

COMITE INTER-ETATS DE LUTTE  
CONTRE LA SECHERESSE AU SAHEL  
(C.I.L.S.S.)

F0000264

**CONTRIBUTION A L'EVALUATION  
DE LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE  
DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION**

**P. SALL  
M. GOUMANDAKOYE  
O. BA**

**DECEMBRE 1993**



## **I - INTRODUCTION**

La présente étude qui se veut être une contribution à l'évaluation de l'application de la Stratégie Régionale de Lutte contre la Désertification définie en 1984 à Nouakchott et enrichie en 1989 à Ségou se justifie au moins pour deux raisons principales :

1 °) Face aux enjeux importants liés à la préparation de la Convention Internationale sur la Lutte contre la sécheresse et la Désertification, il apparait urgent pour le CILSS et le Club du Sahel, à la lumière de leur expérience commune, de se doter d'arguments pertinents afin que leur contribution à ce travail soit à la hauteur des espoirs et des ambitions qu'il a fait naître.

2°) Sur la base d'un bilan d'étape des intentions affichées, et tenant compte des mutations en cours dans la sous-région et des grands défis environnementaux et de développement, il se dégage un besoin réel de fournir des éléments de réflexion pour d'une part, s'interroger sur l'actualité des orientations fondamentales du CILSS et du Club du Sahel en matière de gestion de ressources naturelles au Sahel et d'autre part, élaborer leurs futurs programmes d'action dans ce domaine en leur donnant un contenu et une signification conformes aux réalités actuelles de l'heure.

Les objectifs attendus de ce travail peuvent par conséquent être résumés en deux points :

- 1 - fournir des éléments aux contributions du CILSS et de l'OCDE (Club du Sahel) pour la préparation de la Convention Internationale de Lutte contre la Désertification et de son annexe Afrique ;

2 - alimenter la réflexion sur l'actualisation des orientations fondamentales du CILSS et du Club du Sahel en matière de gestion des ressources naturelles au Sahel et pour l'élaboration des futurs programmes d'action du CILSS et du Club du Sahel dans ce domaine.

Il convient d'ores et déjà de préciser les limites d'une telle étude, réalisée par trois experts sahéliens en une semaine.

Malgré l'appui appréciable d'experts du CILSS et du Club du Sahel, le temps imparti a paru relativement court.

Cependant, au regard des urgences, des interpellations et des enjeux du moment, nous n'avons pas cru devoir différer ce travail.

## **II - ANALYSE DE LA STRATEGIE REGIONALE**

Elaborée en 1984, la Stratégie Régionale de Lutte contre la Désertification dans le Sahel a été présentée au Conseil des Ministres du CILSS à Nouakchott (République Islamique de Mauritanie) en Janvier 1985 qui l'a amendée puis adoptée d'où son nom de Stratégie de Nouakchott.

### **2.1. - Présentation de la Stratégie Régionale**

La Stratégie Régionale de Lutte contre la Désertification repose sur le triptyque Homme-Economie-Ecologie bâti autour de l'objectif central de l'Aménagement de l'Espace et de la réalisation d'un équilibre socio-écologique en vue d'un développement durable de la sous-région. Cette stratégie se fonde sur six axes fondamentaux :

- 1 - Participation des populations : engagement volontaire et organisé ;
- 2 - Approche globale et intégrée
- 3 - Gestion des terroirs aménagement du territoire et planification
- 4 - Renforcement de l'appui institutionnel et des services
- 5 - Amélioration de la recherche et de la formation
- 6 - Coordination et renforcement des aides.

Cette Stratégie de Nouakchott, pour tenir compte de l'évolution écologique, socio-politique et Economique des pays a été enrichie par les huit orientations de Ségou qui portent sur :

- 1°) Reconstitution du capital dégradé par la réhabilitation écologique ;
- 2°) Gestion des terroirs
- 3°) Décentralisation
- 4°) Foncier
- 5°) Crédit et épargne
- 6°) Valorisation de la participation de la femme
- 7°) Information et Formation
- 8°) Population et Développement

## 2.2. - Appréciation de la mise en oeuvre de la SRLCD

La planification et la définition des stratégies de développement au Sahel suscitent des controverses et de vives polémiques sur leurs opportunités et leur efficacité. Beaucoup d'experts connaissant bien le Sahel sont sceptiques quant aux apports des plans et des stratégies et leur mise en oeuvre dans des pays démunis, pauvres, avec des systèmes de gestion déficients.

Les arguments avancés sont multiples : notamment le manque d'informations et de données statistiques fiables, l'absence de leviers économiques sur lesquels l'**Etat** pourrait s'appuyer, l'insuffisance de techniciens qualifiés, la situation des comptes de l'**Etat**, la forte dépendance **financière**, la nécessité d'une saine gestion des faibles ressources naturelles, humaines et **financières** disponibles.

Dans un tel contexte, il serait intéressant d'analyser les plans nationaux de lutte contre la désertification au triple plan de la conception, des mécanismes de mise en oeuvre et du bilan des actions.

#### 2.2.1. PNLCD : Conception, mécanismes de mise en oeuvre et bilan des actions

Aussitôt après son adoption en 1985, le CILSS, en collaboration avec le Club du Sahel et d'autres partenaires **multilatéraux** et bilatéraux ont engagé des initiatives d'application de la stratégie dans les Etats membres. Ces initiatives ont consisté essentiellement en l'appui à l'élaboration des Plans Nationaux de Lutte contre la Désertification (PNLCD), l'organisation de tables rondes ou de réunions de concertations et le soutien à la formulation de projets et programmes.

Au plan conceptuel et des mécanismes de mise en oeuvre, les exercices d'élaboration des PNLCD ont eu l'avantage d'engager dans les Etats, un processus de réflexion sur la nature, les **causes**, l'ampleur et les **conséquences** de la désertification ainsi que sur les mesures et actions pertinentes de lutte. Cet exercice a permis d'élargir les bases conceptuelles des cadres techniques et la compréhension de la problématique de gestion des ressources naturelles. Il convient de reconnaître que tous les exercices d'élaboration des cadres stratégiques, de plans ou de programmes initiés plus tard par d'autres partenaires ont eu pour substrat les PNLCD.

Ces PNLCD ont été conçus autour de trois pôles principaux : une première partie portant sur le diagnostic et faisant l'état des lieux dans les domaines biophysiques et socio-économiques, les niveaux de dégradation des ressources, les politiques en vigueur, l'organisation sociale dans l'exploitation des écosystèmes et systèmes de production..., une deuxième partie proposant des objectifs en matière de gestion des ressources naturelles et fixant des orientations ; la troisième partie étant constituée par les projets et programmes indicatifs.

Le temps généralement très court (un mois et demi environ) était insuffisant pour réaliser un diagnostic approfondi qui aurait permis de cadrer les propositions d'actions dans une prospective qui prend en compte les tendances lourdes de la dynamique écologique et socio-économique des pays. Quand on sait l'absence de données statistiques dans de nombreux domaines ou leur fiabilité limitée lorsqu'elles existent, on comprend les risques que comportent les diagnostics effectués hâtivement.

La participation des différents partenaires (Etats, Communautés rurales, bailleurs de fonds, ONG...) a été très variable. La décentralisation encore lente et hésitante dans les pays, les problèmes fonciers toujours tenaces, l'analphabétisme qui frappe encore une large couche de la population ont freiné la participation telle que conçue par la stratégie. Les Etats ont cependant engagé des efforts dans l'implication des populations au processus de prise de décision à travers la démocratisation naissante, des organisations rurales se sont également mises en place et se multiplient. Les bailleurs de fonds ont diversement influencé l'application de la stratégie : certains ont inscrit leurs interventions dans la ligne de Nouakchott et Ségou, d'autres ont résolument engagé des actions unilatérales parfois en contradiction avec les axes de la stratégie régionale. C'est ainsi que l'on trouve dans certains pays plusieurs plans et programmes qui se juxtaposent et qui ne se justifient que par l'insistance des bailleurs de fonds qui les soutiennent à garder un certain "leadership". Malheureusement, ces plans de substitution n'ont pas non plus donné les résultats escomptés.

Une autre faiblesse dans la mise en oeuvre des PNLCD a été leur non **intégration** au Plan de Développement Economique et Social (PDES). Ils ont donc été élaborés sans cadrage macro-économique et macro-financier, sans cohérence des programmes proposés dans un ensemble hiérarchisé des actions de développement du pays. Ce hiatus entre les PNLCD et les **PDES joint** aux difficultés de coordination de l'action des partenaires au développement a rendu les tables rondes de recherche de financement inopérantes. Les organes de coordination mis en place **à** travers les comités nationaux LCD dans certains pays n'ont pas fonctionné faute de moyens mais surtout en l'absence de projets et programmes concrets **à** coordonner. En effet, en ce qui concerne la traduction des PNLCD en projets et programmes concrets sur le terrain, il apparaît, au delà des efforts consentis, un constat de faible taux **d'exécution**.

Toutefois, il convient de souligner que dans les cas où le pays a bénéficié d'un appui constant du CILSS **et/ou** de l'UNSO (exemples du Burkina Faso et du Mali et dans une moindre mesure du Tchad et du Niger, les PNLCD ont été mieux conçus et **intégrés** au PDES. Au Burkina Faso et au Mali notamment, des tables rondes organisées autour des dossiers de programmes d'excellente qualité (Programme Sahel **Burkinabè** par exemple) ont débouché sur des financements et la mise en oeuvre d'actions concrètes. Ainsi, les Comités nationaux de coordination ont pu fonctionner avec cependant des pesanteurs liées aux problèmes institutionnels.

Globalement, les PNLCD ont utilement enclenché un processus de réflexion indéniable qui a beaucoup influencé les politiques des pays en matière de gestion des ressources naturelles. Les orientations de Ségou ont enrichi la stratégie en cherchant **à** donner un contenu plus opérationnel et concret aux axes stratégiques de Nouakchott. La rencontre de Ségou a favorisé la promotion de la gestion des terroirs dans les pays, même si **l'opérationnalisation** de ce concept reste **à** affiner avec le temps et les expériences.

La mise en oeuvre de la stratégie a donc buté sur des faiblesses structurelles internes des pays, un défaut conceptuel des PNLCD et des contraintes opérationnelles. Il apparaît en effet que la mise en oeuvre de la stratégie ne saurait se contenter d'une succession d'événements mais exige un processus de concertations, d'appuis aux Etats, d'évaluation. Ce processus permanent par essence, requiert des moyens **conséquents**, le soutien et la participation effective de tous les partenaires.

### 2.2.2. Application de la stratégie au plan régional

Dans le cadre de la prise en compte de la dimension transnationale de la désertification, le CILSS a initié des programmes **régionaux**. Certains de ces programmes ont contribué efficacement à renforcer les capacités des pays et ont apporté de réelles plus values aux Etats. Il s'agit entre autres :

- des programmes AGRHYMET et de protection des végétaux qui ont permis la formation de près de 400 techniciens et ingénieurs dans les domaines de **l'Agro-Hydro-Météorologie** et la protection des végétaux, l'amélioration des capacités des services nationaux de météo, la mise en place d'un système régional de banques de données hydrologiques et climatologiques ;

- du programme d'amélioration des variétés locales mil-sorgho-maïs ;
- du programme de lutte intégrée contre les ennemis des cultures ;
- du programme en matière de population et développement par une maîtrise des données démographiques et socio-économiques du Sahel.

Les programmes régionaux auraient eu encore plus d'impact s'ils n'avaient pas souffert de certaines faiblesses liées à :

la multiplicité des programmes répondant plus à des sollicitations du moment qu'à un choix rationnel d'objectifs en cohérence avec la stratégie et les capacités **réelle** du CILSS ;



**une mise en oeuvre très souvent sectorielle, aboutissant quelques fois à un manque de cohérence des actions. A ce titre, la faiblesse dans la planification des activités du CILSS et l'établissement des priorités a été un réel facteur limitant ;**

**une absence de mécanismes internes et externes de suivi-évaluation périodique et global afin d'apporter les correctifs nécessaires à temps opportun ;**

**les difficultés de mise en place de mécanismes d'animation et d'orientation technique au niveau des Etats afin de les responsabiliser pour la poursuite des actions et assurer leur durabilité;**

**la dépendance du CILSS vis-à-vis de l'aide extérieure aboutissant parfois à un dirigisme des donateurs vers leurs préoccupations et à un manque de cohérence des actions ;**

**la mauvaise organisation institutionnelle et le manque de coordination entre les démembrements ont pénalisé parfois la mise en oeuvre d'activités concrètes et pertinentes (difficultés de mise en oeuvre du Programme Sahélien d'Appui à la Gestion de l'Environnement sur le suivi du milieu naturel et humain par exemple).**

**Au plan régional, le partenariat CILSS/Club dans l'application de la stratégie a été très utile dans les fonctions de sensibilisation, d'animation et de médiation.**

**Le tandem CILSS/Club du Sahel a permis l'instauration et le maintien d'un dialogue avec la communauté internationale même s'il n'a pas réussi à mobiliser l'ensemble des aides autour de la stratégie de Nouakchott. En outre, des études et réflexions**

stratégiques menées par le CILSS/Club du Sahel ont permis une meilleure compréhension de la problématique du Sahel. Malheureusement ces études ont souvent exclu des domaines d'importance pour le Sahel (recherche, surveillance des milieux...).

Les efforts engagés au plan régional dans l'application de la stratégie méritent d'être poursuivies en procédant à une plus grande rationalisation des choix des programmes, en recherchant la cohérence de l'ensemble et en inscrivant l'action dans la continuité.

### **2.2.3 - Pertinence des objectifs et orientation stratégiques**

En 1984, la situation globale au Sahel se présentait sous la forme d'une sécheresse persistante, conjuguée à une progression inquiétante de la désertification, et qui était à la base d'une situation alimentaire catastrophique pour des populations en forte croissance. Il s'y ajoute que dans un contexte international toujours marqué par les tensions économiques et financières classiques, les aides restaient toujours en attente devant le constat que la lutte contre la sécheresse était insuffisante et ne répondait pas à tous les problèmes.

Face à ces conditions exceptionnelles prévalant au Sahel, et devant l'urgence et la nécessité d'une réaction attendue, le CILSS se trouvait entre autres, dans l'obligation absolue d'aider les Etats membres à élaborer une stratégie de lutte contre la désertification. Il le fera avec le Club du Sahel qui réfléchissait à la révision de la stratégie initiale CILSS/Club et qui se proposait d'entreprendre une étude prospective pour mieux éclairer les options futures.

Il était donc logique et pertinent de faire en sorte que les populations s'engagent massivement et volontairement dans le cadre d'une approche globale de gestion de leurs terroirs en utilisant les outils de l'aménagement du territoire et en valorisant les résultats d'une recherche plus performante et mieux ciblée. L'Etat et ses services se devaient de recentrer leurs interventions et de prendre certaines

mesures d'accompagnement alors que les partenaires financiers étaient sollicités pour un renforcement et une coordination de leurs contributions sur la base d'un engagement à long terme : la stratégie de Nouakchott était donc née et dégagait ainsi un cadre et des moyens de lutte contre la désertification. Il fallait donc parer au plus pressé et essayer autant que possible de se donner les moyens de la politique qui était affichée. Il était difficile, dans le contexte d'alors, de contester la pertinence des objectifs et des orientations, même si de prime abord on pouvait avoir l'impression qu'il y aurait trop de choses à faire à la fois.

Cinq ans après la définition de cette stratégie, il est apparu la nécessité de lui donner un contenu plus opérationnel et d'utiliser les enseignements de son application. En particulier, la démarche "Gestion des Terroirs" avait rencontré quelques problèmes surtout liés aux questions foncières et de décentralisation et à la place de la femme dans ce processus de lutte contre la désertification. Ainsi donc les orientations de Ségou, véritables axes d'intervention, ont sensiblement enrichi la stratégie en lui donnant plus de précisions.

Neuf années après le séminaire régional de Nouakchott, les objectifs et orientations stratégiques sont-ils toujours pertinents ?

Répondre à cette question exige d'abord d'étudier la situation actuelle au Sahel et le contexte antérieur.

On peut noter que malgré une tendance marquée à un retour à une pluviométrie normale, et une situation alimentaire moins drastique, le processus de désertification se poursuit, les conditions socio-économiques s'aggravent dans toutes les zones. En outre, les Etats, soumis aux plans d'ajustement structurels, sont plus ou moins paralysés.

Il s'y ajoute une conjoncture internationale difficile avec une concurrence de plus en plus dure dans l'appel à l'aide qui amènent les partenaires financiers à accorder le poids décisif à la qualité des performances réalisées avec leur concours.

Le CILSS est dans une phase de restructuration, le Club du Sahel est en train de s'engager dans une nouvelle étude prospective et des enjeux environnementaux d'une importance capitale s'inscrivent dans un avenir très proche.

Tout en déplorant l'absence de référence aux questions économiques (notamment macro-économique), il convient de confirmer d'emblée que dans l'ensemble et dans ses grandes lignes, la stratégie de Nouakchott et les orientations de Ségou sont toujours d'actualité.

Cependant, les **difficultés** liées à leur non application traduisent la nécessité de lever certaines contraintes et par conséquent d'adapter ces options au nouveau **contexte** socio-économique des Etats du Sahel et de les inscrire dans un cadre plus global de gestion des ressources naturelles.

On peut dès lors passer succinctement en revue les éléments de la stratégie pour apprécier leur pertinence mais surtout déceler les points devant alimenter une réflexion qui pourrait conduire à un réajustement dans la mise en oeuvre de ces options.

#### **a/ - Axes de la stratégie Régionale de Lutte Contre la Désertification**

##### **1°) *Engagement total et volontaire des populations dans le cadre de leurs collectivités, de leurs terroirs et de leurs organisations.***

Cet engagement total, garant d'une continuité de l'effort n'a malheureusement pas encore été réalisé. L'adhésion des populations et les actions paysannes en **matière** de lutte contre la désertification sont restées limitées mais demeurent un élément incontournable de la stratégie. L'erreur aura été peut être de croire que cet engagement pouvait être décrété en l'absence de véritable dialogue avec les principaux concernés et de mesures **d'accompagnement** liées en général à la sécurisation des différentes ressources et en particulier à la propriété de l'arbre et à la question **foncière**.

En minimisant ce déficit de communication avec les populations, on a eu recours à des mesures incitatives, en nature ou en espèces, récompensatrices des efforts. Malheureusement, cette approche, loin d'être partagée par tous les intervenants en direction du monde rural, n'a pas su assurer la continuité de la mobilisation au lendemain des projets.

*2°) Approche globale dans le cadre des collectivités et des terroirs pour définir des programmes de longue durée portant simultanément sur l'environnement, la production et les hommes.*

Il est plus qu'urgent à ce niveau de rompre d'avec la cohabitation des projets sectoriels et de surtout définir et hiérarchiser les enjeux des différents systèmes d'utilisation des terres qui doivent être les véritables pôles de développement dans le cadre de la lutte contre la désertification. Il y avait aussi la nécessité d'organiser les populations et de leur déléguer certaines prérogatives auparavant dévolues à l'État.

Le second aspect de cette option, relatif à la définition de programmes de longue durée, supposait que les Etats et leurs partenaires fussent prêts à s'engager financièrement sur un temps assez long. Il est par ailleurs évident que la réussite de cette deuxième option restait fortement tributaire du résultat de la première.

*3°) Utilisation des méthodes de l'aménagement du territoire et de la planification souple, évolutive et fondée sur des hypothèses basses.*

Le diagnostic fait à ce sujet montrait toutes les lacunes et difficultés liées à la valorisation des outils de l'aménagement du territoire.

**Qu'est** ce qui aurait pu changer pour lever les contraintes identifiées et déboucher sur "une gestion des zones homogènes de développement conduite en collaboration avec les communautés rurales" ? Comment peut-on envisager d'aménager un territoire sans une concertation avec des bénéficiaires potentiels, non organisés et sans pouvoir de négociation et de moyens de participation à la prise de **décision** ?

**4°) *Adaptation des institutions et des services à la méthode de l'approche globale et à la pratique de la concertation et de l'assistance au développement, y compris par l'adoption de la législation foncière et des codes ruraux.***

Le consensus autour de ce rôle nouveau de l'Etat et de ses démembrements est sans équivoque mais il apparaît de toute évidence, et de façon globale, que le cahier de charges élaboré à Nouakchott à l'endroit des Etats était difficile à satisfaire rapidement. L'objectif n'était pas hors de portée, mais peut être qu'on leur demandait beaucoup à la fois. Un transfert de compétences et de pouvoirs n'est jamais facile, surtout s'il concerne l'Etat et s'il touche à des questions d'une souveraineté très sensible comme les problèmes fonciers, source de plusieurs conflits et ayant par le passé amené les Etats à trouver des raisons d'en faire une propriété jalousement gardée même s'ils ont prévu certaines modalités de cessions. Il s'y ajoute que les procédures et les circuits d'approbation des différents codes sont trop longs.

Au niveau de l'organisation des services de l'Etat, pour éviter d'aller en ordre dispersé vers les populations, on peut se féliciter de l'effort relativement important qui a été fait, même si la démarche est encore perfectible.

**5°) Un effort de recherche, de formation et de suivi pour contribuer à la réalisation des options précédentes (en particulier recherche de matériel végétal et animal plus performant et mieux adapté à la sécheresse).**

Participer à l'effort de recherche suppose d'abord de croire que, sans application de résultats de recherche, il n'est point de développement.

Les Etats se devaient donc de renforcer les capacités scientifiques des institutions de recherche et il semble paradoxal, qu'à ce jour, tous les pays ne se soient pas dotés de structures dignes de ce nom, avec toutes les composantes nécessaires à une recherche globalisante basée sur la gestion des ressources naturelles et conduite par des chercheurs motivés. Une prise en charge par les Etats de certains domaines stratégiques afin d'avoir la maîtrise de l'orientation de leur recherche est plus qu'une nécessité.

Cette option, à l'endroit du CILSS, paraissait aussi d'une brûlante actualité d'autant que, jusqu'à une date récente, il ne prenait par exemple en charge aucune préoccupation de recherche forestière et de recherche animale.

**6°) Renforcement et coordination des aides extérieures au niveau des Etats; les aides sont appelées à s'engager sur des programmes à long terme (de 10 à 20 ans) et à les financer par des "contrats" sécurisant la programmation financière et la programmation des actions.**

Les données géopolitiques actuelles semblent militer aujourd'hui plus que jamais à une sollicitation plus accrue des contributions extérieures. Mais également, aujourd'hui plus que jamais, les partenaires financiers poseront encore des

conditionnalités pour que les crédits, qui certainement n'augmenteront pas, soient mieux gérés et que l'impact des actions engagés soit réel. A ce niveau également, les Etats se doivent de s'engager sur le long terme avec les bailleurs de fonds. Le gros risque demeure cependant un essoufflement des uns et/ou des autres puisque ce domaine des ressources naturelles n'est pas à résultats immédiats.

## **B/ - Orientation de Ségou**

Elle se justifiait par la nécessité de donner un contenu plus opérationnel à la stratégie de Nouakchott et utiliser les enseignements de son application.

### *1°) La réhabilitation écologique : reconstituer un capital dégradé*

Cette orientation d'une grande importance, donne une traduction de ce que doit être pour le Sahel un objectif de gestion des ressources naturelles. Elle aurait même due être affichée bien avant 1989. L'oeuvre est colossale et la dégradation des écosystèmes se poursuit. Les efforts engagés à l'heure actuelle n'arrivent pas encore à stabiliser ce phénomène de dégradation; or, il importe d'inverser cette tendance sous peine de disparaître.

### *2°) La gestion des terroirs : gérer avec les collectivités locales*

Cette orientation pose en même temps le problème de la valorisation des résultats de la recherche et le besoin de mener des recherches avec des résultats immédiatement applicables; des technologies dans le domaine de la gestion des ressources naturelles sont actuellement disponibles au Sahel mais souvent inexploitées et/ou ignorées. La vraie question est peut être de s'interroger sur les facteurs de non adoption par les populations avant de continuer encore à rechercher d'autres innovations technologiques.



### **3°) Décentralisation ; accroître l'efficacité**

Cette orientation de rappel milite en faveur du slogan "**moins d'Etat et mieux d'Etat**". L'option est bonne mais il est illusoire de croire que les Etats accepteront de céder des parts sans être renforcés dans leur capacité d'analyse, de suivi et de mise en oeuvre.

### **4°) Le foncier : sécuriser les investissements dans les terroirs**

Cet aspect très sensible et incontournable mérite effectivement d'être rappelé constamment. La solution se trouverait certainement dans le cadre d'un compromis dynamique **initié** par les Etats selon les **spécificités** de chacun d'eux. Il y a probablement lieu, dans ce domaine, de garder un optimisme mesuré et de limiter les ambitions et de bien cibler les objectifs de la conférence de Praia (1994).

#### **5°) *Crédit et épargne locaux : accroître l'investissement local***

Il est important de soutenir les systèmes locaux d'épargne et de crédit mais cette orientation qui pose en outre les liaisons avec le système bancaire et la politique agricole de l'Etat aurait pu aller plus loin et poser le problème du soutien à l'agriculture des pays du Sahel. Existe-t-il aujourd'hui dans le monde une agriculture tant soit peu ambitieuse et qui ne soit pas soutenue ? Au Sahel, il est évident que la conjoncture défavorable actuelle ne va certainement pas faciliter l'application d'une telle option urgente et nécessaire.

#### **6°) *Les femmes : valoriser leur participation***

Une telle orientation est pertinente mais il ne faut pas se tromper d'objectif. La rencontre de Ségou fait allusion au statut de la femme dans la société mais l'urgence du moment se trouverait plutôt dans une meilleure prise en compte de ses préoccupations, de ses besoins et de son savoir faire. Sur ce plan, et grâce à la complicité des bailleurs de fonds, beaucoup de convictions et de préjugés sont en train d'évoluer favorablement pour ne plus marginaliser la femme et la considérer comme une véritable actrice du développement.

#### **7°) *Information-formation : échanger des expériences***

Ce problème de communication est très actuel et les efforts entrepris méritent d'être poursuivis. L'expérience et les acquis du CILSS dans ce domaine sont d'un intérêt réel pour les Etats et la demande est constante. Il reste cependant à disposer, à l'échelle régionale, de véritables supports de l'information scientifique et technique, à assurer leur régularité, leur diffusion et à créer les conditions d'une valorisation de toutes les expériences de recherche et de développement.

## **8°) Population et développement : maîtriser son avenir**

Au Sahel, l'adéquation entre la démographie et la gestion des ressources naturelles est évidente et il est important que les Etats s'engagent résolument dans cette voie pour retrouver des équilibres indispensables à toute politique de rendements soutenus et soucieuse de préserver la pérennité des ressources.

### **2.2.4. Les leçons à tirer**

De l'analyse précédente, les leçons suivantes sont à tirer :

**\* Les plans doivent reposer sur un diagnostic approfondi ; d'où la nécessité de doter les pays de dispositifs de suivi des écosystèmes et systèmes de production (évaluation des ressources, impact des activités humaines.. ) pour servir d'outil d'aide à la décision.**

Ces plans, en se basant sur des diagnostic approfondis, doivent être conçus dans une vision prospective en précisant notamment des objectifs quantifiés avec une planification spatio-temporelle des actions majeures à mener, une détermination des priorités et leur hiérarchisation, les décisions importantes à prendre au plan institutionnel, législatif, fiscal la part du budget annuel à allouer à la mise en oeuvre du PNLCD. Le plan doit être réaliste et dimensionné à la capacité effective d'organisation et de "maîtrise des ouvrages" du pays. Il est donc évident qu'un tel plan soumis à un Conseil des Ministres a plus de valeur opérationnelle et engage plus l'Etat qu'un "pseudo-plan" avec des orientations générales et des projets indicatifs où tout est priorité et urgence.

**\* 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 sollicitées des différents intervenants.**

\* Il est **impératif** que les plans nationaux de lutte contre la désertification soient intégrés aux Plans de Développement Economique et Social (PDES). Le document du PNLCD devra servir de base aux travaux des commissions sectorielles du processus d'élaboration des PDES, notamment la commission du développement rural et environnement (ou équivalent). Les projets et programmes seront analysés, soumis aux arbitrages techniques et politiques et intégrés au PDES. La LCD ou la GRN n'est pas une fin en soi. Sa finalité au Sahel est la contribution à la sécurité alimentaire (exploitation rationnelle des ressources de base) et le développement économique et social.

\* Comme indiqué, 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. Ce processus exige une constance dans l'effort, un suivi régulier et non au coup par coup, et des moyens conséquents à mobiliser.

\* Un plan doit être plus qu'un exercice intellectuel et technique. Son élaboration et sa mise en oeuvre font appel à un processus de large participation de la population. Ce plan doit reposer sur des choix explicites des communautés et engager un mouvement de concertation et de partenariat avec tous les partenaires : les organisations rurales, les jeunes et les femmes, **l'Etat**, les diverses agences de coopération. Les accords et contrats entre partenaires ne doivent pas être rigides mais dynamiques pour s'adapter aux contraintes du moment.

Par ailleurs la stratégie régionale, enrichie des orientations de Ségou, doit être largement diffusée, disponible dans les établissements techniques de développement rural, les universités, les services étatiques à tous les niveaux, aux sièges des organisations locales, des agences d'aide etc.

**\* Les Etats devront trouver des solutions à certaines aberrations : multiplicité de cadres stratégiques qui se chevauchent et se superposent sans s'harmoniser, utilisation des PDES essentiellement comme instrument de mobilisation de l'aide extérieure, décalage entre les déclarations de politique et les choix de priorités opérés...**

**\* Une réflexion approfondie doit être menée quant à la prise en compte de la dimension macro-économique de la lutte contre la désertification : nécessité de diversification des revenus et de créations d'emplois alternatifs pour réduire la pression sur les ressources naturelles (85 à 90 % de la population demeure encore dans le secteur primaire dominant). La question se pose de savoir s'il est possible pour les ruraux sahéliens de couvrir sans compensation les coûts de production agricole/d'élevage et les coûts d'investissement pour stabiliser les ressources naturelles (CES/DRS, emploi d'énergies alternatives, régénération des forêts.. ).**

**\* L'avenir du CILSS dépendra beaucoup de la valeur ajoutée de l'institution par rapport aux efforts internes des Etats et la contribution des autres Organisations Inter-Gouvernementales. Dans le contexte actuel de ressources qui s'amenuisent, de la recherche de rationalisation des institutions régionales jugées souvent pléthoriques et budgétivores, le CILSS doit se pénétrer de sa spécificité qui est la sécurisation du processus de croissance et de l'amélioration du bien être des communautés sahéliennes contre les effets de la sécheresse. Le Sahel demeure la région habitée du monde la plus affectée par la sécheresse. et les champs d'action du CILSS sont à la fois uniques et très spécifiques et ne sont comparables à ceux d'aucune autres Organisations Inter-Gouvernementales. La sécheresse et ses corollaires sont pour les pays sahéliens une contrainte structurelle majeure qu'ils doivent intégrer dans l'équation de leur développement économique et social. Cette contrainte majeure qui leur est commune, leur impose de s'organiser individuellement et collectivement pour réduire ou éliminer l'impact débilant des effets de la sécheresse.**

Les effets de la sécheresse récurrente imposent et imposeront longtemps encore aux pays sahéliens des conséquences que ne connaissent pas les autres économies non sahéliennes. Ainsi, tant que le CILSS saura garder ce cap, restructure mais renforcé, il pourra opérer des choix de priorités d'actions plus pertinents, mieux ciblés et asseoir une crédibilité et une efficacité certaines. Autrement, il ne sera qu'une institution de développement rural quelconque en duplication avec la **CEAO** ou la CEDEAO... avec des actions multiples et diffuses, sans impact véritable.

Il est donc possible d'indiquer, au plan sahélien, les programmes prioritaires pour lesquels l'action du CILSS est déterminante :

- Recherche : Aucun pays sahélien au regard de sa masse critique de chercheurs et de ses moyens limités ne peut mener seul la recherche dans le domaine de la maîtrise des effets de la sécheresse et de la gestion des ressources animales et végétales.. .
- Suivi des écosystèmes et systèmes de production, alerte précoce.
- Formation adaptée aux besoins sahéliens mais tenant compte du contexte international.

Organisation des secours en cas de sécheresse ou de calamités naturelles (Fonds spécial d'urgence, plan d'intervention...

Observatoire des économies sahéliennes et prospective : analyse globale périodique de la situation d'ensemble du **sahel** et propositions.

Dans le domaine de la coopération future **CILSS/Club** certains axes importants apparaissent déjà :

**- appui direct du Club :**

- . réflexion commune sur une stratégie à long terme (10 ans)
- . soutien à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un plan triennal
- . coopération pour la préparation et la mise en oeuvre de la Convention sur la Désertification.

**- appui indirect du Club :**

- . mobilisation du soutien des bailleurs de fonds et d'un partenariat durable
- . faciliter l'échange avec d'autres institutions non africaines
- . soutien dans les domaines du macro-économique et de l'intégration régionale, etc.

- des expériences de deux décennies d'actions en matière de **LCS/D** que le Sahel peut partager avec les autres régions de la planète ;
- de l'existence d'institutions du système CILSS qui, renforcées et **recentrées** pourraient servir d'instruments sous régionaux de mise en oeuvre de la convention;
- de l'expérience du pacte de solidarité entre le Sahel et la Communauté Internationale (contrat de générations **CILSS/Club**) qui peut inspirer d'autres régions du monde.

L'élaboration de la Convention Internationale de Lutte contre la Sécheresse et la Désertification crée une obligation dont le CILSS et le Club ne sont **pas** maîtres. Le CILSS est **à** la croisée des chemins :

ou bien il nourrit activement la CID avec ses acquis et ses atouts (INSAH, AGRHYMET) et fait la démonstration qu'il a vocation et capacité **à** mettre en oeuvre et **à** suivre l'application de la CID au Sahel ; ceci implique que, quelles que soient les contraintes du moment, le CILSS et le Club agissent en médiateurs auprès des Etats et des Aides ;

ou bien la contribution du Sahel à la CID résultera des apports d'intérêts plus ou moins bien compris et coordonnés des Etats et des interventions non harmonisées des aides ; dans ce cas, le risque est grand pour l'avenir du CILSS et du Sahel.

L'une des clés de l'avenir pour le CILSS, vis-à-vis de la CID, est peut-être la réponse **à** la question suivant : "le CILSS a-t-il ou peut-il se doter de la capacité **à** appuyer efficacement les Etats, harmoniser les actions nationales, concevoir et conduire des programmes régionaux ?

En son état actuel (version anglaise du **09/11/93**), la CID propose la mise en oeuvre de :



- programmes nationaux,
- programmes sous-régionaux,
- programmes régionaux,
- mesures préventives.

Pour le CILSS, le terme “sous-région ou sous-régional” désigne exclusivement la sous-région du Sahel composée par les pays membres du CILSS ; en conséquence, le terme “région ou régional” s’applique sans distinction à l’Afrique de l’Ouest et à l’Afrique ; Le CILSS propose que cette sous-région Sahel soit reconnue comme telle dans le cadre de la CID. Il est possible de négocier une annexe donnant la liste des sous-régions selon l’acceptation de la Convention.

### **3.1. Au niveau national des pays membres du CILSS**

La responsabilité politique de la mise en oeuvre de la Convention incombera aux Gouvernements des Etats contractants.

Toutefois, il convient de mettre en place un organe technique de suivi, de contrôle et d’évaluation. Trois possibilités s’offrent aux pays sahéliens :

- 1 °) Les Comités Nationaux de Lutte contre la Désertification ou tout Comité similaire ;
- 2°) Les Comités Nationaux du CILSS redynamisé et restructuré à cette occasion ;
- 3°) Tout autre Comité National existant éventuellement et habilité à exercer cette fonction dans de meilleures conditions.

La conception, le suivi et l’évaluation des programmes nationaux sera assurée par une équipe nationale technique multidisciplinaire au sein du Comité. La mise en oeuvre incombera aux populations qui participeront à la conception et aux évaluations.

L'appui du CILSS aux Etats pour la conception, la mise *en oeuvre* et le suivi de leurs programmes sera fonction des demandes des Etats et sera limité aux programmes pour lesquels le CILSS est apte à apporter une assistance qualifiée et comportant une valeur ajoutée profitable pour les Etats membres et **pour** le CILSS. Le tableau **N° 1** ci-après présente une première indication sur les programmes nationaux que le CILSS propose d'appuyer directement (la lecture de ce tableau doit être **référé** à celle du tableau **N° 2**).

**Tableau N° 1 : Appuis potentiels du CILSS aux programmes nationaux de la CID**

**x:** appuis possibles du Secrétariat Exécutif du CILSS, de ses institutions spécialisées et des programmes majeurs du CILSS.

<b>Programmes Nationaux</b>	<b>S.E</b>	<b>AGRHYMET</b>	<b>INSAH</b>	<b>P.Maj</b>
Dév. des capacités Nat.	x	x	x	x PMGRN
Promotion économique	x			
Questions foncières	x			PMGRN PMSA
Gestion des Res.	x	x	x	x PMGRN
Ressources en eau	x	x	x	x PMGRN
Sces de météo et hydro		x		PMI,PMF
Pastoralisme	x	x	x	x PMGRN
Energies				
Sécurité alimentaire	x	x	x	PMSA
Maint. du couvert Vég.		x	x	PMGRN
Population	x		x	PMPD
Institutions nationales	x			

**PMGRN** : Programme Majeur Gestion des Ressources Naturelles

**PMSA** : Programme Majeur de Sécurité Alimentaire

**PMF** : Programme majeur de Formation

**PMI** : Programme majeur d'Information

**PMPD** : Programme Majeur Population et Développement

### **3.2. Au niveau sous-régional et régional**

Le nouveau dispositif du CILSS est actuellement prévu comme suit :

- Le Secrétariat Exécutif (SE) basé à Ouagadougou,
- Deux Institutions Spécialisées INSAH à Bamako et AGRHYMET à Niamey qui mettront en oeuvre six Programme majeurs : Programme majeur de Recherche (PMR), Programme majeur d'Information (PMI), Programme majeur de Formation (PMF), programme majeur Population et **Développement** (PMPD), Programme majeur de Gestion des Ressources naturelles (PMGRN) et Programme majeur de Sécurité Alimentaire (PMSA).

Concernant les programmes régionaux, le CILSS devrait assurer la liaison avec les organisations et institutions concernées de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique et étudier les possibilités d'un accord de coopération entre le CILSS et la CEDEAO.

Le programme régional portant sur l'harmonisation et sur la **complémentarité** des programmes nationaux devrait être renforcé par un volet, portant d'une part sur le soutien de la conception à la mise en oeuvre et au suivi des programmes nationaux et d'autre part, au développement des capacités nationales de conception, de planification et de programmation.

Concernant les mesures de **prévention** envisagées par la CID à l'article 14, la participation du CILSS devra s'appuyer sur ses acquis en la matière (**système** d'alerte précoce, DIAPER,...).

Tableau 2 : Programmes sous-régionaux proposés par la CID (non exhaustifs)

**ROLE DU CILSS DANS LA MISE EN OEUVRE**

Programmes sous-régionaux	SE	AGRHYMET	INSAH
1- Harmonisat. et complémentarité + soutien aux prog. nat. et au dév. des capacités nationales	xxx		
2- Echange d'informations, <b>d'expériences</b> et de savoir faire	xxx	xxx	xxx
3- Renforcement centres d'excellence et réseaux de recherche, de suivi et de formation		xxx	xxx
4- Coopération en météorologie et hydrologie		xxx	
5- Renforcement des Institutions <b>sous-régionales</b>	xxx	xxx	xxx
6- Diffusion des technologies locales		x	xxx
7- Accords inter-états de gestion des ressources	xxx		
8- Coopération sur les migrations humaines et animales	xx		
9- Programme conjoint de reforestation et de réhabilitation des terres dégradées		xx	xxx
10- Développement et promotion des sources d'énergies alternatives			

xxx : Primordial  
 xx : Important  
 x : Secondaire

**La question est de savoir, d'une part, quels sont les services que le CILSS peut offrir aux Etats et à la sous-région Sahel et, d'autre part, quelle est la valeur ajoutée de ces offres par rapport à celles que pourraient faire d'autres institutions.**

**Le CILSS a engagé avec le Club du Sahel une étude prospective de type "Nexus" qui définira le cadre du long terme dans lequel se situera la mise en oeuvre de la CID et qui pourra servir de référence à la conception et à l'évolution des programmes nationaux et sous-régionaux sahéliens.**

**Le CILSS mettra à la disposition des Etats un cadre de conception et d'approche des programmes nationaux. Cette proposition répond aux objectifs du programme sous-régional relatif à l'harmonisation et présente un double avantage :**

- émanation des Etats, le CILSS a une expérience pratique partagée avec les Etats dans ce type d'exercice et d'appui ;**
- cet exercice contribuera à accroître la capacité nationale et sahélienne à concevoir, planifier et programmer des programmes nationaux référés au cadre sous-régional.**

**Le CILSS offrira un cadre et un contenu de formation aux équipes nationales d'élaboration, de mise en oeuvre et de suivi de la Convention au niveau national. Le CILSS, ses institutions spécialisées et les compétences réunies dans ses programmes majeurs, disposera des capacités pour organiser et assurer une formation de haut niveau directement liée au contexte national et sahélien.**

**Le CILSS apportera un appui à la définition et à la mise en place des institutions et des mécanismes de mise en oeuvre et de suivi de la CID au niveau national. Cet appui sera une application du programme d'harmonisation et de complémentarité des programmes nationaux.**

**Le CILSS entend également consacrer un effort significatif au développement du Partenariat entre les Pays et les Aides, partenariat concrétisé par des engagements réciproques ; cette option a déjà été mise en oeuvre par le CILSS à Nouakchott, Mindélo, Ségou et, en particulier, par la signature de la Charte de l'Aide Alimentaire au Sahel.**

**Tenant compte de ce qui précède :**

**La création d'un centre de monitoring et d'évaluation proposé dans l'avant-projet de convention ne paraît pas pertinente. Dans chacune des sous-régions ou régions il pourra être identifié des institutions à qui pourraient être déléguées les fonctions de monitoring et d'évaluation. Le CILSS jouera ce rôle pour la région sahélienne.**

**Le Centre de formation en LCD ne semble pas non plus indiqué. Pour la zone sahélienne, à travers ses deux institutions spécialisées, le CILSS pourra assurer les formations prévues.**

**Le Secrétariat Exécutif du CILSS devra solliciter une accréditation en qualité d'observateur à la conférence des parties. Par contre, le Conseil Scientifique et Technique doit rester un organe indépendant,, constitué de personnes choisies intuiti personae selon leurs compétences ; sa validation des actions programmées et menées constituera un gage de crédibilité important.**

## **CONCLUSION ET PERSPECTIVES**

L'importance des enjeux actuels sur les questions d'Environnement et de Développement est telle qu'une organisation sous-régionale comme le CILSS, appuyée par le Club du Sahel, se doit de s'affirmer pour mettre son expérience et son expertise au service de toute la communauté.

L'avènement d'une définition et d'une mise en oeuvre d'une stratégie régionale de lutte contre la désertification, comporte en lui même un capital important d'informations sur les limites, les contraintes mais aussi sur les possibilités et les espoirs d'un tel exercice, entrepris à une période et dans des conditions difficiles.

La présente étude, qui se veut une contribution à l'évaluation de l'application de la stratégie régionale de lutte contre la désertification au Sahel, a permis de faire l'analyse de la pertinence des objectifs et des orientations. Il ressort de façon incontestable, que les axes de la stratégie de Nouakchott, enrichis par les orientations de Ségou, sont toujours d'actualité.

Cependant, leur traduction en programmes pertinents exigera, dans le contexte actuel du Sahel, que des préalables soient plus clairement définis, que des mesures d'accompagnement soient prises et que la dimension économique soit intégrée afin que les actions projetées restent dans le cadre stratégique sollicité et accepté par les pays membres.

L'étude a également montré que les différents partenaires ont eu, chacun à un moment donné, leur part de responsabilité dans les difficultés de la mise en oeuvre de la stratégie mais qu'il a été possible d'obtenir des résultats probants dès lors que l'appui d'une instance extérieure d'impulsion et de soutien s'inscrivait dans ce long processus.



**Malgré les limites de la présente étude, qui du reste appelle une évaluation plus complète, il est permis d'affirmer, sur la base des expériences qu'il a accumulées en matière de lutte contre la sécheresse et la désertification, que le CILSS est incontournable pour tout ce qui a trait à la Convention Internationale de lutte contre la Sécheresse et la Désertification en négociation.**

**Si pour des raisons objectives, la Convention Internationale de Lutte contre la Sécheresse et la Désertification met au plan international l'accent sur l'Afrique, au plan continental, l'accent devra être mis sur le Sahel, la région la plus affectée par la sécheresse et la désertification. La spécialisation du CILSS dans les problèmes du Sahel lui confère donc, en tandem avec le Club du Sahel, un rôle et une responsabilité de premier ordre.**

**Cependant, le CILSS qui est dans une phase de restructuration, avec des pays sous ajustement structurel, devra être plus performant que le passé pour assumer cette charge historique. Il lui faudra pour cela s'imposer d'exigence, être compétitif et savoir que son action sera évaluée sur la base de l'impact sur les populations et leur milieu, pour justifier ainsi le partenariat et le soutien qui lui seront indispensables.**

**\*oOo\***