaux dans les domaines de la production des finances et de l'infrastructure matérielle a fait obstacle au renforcement des relations et de la coopération commerciales entre les pays membres. Le renforcement de l'infrastructure économique et de la capacité de production constitue une priorité pour les pays les moins avancés c'est-à-dire sahéliens.

La similitude des structures de production et l'absence de secteur industriel puissant dans les pays de la sous-région Ouest Africaine ont freiné l'expansion des échanges intra-régionaux.

Pour les pays sahéliens, la politique d'intégration économique ne peut être profitable qu'en développant leurs avantages comparatifs en faisant jouer la complémentarité avec les pays côtiers.

Tout récemment l'UEMOA a été créée pour pallier ces insuffisances uniquement dans les pays Ouest-Africains (zone FCFA).

Pour appréhender en communauté les problèmes et les solutions possibles à des soucis collectifs, d'autres Organisations Intergouvernementales (OIG) ont été créées, chacune dans des circonstances historiques particulières à chacune d'elles, avec un mandat juridique précis.

En Afrique de l'Ouest, il en existe une trentaine. Dès lors les chevauchements de leur mission dans l'espace et les duplications dans l'action devenaient inéluctables (Tableau 1 et 2). Il fallait donc impérativement asseoir des mécanismes de coopération entre elles tout en respectant les prérogatives des unes et des autres.

C'est dans ce cadre que le CILSS avait tenté l'expérience de la convergence des efforts des OIG et des Etats membres dans la lutte contre la sécheresse et la désertification ; de même la "défunte" CEAO avait elle aussi élaboré un document de politique agricole commune (PAC) pour ses Etats membres. Il faut également situer dans ce cadre la création de l'Association des OIG de la sous-région Ouest-Africain dont le Secrétariat est assuré par le MULPOC de Niamey.



L'harmonisation des programmes des OIG a donc toujours été une préoccupation partagée par ces OIG, conscientes de la nécessité de résorber les doubles emplois engendrés et d'exploiter judicieusement et rationnellement les complémentarités dans leurs interventions : (OIG de type communautaire et de développement multisectoriels d'une part (CEDEAO, UEMOA, ABN, OMVS, OMVG, BLT, ALG...) et des OIG et/ou assimilées (sectoriels) spécialisées à caractère technique et de prestation de service d'autre part (CILSS, CEBV, OCLALAV, CRTO, CIERRO, ACMAD, IPD/AOS, CRAT...).

### **3.2.2. Constat**

En général, les résultats obtenus par les différentes tentatives d'asseoir une bonne coopération entre OIG pour le développement économique et social de sous-région Ouest Africaine sont loin d'avoir répondu à l'attente de tous les partenaires, et cela pour plusieurs raisons dont les principales sont :

- le cloisonnement dans l'identification, l'exécution et le suivi des différents programmes; chaque OIG se réfugiant derrière les décisions de ses instances statutaires - absence de concertation ;
- la non implication de tous les partenaires au démarrage du processus de réflexion et d'identification des actions à mener ;
- la démarche "descendante" adoptée par les OIG dans l'élaboration des projets et programmes ;
- l'absence de mécanismes efficaces de collaboration entre les OIG ;
- le non respect par les OIG des différents accords de collaboration signés entre elles, pour celles dont les complémentarités et/ou synergie sont évidentes ;
- les contraintes budgétaires ;
- l'absence d'échanges d'information.

### **3.2.3. Champs d'intervention des différentes Organisations Intergouvernementales en Afrique de l'Ouest**

Le Tableau I montre les différents champs d'intervention actuels et domaines potentiels de coopération entre les OIG de la sous-région Ouest-Africaine.



**TABLEAU I**

**CHAMPS D'INTERVENTION ACTUELS ET POTENTIELS DES DIFFERENTES  
OIG COUVERTE PAR L'ETUDE ET DOMAINES DE COOPERATION POSSIBLES**

CHAMPS D'INTERVENTION ACTUELS ET POTENTIELS	PRINCIPALES OIG
<b>1. PRODUCTION AGRICOLE ET SECURITE ALIMENTAIRE</b>  * Protection des végétaux  * Lutte contre les grandes endémies animales  * Suivi Agro-Météorologique et Alerte Précoce  * Développement des échanges intra-régionaux	OCLALAV, CILSS, CEDEAO, UEMOA  CEBV, CEDEAO, EIMSV  CILSS, ACMAD, CEDEAO  CILSS, CMA/AOC, CEBV, CEDEAO, UEMOA
<b>2. EDUCATION ET FORMATION</b>	CILSS, CRTO, CIERRO, EIER, IPD/AOS, EIMSV
<b>3. RECHERCHE</b>	ICRISAT, , OUA/SAFGRAD, CILSS, ACMAD, CRTO, CORAF, CRAT, IFCD/AFRIQUE
<b>3. GESTION DES RESSOURCES NATURELLES</b>  * Population et Développement Environnement  * Gestion des bassins versants fluvio-lacustres et des ressources en eau  * Aménagement des zones transfrontalières / Gestion des ressources naturelles  * Gestion des ressources halieutiques  * Energie domestiques et renouvelables	CILSS, IPD/AOS  OMVS, OMVG, ABN, PROJET D'AMENAGEMENT DU MASSIF DU FOUTA DJALLON, CBLT, CEDEAO, UEMOA  ALG, OMVS, OMVG, UEMOA  CEDEAO, UEMOA  CILSS, CEDEAO, UEMOA, CRAT

### 3.3. LA CONVENTION INTERNATIONALE DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION ET LE PROGRAMME D'ACTION SOUS-REGIONALE (PASR)

#### 3.3.1. Rappel

Par la résolution 44/228 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), également appelée "Sommet Planète Terre", a été convoquée en vue de formuler un pacte de solidarité universelle visant d'une part à enrayer et inverser la dégradation de l'environnement sur la Planète et d'autre part à élaborer et adopter des stratégies et des mesures institutionnelles et financières susceptibles d'assurer à l'Humanité des conditions favorisant la poursuite d'un développement durable dans un environnement sain.

C'est du processus préparatoire de ladite Conférence qu'est née l'idée d'une Convention Internationale sur la Lutte contre la Désertification. Emanation de la position commune africaine, elle a été formellement discutée au cours de la quatrième session du Comité préparatoire dans le cadre des options du Programme d'Action 21 et acceptée durant les travaux de la Conférence en juin 1992 à Rio de Janeiro (Brésil).

Le Comité intergouvernemental de négociation de la dite Convention fut ensuite créé par la résolution 47/188 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

#### 3.3.1.1. *Contexte*

C'est le lieu de rappeler que la négociation de la Convention Internationales sur la Désertification s'est déroulé dans un contexte particulièrement difficile, marqué d'une part par la fin du conflit Est-Ouest avec pour conséquence l'élargissement des secteurs d'aide donc la concurrence de celle accordée à l'Est et d'autre part une crise économique générale dont les conséquences sont particulièrement désastreuses pour les pays en développement, notamment ceux d'Afrique.

Les 14 et 15 Octobre 1994 a été signé à Paris la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la Désertification. Cette Convention de droit internationale oblige les parties contractantes, soit en tant que "pays touchés parties", soit en tant que "pays parties développés", à prendre des mesures communes pour lutter contre la désertification à travers le monde et tout particulièrement en Afrique considérés comme prioritaires.

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement qui s'est tenue en 1992 à Rio de Janeiro, il fut décidé - en particulier à la requête des pays africains - de s'entendre sur une nouvelle convention, la Convention Internationale de Lutte contre la Désertification. Des accords internationaux comparables, comme les conventions sur le changement climatique et la biodiversité, traitent de problèmes généraux de l'environnement qui semblent prioritaires surtout aux yeux des pays industrialisés. Par contre, la proposition d'une Convention Internationale de Lutte contre la Désertification reflète la volonté spécifique des pays en développement de mettre en place des règles internationales pour résoudre le problème de la désertification qui surtout dans ces pays affecte l'environnement et le développement.

### *3.3.1.2. Termes de la Convention*

#### *- Parties contractantes*

Les parties contractantes sont d'une part les "pays "touchés parties", c'est-à-dire les pays concernés ou menacés en totalité ou dans seulement certaines de leurs régions par la désertification, et d'autre part les "pays parties développés".

#### *- Objectifs*

L'objectif de la Convention est la lutte contre la désertification dans les pays touchés avec l'appui de la coopération internationale et sur la base de stratégies de long terme. Par désertification, on entend selon la définition de l'AGENDA 21 et de l'article premier de la Convention, dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et sub-humides sèches sous l'effet de divers facteurs - dont l'action de l'homme et celle du climat. Le terme "terres" désigne le système bioproduitif terrestre qui comprend le sol, les végétaux, les autres êtres vivants et les phénomènes écologiques et hydrologiques qui se produisent à l'intérieur de ce système.

#### *- Obligations*

La Convention définit des programmes d'action à différents niveaux : national, sous-régional (région = continent), l'accent étant mis sur le niveau national. Au niveau régional et selon le principe de subsidiarité, des mesures d'appui sont prévues entre autres en matière d'alerte précoce, de recherche et de mise à disposition de l'information. Ces programmes d'action constitueront le cadre dans lequel s'inscriront les mesures prises par les pays touchés pour lutter contre la désertification. Les pays en développement s'engagent à créer des conditions d'ensemble propices à la mise en oeuvre des programmes d'action nationaux, comme par exemple la participation de la population locale, notamment celle des femmes et des jeunes, la décentralisation des prises de décision portant sur l'utilisation des terres, l'intégration des organisations non gouvernementales, ainsi que les structures juridiques requises. Les pays donateurs s'engagent pour leur part à fournir les moyens nécessaires et leur appui en matière de transfert de technologie, la coopération sur le plan de la recherche, l'échange d'informations, le renforcement de capacités, la formation et la sensibilisation sont considérés comme des mesures d'accompagnement majeures.

#### *- Financement*

Il est utile de préciser qu'un mécanisme de financement propre à la Convention n'a pas été mis en place.

Il n'est fait mention que de mécanismes de financement déjà en place et de leur meilleure utilisation. Les pays donateurs sont priés, mais pas obligés de mettre à disposition des moyens financiers appropriés.

Mais des mécanismes de financement existent déjà : Mécanisme mondiale, le GEF, le Fonds de facilitation et les Fonds nationaux de LCD (FND).

### 3.3.2. Programme d'Action Sous-Régional (PASR)

"Les pays affectés sont appelés à se consulter et coopérer à travers l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes d'action sous-régionaux centrés sur des questions qui se prêtent mieux à une approche sous-régionale".

L'article 11 (page 15 - 3ème partie relative aux Programme d'Action) stipule que : "les pays touchés Parties se consultent et coopèrent pour élaborer, selon qu'il convient, conformément aux annexes pertinentes concernant la mise en oeuvre au niveau régional des programmes d'action sous-régionaux ou régionaux en vue d'harmoniser, de compléter et de rendre plus efficaces les programmes nationaux".

Cette coopération peut s'étendre aussi à l'application de programme conjoints arrêtés d'un commun accord sur la gestion durable des ressources naturelles transfrontalières, la collaboration scientifique et technique et le renforcement des institutions compétentes".

L'article 11 de l'annexe Afrique (p. 49-50) précise également sur le contenu et l'élaboration des programmes d'action sous-régionaux, que les PASR porteront de façon prioritaires sur des programmes substantifs comme la gestion conjointe des ressources transfrontalières, la mise en valeur des sources d'énergie de substitution, les systèmes d'alerte précoces et la planification conjointe des effets de la sécheresse, et sur des actions d'accompagnement comme la coopération scientifique et technique, la constitution de réseaux pour la collecte et l'évaluation des données, la coordination des activités de recherche-développement, l'échange d'expériences sur la participation des populations et des collectivités locales, le renforcement des capacités et de l'éducation, la sensibilisation du public, le renforcement de la capacité des organisations sous-régionales à coordonner et à assister à l'harmonisation des politiques dans des domaines ayant des incidences sur les zones et les populations touchés.

En organisant une rencontre d'experts sahéliens sur la mise en oeuvre de la Convention de Lutte contre la Désertification élargie à des représentants de pays limitrophes voisins et suivie d'une réunion de concertation des Ministres chargés de l'Environnement de ses pays membres en septembre 1994 à Ouagadougou, le CILSS offrait aux pays de la sous-région l'occasion de démarrer un processus de concertation et de consultations qui s'inscrit en ligne droite de l'esprit de ladite Convention et qui doit déboucher à terme sur l'élaboration d'un seul Programme d'Action Sous-régional (PASR) pour toute l'Afrique de l'Ouest.

Si la réunion de Ouagadougou a permis aux pays participants de faire une relecture plus approfondie de la Convention et d'en dégager une stratégie de mise en oeuvre ainsi qu'un chronogramme, la réunion de Bamako organisée en décembre 1994 s'est concentrée elle sur la préparation des Programmes d'Action Nationaux en général et l'organisation du Forum prévu à cet effet en particulier.

Concernant la préparation du PASR, la Conférence sous-régionale de Dakar sur la mise en oeuvre de la Convention en Afrique de l'Ouest (24 au 28 juillet 1995), a arrêté le processus à adopter, dont les étapes ont été précisées ultérieurement par la réunion de Lomé (23 - 24 février 1996). Lomé a également été l'occasion, d'identifier les principaux acteurs dans le PASR, de favoriser les échanges sur le contenu de la Convention et de dégager un consensus sur une stratégie d'élaboration du PASR.

### 3.3.3. Coopération sous-régionale en Afrique de l'Ouest

Comme dit dans les chapitres précédents, la coopération sous-régionale au moyen des Organisations Intergouvernementales a précédé le PASR. Cependant pour diverses raisons évoquées, les résultats sont restés très mitigés. Le PASR doit pouvoir relancer cette coopération et mieux la renforcer en capitalisant les résultats des diverses tentatives lancées en Afrique de l'Ouest, dans le sens d'une rationalisation et d'un renforcement des OIG qui privilégie les complémentarités et/ou synergie des actions.

La Convention Internationale de lutte contre la Désertification à travers le PASR offre donc une réelle opportunité en autant que l'esprit en soit bien compris par les partenaires susceptibles d'intervenir dans sa mise en oeuvre, ce qui malheureusement ne semble pas être vraiment le cas comme en attestent les résultats des entretiens de la mission avec les OIG, et/ou assimilées, quelques partenaires et ONG (Tableau en annexe).

En effet, sur les trois interrogations dont les réponses constituent des préalables incontournables, à l'élaboration d'une méthodologie de préparation du PASR favorisant et renforçant le partenariat entre toutes parties concernées, plus particulièrement les OIG, les réactions enregistrées par la mission, sont différentes d'une OIG à une autre et même parmi les cadres responsables de projets/programmes au sein d'une même institution. Cela dénote une fois de plus:

- le flou dans lequel baigne la Convention que d'aucun qualifie de "**fourre-tout**";
- les rivalités inter OIG d'une part dont les manifestations les plus tangibles sont les mises en garde contre un accaparement du processus par les deux OIG chefs de file et la marginalisation des autres ;
- les rivalités intra-OIG d'autres part. D'aucun ont aussi invoqué la nécessité de l'adjonction de la composante Sécurité Alimentaire, ce qui impliquerait des experts/cadres et directions techniques chargés de la sécurité alimentaire dans la réflexion sur la Convention ;
- l'insuffisance dans la circulation de l'information entre les OIG et à l'intérieur les OIG, sur le contenu de la convention et notamment le PASR, sur l'état d'avancement de son élaboration etc. ;
- la difficulté d'identifier les partenaires réellement susceptibles d'apporter une contribution substantielle au processus, particulièrement au niveau des ONG (qui poussent comme des champignons au gré des opportunités) dont certaines n'ont non seulement pas suivi le processus de la Convention mais aussi ne sont pas compétentes dans les domaines de prédilection de celle-ci.

En dépit de tout, nos interlocuteurs lors de nos entretiens, ont donné l'impression d'une volonté unanime à coopérer efficacement dans le cadre de la mise en oeuvre du PASR. Les vertus de la coopération autour de la Convention comme cadre idéal de concertation des OIG dans le domaine de la lutte contre la désertification, ont été très souvent répétées.

Mais quels mécanismes durables selon un cheminement consultatif et participatif mettre en place au niveau de la sous-région pour préparer le PASR ?



## IV. METHODOLOGIE DE PREPARATION DU PASR

Il convient de définir au préalable certains concepts à la lumière des entretiens que la mission a eus avec les OIG, aux expériences passées, couplées aux résultats de l'atelier tenu le 27 décembre 1996 et des réflexions personnelles.

### 4.1. DEFINITION DE CONCEPT

#### a) *Qu'est ce que le PASR ?*

L'on est tenté de prime abord d'assimiler le PASR à une sommation arithmétique des projets et programmes en cours ou à venir des différentes OIG évoluant dans le domaine de la lutte contre la désertification en Afrique de l'Ouest.

Trois raisons majeures (entre autres) excluent cette approche :

- la démarche "descendante" privilégiée dans l'identification, la conception, l'exécution et le suivi des projets et programmes ignorant les bénéficiaires ;
- l'absence de stratégie à moyen et long terme ;
- les faibles résultats enregistrés pour les raisons ci-dessus évoquées.

Le PASR ne peut non plus se limiter au financement des projets nationaux répondant à des critères communs, ni servir de creuset à des projets communautaires qui nécessitent la création de structures lourdes supra-nationales dont les charges récurrentes seront hors de portée des Etats membres.

Le PASR doit être par contre :

- un appui à la mise en oeuvre harmonieuse des programmes d'actions nationaux;
- un cadre stratégique d'harmonisation des politiques de lutte contre la désertification et ses effets dans une perspective à moyen et long termes ;
- un moyen de capitaliser les expériences passées et présentes en vue de leur prise en compte ;
- un cadre de renforcement de manière complémentaires des capacités nationales et sous-régionales existantes pour permettre l'identification, la planification, la programmation, l'exécution et le suivi-évaluation des projets et programmes (nationaux et sous-régionaux).

Aussi, pour rester fidèle à l'esprit de la Convention, la définition ci-après est proposée :

*Le PASR est un cadre de concertation stratégique et d'arbitrage qui bâtit le partenariat entre toutes les parties et les intervenants concernés et favorise la pleine participation de l'ensemble des acteurs pour lutter efficacement contre la désertification et ses effets de manière harmonisée.*

Les acteurs potentiels du PASR sont les OIG, les Etats, les partenaires techniques et financiers, les ONG, les collectivités locales bénéficiaires, les universités et autres prestataires de services.

- Principes moteurs à appliquer dans la définition et l'exécution des programmes

- \* Disponibilité et compétences des OIG pour les actions du PASR.
- \* Les activités consisteront plus à faire converger les politiques nationales qu'à superposer des activités nationales ou sous-régionales.
- \* L'exécution des programmes et projets se fera plus efficacement au niveau d'institutions existantes bien ancrées dans leur contexte locale qu'au niveau d'institutions nouvelles ou d'institutions éloignées du terrain, des accords de coopération peuvent aider à favoriser la complémentarité et la synergie.
- \* L'action commune n'est réellement utile que si elle est reconnue comme telle par les Etats d'où la recherche du consensus.

**b) *Quels sont les liens entre le PASR et les programmes en cours ou à venir ?***

La conférence de Dakar avait défini des critères d'éligibilité au PASR en dégagant un ordre de priorité en fonction du nombre de critères remplis par les projets. Les articles 11 et 13 de la Convention (annexe Afrique) définissent les domaines prioritaires et le contenu du programme d'action régional.

Dans la mesure où le PASR doit capitaliser l'existant, il devient dès lors impératif d'identifier des mécanismes de mise en cohérence et d'harmonisation de l'existant qui feront jouer la complémentarité et/ou la synergie entre les actions qui auront été retenues au terme de la 1ère sélection par les organes créés à cet effet.

Deux cas de figures sont à envisager :

- **1er Cas : *Programmes et projets sous-régionaux en cours***

- 1) Recensement de tous les projets sous-régionaux en cours.
- 2) Appréciation des capacités des OIG à les conduire.
- 3) Sélection des programmes et projets par le mécanisme (organe) à créer qui doit juger de la conformité avec la Convention et par rapport aux critères d'éligibilité.



- 4) Recentrage des projets et programmes en vue d'une harmonisation et d'assurer une cohérence avec la Convention.
- 5) Désignation de l'OIG ou autre institution responsable de la mise en oeuvre du projet ou programme en collaboration avec les autres intervenants (partage des tâches).

- **2e Cas : Nouveaux projets / idées de projets**

- 1) Les nouveaux projets doivent émaner des différents acteurs sous-régionaux à savoir les OIG, les ONG, les Etats, les collectivités locales, etc.
- 2) Leur identification se fera à travers les organes techniques de coordination du PASR qui auront au préalable établi des critères de sélection des projets et programmes.
- 3) La responsabilité de leur mise en oeuvre sera confiée à une ou plusieurs institutions compétentes, toujours par les organes techniques appropriés du PASR.

c) *Quelles articulations doivent être établies entre les PAN, le PASR et le PAR ?*

La Convention stipule (article 11 p. 15) que les PASR doivent compléter, harmoniser et rendre plus efficaces les PAN, disposition qui doit s'appliquer aussi au PAR vis-à-vis des PASR. Un exemple de cette imbrication entre ces trois échelles est présenté au tableau ci-après qui illustre les risques de modification de l'environnement à différents niveaux d'agrégation.

Echelle/Activités Humaine	(Local, National)	Bassin versant (Sous-Régional)	(Régional)	Continent Globe
Déforestation	* Destruction de la matière organique * Dégradation couche superficielle, * Disparition d'espèces biologiques	Erosion	* Désertification * Modifications climatiques * Envasement cours d'eau e fleuves	M o d i f i c a t i o n climatique ?
Intensification de l'Agriculture	Accumulation polluants et produits toxiques	* Pollution nappe * Epuisement ressources en eau	Pollution marine	C h a n g e m e n t climatique ?
Industrialisation	Effluents polluants	Effluents polluants	Pluies acides	Effets de serre ?

Lever les contraintes au niveau de ces échelles nécessitent des actions concertées d'où l'importance de l'institution d'un bon système de partenariat entre les intervenants à ces différents niveaux.

En d'autres termes, l'idéal aurait été de concevoir les PAN dans un premier temps et bâtir les PASR à partir des points de convergences des politiques nationales, de ce fait l'approche ascendante prônée par la Convention serait privilégiée. Les PAN offriront le cadre mobilisateur et fédérateur pour impliquer tous les acteurs (Etats, Opérateurs privés, Collectivités locales, ONG, Organisations paysannes etc.).

Mais la réalité est que les PAN sont au stade de démarrage de leur processus de préparation alors qu'au niveau du PASR, des programmes et projets sont déjà en cours ou dans le pipeline des OIG, donc nécessairement ces deux activités doivent être menées concomitamment.

A la préparation des PAN, le PASR permettra d'harmoniser les politiques nationales et de prendre en compte la dimension sous-régionale.

L'interpénétration des deux niveaux se fera entre autres par le biais de rencontres périodiques dans le cadre des ONG sous l'égide du ministère de tutelle (Environnement / Agriculture / Plan).

S'agissant de l'articulation PASR x PAR, toute équivoque doit être levée. Le PAR ne doit pas exécutée de programme pour éviter des conflits de compétences.

Le PAR doit définir des orientations politiques et assurer la cohérence et la coordination des actions sous-régionales. Pour les actions engagées sur le terrain au niveau continental et présentement en cours, il faut asseoir des accords-cadre de collaboration formels qui responsabilisent les OIG compétentes dans leur exécution pour éviter les conflits de compétences et des interférences avec ces dernières. Le niveau continental s'assurera de la recherche de financement, de la coordination et des échanges d'expériences.

## 4.2. PROPOSITION DE METHODOLOGIE D'ELABORATION DU PASR

### 4.2.1. Options fondamentales

Le PASR doit servir à définir comme un cadre de concertation, de partenariat et d'accueil des initiatives sous-régionales de lutte contre la désertification. Il doit à l'instar des PAN reposer sur les options ci-après :

- stratégie ascendante impliquant les différents partenaires dans l'identification et l'exécution des programmes et projets ;
- dispositif de concertation et d'exécution décentralisé pour éviter la concentration de la réflexion et les prises de décisions au niveau des instances de coordination;
- tenue de fora régionaux pour servir d'espace, de consultation entre les partenaires.

Ces options découlent de l'analyse des expériences des différentes OIG en matière de démarche élaborative de programmes et projets et de mécanismes institutionnels la sous-tendant, et de l'analyse des méthodologies de préparation des PAN.

Il est apparu que le CILSS, en matière d'organisation et de méthode dans l'implication de ses différents partenaires au processus d'élaboration de ces programmes et projets a la démarche la plus associative et participative. Le PASR doit capitaliser cette expérience.

### 4.2.2. Organisation et fonctionnement du PASR

Le succès du programme d'action sous-régional dépendra d'un ensemble de facteurs dont le plus important est lié à l'efficacité et à l'opérationnalité des mécanismes de coordination, harmonisation, suivi-évaluation.

Le schéma organisationnel suivant est proposé :

#### *a) Un organe politique de décision : trois alternatives possibles :*

- Conférence des Ministres de l'Environnement des pays de l'Afrique de l'Ouest.
- Conférence des Ministres des Finances et du Plan de l'Afrique de l'Ouest.
- Conférence des Chefs d'Etat de l'Afrique de l'Ouest.

Elle sera l'instance souveraine de concertation, de délibération, de décision et d'orientation.

Elle définit la politique générale de coopération en matière de lutte contre la désertification en Afrique de l'Ouest et définit aussi les priorités.

Elle se réunit une fois en session ordinaire tous les deux ans ou en session extraordinaire chaque fois que de besoin.

La conférence est présidée par le Président en exercice pour la durée d'une session.

*b) Un organe consultatif et technique du PASR : Organe Sous-régional de Coordination (OSC) ou Comité Directeur*

Doté d'un statut et d'un règlement intérieur, l'OSC est chargé de :

- définir la stratégie du PASR ;
- sélectionner les projets et programmes, de les formuler, d'assurer l'arbitrage pour une bonne cohérence, de suivre la mise en oeuvre et de les évaluer.

L'OSC s'organisera en son sein en sous-comités spécialisés sectoriels pour exécuter les différentes tâches qui lui sont confiées. Un exemple de type d'organisation en sous-comités sectoriels est proposé au tableau II.

Il est composé des représentants des Etats (les ONC), les OIG, les ONG (régionales) et les partenaires de développement.

Elle se réunit une ou deux fois par an.

**TABLEAU II**

<b>SOUS-COMITES SECTORIELS SPECIALISES</b>	
<b>A. Sous-Comités Sectoriels Verticaux</b>	
1.	Mise en valeur des Bassins Fluviaux, lacustres et Ressources en Eaux
2.	Gestion des Ecosystèmes transfrontaliers
3.	Agriculture et Echanges régionaux
4.	Energies Alternatives
5.	Défense des cultures/lutte contre les ravageurs
<b>B. Sous-Comités sectoriels horizontaux</b>	
6.	Formation/Education
7.	Information/Documentation
8.	Recherche Scientifique et Technique
9.	Population & Développement & Environnement

c) *Les organismes nationaux du PASR : Organes Nationaux de Coordination (ONC)*

Ils constituent les cadres de concertation des PAN et du PASR au niveau national. Ces ONC élargis aux représentants nationaux des OIG veilleront à ce que les préoccupations nationales soient prises en compte dans les programmes sous-régionaux et s'assurent que les décisions prises au niveau sous-régionales sont mises en oeuvre en temps opportun.

Sont membres des ONC : l'Etat et ses démembrements (département techniques impliqués dans la LCD, structure de recherche, projets LCD), ONG, collectivités locales, organisations paysannes, opérateurs économiques, bailleurs de fonds, représentants nationaux des OIG...

Pour la gestion des écosystèmes transfrontaliers qui font souvent l'objet de commissions bilatérales mixtes, il sera créé au sein des ONC, un sous-comité chargé exclusivement de ce problème et de son intégration au PASR.

Ce sous-comité sera chargé d'identifier les thèmes communs prioritaires autour desquels des activités pourraient être articulées (organisation de la transhumance, promotion des échanges commerciaux, voies de communication, protection de la faune et des parcs nationaux, législation, gestions des conflits, etc.).

d) *Organes exécutif : Secrétariat Exécutif*

La coordination de l'ensemble du processus de préparation du PASR sera de l'apanage du CILSS appuyé par la CEDEAO. Ces deux chefs de file assureront le Secrétariat Exécutif.

Le Secrétariat Exécutif (CILSS et CEDEAO) a pour rôle :

- le suivi de l'exécution des directives des organes du PASR, notamment de l'OSC et du Conseil des Ministres ou des Chefs d'Etat ;
- la diffusion de l'information sur la Convention et le PASR ;
- la préparation des rapports réguliers sur l'évolution du processus et veiller à une large diffusion desdits rapports ;
- la préparation des dossiers à soumettre aux instances du PASR (OSC et Conseil des Ministres ou Chefs d'Etat) ;
- la recherche de financement des activités ;
- l'élaboration de protocole d'accord-cadre qui doit régir la coopération entre les deux chefs de file (CILSS, CEDEAO), entre les membres de l'OSC (statut et règlement intérieur) et enfin entre les institutions prestataires de services dans la mise en oeuvre des projets et programmes.

Pour un meilleur ancrage des décisions des organes du PASR dans les programmes de travail respectifs des partenaires du PASR, les protocoles d'accorde-cadre et les projets arrêtés devront être partie intégrante de leurs portefeuilles d'activités et soumis à leurs instances statutaires pour approbation. Il faut par conséquent adopter la périodicité des différentes sessions des organes du PASR aux cycles budgétaires des partenaires, notamment les Etats et les OIG.

#### Groupe informel des donateurs

Au niveau de Ouagadougou, Niamey et Bamako, les bailleurs de fonds du système CILSS ont mis en place des groupes informels pour assurer la cohérence de leurs interventions en appui au CILSS. Ces groupes qui ont fait leur preuve doivent être redynamisés et leurs missions étendues au PASR.

#### **4.2.3. Partenaires dans le cadre du PASR**

La réunion de Lomé (23-24 février 1996) a identifié les principaux acteurs et partenaires du PASR qui sont :

- les points focaux nationaux, les ONG, les populations locales à travers leurs organisations, les opérateurs économiques, etc. ;
- les organisations et institutions sous-régionales dont les activités sont liées à la LCD, les institutions de recherche, de formation et de vulgarisation ;
- les ONG actives dans le domaine de la LCD et répondant aux critères définis au cours des réunions régionales sur la mise en oeuvre des mesures d'urgence pour l'Afrique ;
- les partenaires bilatéraux et multilatéraux de coopération.

#### **4.2.4. Proposition d'un cadre juridique de coopération dans le cadre du PASR**

Il a été observé que sous la pression des faits, des Etats, notamment de l'Afrique de l'Ouest, ont créé des Organisations Intergouvernementales pour faire face à des problèmes qu'ils avaient supposés implicitement comme temporaires. Les Organisations Intergouvernementales offraient le cadre des relations de solidarité particulières entre les membres souvent sur une base géographique. Elles ont malheureusement proliféré au gré des besoins et des affinités. Leurs dispositions conventionnelles prévoient des structures permanentes très lourdes, des règles de fonctionnement complexes et souvent inadaptés parce que contraignantes.

Dans le contexte actuel de la Convention, la proposition d'un "*Protocole d'Accord-cadre*" paraît être une alternative intéressante pour pallier les difficultés de coopération et collaboration. Un protocole parce qu'il prolonge et complète des actes de souveraineté des Etats en définissant les principes sur lesquels l'accord s'est établi en matière de coopération.

La formule "*Protocole d'Accord-cadre*" ne comporte aucune obligation juridique directe pour les parties prenantes, tout en les liant moralement. Le Protocole d'Accord-cadre doit instaurer un code de bonne conduite sans nécessairement vider le texte de sa substance de promouvoir une coopération active qui est basée sur les exigences de l'indépendance de fait entre les OIG. Les règles seront souples et flexibles, absentes de toutes vision légaliste et contentieuse. Le Protocole doit permettre une liberté d'appréciation et d'interprétation qui ouvre le dialogue et favorise une adhésion volontariste des partenaires.

#### **4.2.5. Les résultats attendus du forum et le calendrier indicatif**

Au sortir du forum, les principaux résultats attendus ainsi qu'un calendrier indicatif pour les partenaires étapes du PASR devront être clairement arrêtés.

##### **4.2.5.1. Résultats attendus**

- Acception des éléments constitutifs du PASR.
- Adoption de la méthodologie d'élaboration du PASR.
- Composition et la désignation des membres de l'OSC ou Comité Directeur. L'OSC s'organisera pour adopter les critères de sélection des projets et programmes. Il s'organisera pour mettre en place en son sein les sous-comités sectoriels spécialisés.
- Accord de principe pour la création d'un fonds sous-régional de LCD.
- Engagement ferme du CILSS et de la CEDEAO pour assurer le suivi de la mise en oeuvre des recommandations selon le calendrier indicatif qui aura été adopté. Pour cela, le CILSS et la CEDEAO mettront en place un Secrétariat Exécutif provisoire qui pourrait être assuré par le CILSS, notamment la Coordination du Projet d'Appui aux Stratégies et Politiques (PASP), les principales tâches urgentes du Secrétariat Exécutif provisoire seront les suivantes :
  - \* l'élaboration des termes de référence pour la rédaction du statut et du règlement intérieur de l'OSC ;
  - \* la convocation de l'OSC pour l'examen desdits statut et règlement intérieur, la mise en place des sous-comités, l'examen des propositions des projets selon des critères de sélection préalablement arrêtés ;
  - \* la convocation du Conseil des Ministres ou des Chefs d'Etat sur les propositions de l'OSC.



#### 4.2.5.2. Calendrier indicatif

ACTIVITES		PERIODE DE REALISATION	RESPONSABLE
1.	Organisation du 1er forum	Mi-février 1997	CILSS/CEDEAO
2.	Adoption des organes du PASR	Mi-février 1997	Forum
3.	Mise en place Secrétariat Exécutif Provisoire	Mi-février 1997	CILSS/CEDEAO
4.	Elaboration TDR statut et règlement intérieur OSC	Mi-février 1997	Sec. Exéc. Prov.
5.	Mise en place OSC	Mi-mars 1997	Sec. Exéc. Prov.
6.	Mise en place ONC	Mi-mars 1997	Sec. Exéc. Prov.
7.	Réunions OSC (sous-comités)	Fin mars 1997	Sec. Exéc. Prov.
8.	Réunions OSC	Fin mar/juillet 1997	Sec. Exéc.
9.	Mise en place Secrétariat Exécutif	Sept./Octobre 1997	Sec. Exéc.
10.	Conseil des Ministres ou de Chefs d'Etat	Nov./Déc. 1997	Sec. Exéc.

#### 4.2.6. Budget prévisionnel

RUBRIQUES	COUT ESTIMATIF (1.000 FCFA)
1. Information/sensibilisation	10.000
2. Organisation du 1er forum	p.m
3. Organisation concertation sous-comités OSC et nationaux + animation	
* <u>Comités sectoriel</u> 10 membres/comité x 9 comités x 2 réunions par an x 4 jours (600.000 FCFA x 10 x 9 x 2)	200.000 40.000 (animation)
* <u>Comités nationaux</u> 1.000.000 FCFA x 17 pays x 2 réunions animation 100.000 FCFA/17 pays x 2 réunions	34.000 3.400
4. OSC + animation 50 membres x 600.000 FCFA animation	30.000 5.000
5. 2ème Forum	p.m
6. Conseil des Ministres 17 Ministres x 1.000.000 FCFA	17.000
7. Fonds pour études/consultations	50.000
8. Coordination du processus (10 %)	40.940
9. Imprévus/Divers 5%	
<b>TOTAL GENERAL.....</b>	<b>452.860.000 FCFA</b>
<b>ARRONDI A .....</b>	<b>460.000 FCFA</b>

\* Budget prévisionnel arrondi à 460.000 FCFA

Ce montant n'inclut pas les frais d'organisation des 2 fora.

#### **4.2.7. Sources et mécanismes de financement du PASR**

La Convention dans ses articles 20 et 21, reconnaît l'importance fondamentale des moyens de financement pour atteindre ses objectifs. Elles invite à ce titre toutes les parties concernées à ne ménager aucun effort à trouver de nouvelles approches pour la mobilisation des ressources financières en faveur des programmes de lutte contre la désertification.

Pour assurer le financement du processus du PASR, il est proposé (1) la création d'un fonds sous-régional de lutte contre la désertification et (2) la mobilisation des contributions des Etats et de partenaires de coopération.

Le fonds sous-régional permettra au CILSS et à la CEDEAO d'assumer leurs fonctions de centres de liaison pour les activités préparatoires du PASR et de coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre des projets et programmes sous-régionaux.

Les objectifs, le champ d'action, les mécanismes du fonds feront l'objet d'études qu'entreprendront le CILSS et la CEDEAO.

Outre la création de ce fonds sous-régional, le PASR devra/recevra l'appui financier des Etats en tant que premiers bénéficiaires des actions du PASR et celui des partenaires de coopération. Les modalités de la mobilisation de ses contributions seront déterminées par les deux centres de liaison que sont le CILSS et la CEDEAO.

## V. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

1. L'opportunité de la présente mission et de l'atelier a été vivement saluée et unanimement appréciée positivement par l'ensemble des structures.
2. La volonté d'une coopération sincère à travers le PASR existe manifestement. En tout état de cause, cette nécessité s'impose en raison des duplications et des recouvrements dans les mandats et les OIG. Ces négligences constituent pour bon nombre, les motifs fondamentaux des difficultés financières bloquant le fonctionnement de leurs institutions. Le nombre des OIG est plus important que nécessaire. Les charges financières qu'elles occasionnent sont difficilement supportables par les Etats membres. Les donateurs sont irrités par le gaspillage d'une assistance acquise au prix d'efforts importants de la communauté internationale.
3. La Convention Internationale de lutte contre la Désertification, tant bien même qu'elle n'apporte pas de nouveaux financements, permettra à travers notamment son Programme d'Action Sous-Régional (PASR) d'asseoir une bonne base de coopération pour les OIG de la sous-région intervenant dans le domaine de la lutte contre la désertification.
4. La coopération actuelle inter OIG doit s'élargir à d'autres acteurs et s'adapter à l'évolution du système d'intervention. Il est souhaité d'une manière générale que les relations d'étroites collaboration débouchent sur la forme de coopération la plus poussée dans l'harmonisation des programmes et dans l'exécution des projets.

L'utilité de la cohérence des activités, les échanges d'expériences, les complémentarités entre les compétences des OIG et des autres acteurs et de leur responsabilisation dans le cadre d'une concertation suivie pour l'identification, l'élaboration, la programmation, la recherche de financement et l'exécution du Programme d'Action Sous-Régional, ont été souvent rappelés.

5. Une méthodologie pour la préparation du PASR assortie d'un calendrier prévisionnel et d'un budget indicatif est proposée, de même que les éléments juridiques pour l'élaboration d'un accord cadre de coopération entre les différents partenaires.