



Les activités du Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne (BNUS)

Programmation, identification, formulation et supervision
de l'exécution des projets
Recherche de Financement

Etabli par

Moustapha Ould Khalifa

Corps Commun d'Inspection



Corps Commun d'Inspection

**Genève
Janvier 1983**

LES ACTIVITES
DU BUREAU DES NATIONS UNIES POUR
LA REGION SOUDANO-SAHELIENNE (BNUS)

Programmation, identification, formulation et
supervision de l'exécution des projets.
Recherche de financement.

Rapport établi par
Moustapha Ould Khalifa
Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>	<u>Paragraphes</u>
I. <u>INTRODUCTION</u>	1 - 4	1 - 16
A. Objet	1 - 2	1 - 7
B. Actions importantes entreprises par les Etats concernés - Prélude à la création du BNUS	2 - 3	8 - 12
C. Méthode	3 - 4	13 - 16
II. <u>CREATION DU BNUS - MANDATS ET ORGANISATION</u>	4 - 8	17 - 46
A. Mandats	4 - 7	17 - 40
B. Organisation	7 - 8	41 - 46
III. <u>PLANIFICATION, PROGRAMMATION, IDENTIFICATION ET FORMULATION DES PROJETS</u>	8 - 14	47 - 69
A. Assistance du BNUS à la planification et à la programmation	11 - 12	54 - 61
B. Assistance par le BNUS à l'identification et à la formulation des projets	12 - 14	62 - 69
IV. <u>LA RECHERCHE DU FINANCEMENT</u>	14 - 21	70 - 97
A. Le fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les activités soudano-sahéliennes	15 - 18	76 - 80
B. La mobilisation des fonds à travers le groupe consultatif pour la lutte contre la désertification (DESCON)	18 - 19	81 - 88
C. La recherche du financement bilatéral et multilatéral	19 - 20	89 - 95
D. Intérêt des méthodes utilisées par le BNUS dans la mobilisation du financement	20 - 21	96 - 97
V. <u>EXECUTION, CONTROLE, EVALUATION ET SUIVI DES PROJETS</u>	21 - 23	98 - 110
A. Exécution et contrôle de l'exécution des projets	21 - 22	99 - 104
B. Evaluation et suivi	22 - 23	105 - 110
VI. <u>RELATIONS ET COORDINATION</u>	23 - 26	111 - 126
A. Relations	24 - 25	112 - 120
B. Coordination	25 - 26	121 - 126
VII. <u>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</u>	26 - 29	127 - 140

I. INTRODUCTION

A. Objet

1. Le Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne (BNUS) fournit une assistance aux gouvernements des pays de cette région pour la planification, la programmation, le financement et la supervision de l'exécution des projets dans le cadre de deux mandats :

a) Par le premier mandat, le BNUS doit servir de mécanisme central de coordination du Système des Nations Unies pour son assistance aux pays membres du Comité Inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) en vue de la réalisation de leur programme de redressement et de relèvement à moyen et long terme et, notamment, assurer l'autosuffisance alimentaire et contrecarrer les effets de la sécheresse (résolution 30/54 du 17 octobre 1973) ;

b) Par le deuxième mandat, le BNUS doit agir comme instrument des Nations Unies, chargé d'aider, pour le compte du PNUE et dans le cadre d'une action conjointe PNUD/PNUE, 19 pays dans la région soudano-sahélienne (pays membres du CILSS + 11 autres) pour la formulation, le financement et l'exécution de leurs plans d'action de lutte contre la désertification (résolution 33/88 du 15 décembre 1978).

2. La raison d'être de cette étude résulte :

a) D'une part,

(i) de l'intérêt majeur que l'Assemblée générale et la plupart des organes et organismes des Nations Unies portent aux activités de redressement et de relèvement des pays du CILSS, ainsi qu'au programme de la lutte contre la désertification dans la région soudano-sahélienne;

(ii) de l'urgence des programmes de lutte contre la sécheresse et la désertification dans la région soudano-sahélienne où la plupart des pays sont classés dans le groupe des pays les moins avancés;

(iii) du caractère spécifique et novateur des méthodes du BNUS, dans l'identification des projets et surtout dans la mobilisation du financement.

b) D'autre part,

(i) du fait que le BNUS soit de création relativement récente, les recommandations auxquelles on pourrait aboutir dès maintenant éviteraient des erreurs de départ et permettraient une utilisation optimale des ressources en garantissant donc une meilleure assistance aux pays soudano-sahéliens;

(ii) du fait de la complexité des phénomènes de sécheresse et de désertification, une approche intégrée permettrait d'affiner les rapports du BNUS avec les Etats concernés, les organisations régionales et les organes, programmes et organismes des Nations Unies, ainsi qu'avec les diverses sources de financement;

(iii) cette approche intégrée faciliterait la planification et la coordination des programmes de redressement et de relèvement des pays du CILSS d'une part, et l'application du plan d'action contre la désertification dans la région soudano-sahélienne d'autre part, et donnerait aux Conseils d'administration du PNUD et du PNUE, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale, la possibilité de fixer éventuellement de nouvelles orientations à moyen et long terme;

(iv) enfin et surtout, cette étude tenterait de vérifier si le BNUS a répondu aux besoins d'assistance que les pays de la région soudano-sahélienne en attendaient.

3. La désertification et la sécheresse dans la région soudano-sahélienne ont pris des proportions catastrophiques et leur gravité s'explique par le caractère global et cumulatif des conséquences de ces deux phénomènes qui ont mis en cause notablement le développement des pays de la région où, durant les 50 dernières années, 65 millions d'hectares de sols productifs ont été perdus.

4. Ces deux phénomènes agissent mutuellement sur presque tous les aspects de la vie des pays concernés. Cela entraîne notamment :

a) Sur le plan écologique : la disparition des forêts et des pâturages, la baisse de la pluviométrie, l'extinction de certaines formes d'élevage;

b) Sur le plan agricole : l'aridité et la stérilité des sols excluant toutes activités rurales jusqu'aux cultures de subsistance, entraînant un exode rural massif venant lui-même accentuer les difficultés de gestion de jeunes agglomérations urbaines des pays touchés (logement, scolarisation, santé, approvisionnement);

c) Sur le plan des communications : l'ensablement des pistes et des routes rendant certaines régions inaccessibles.

5. Ces quelques faits suffisent pour expliquer que dans presque toutes les résolutions sur le redressement au Sahel, l'Assemblée générale ait :

a) Invité les Etats membres, la plupart des organismes et programmes des Nations Unies, en particulier le PNUD, le PNUF, la FAO, l'ONUDI, l'UNESCO, l'OIT, l'OMS, l'UNU, le PAM ainsi que les organisations non gouvernementales, à consacrer le plus possible de ressources aux demandes d'assistance formulées par les pays soudano-sahéliens;

b) Demandé au Conseil d'administration du PNUD d'accorder une priorité élevée aux programmes de développement régionaux touchant directement ou indirectement la sécheresse dans la région soudano-sahélienne.

6. Le Conseil économique et social a notamment demandé aux organes, organismes et organisations du Système des Nations Unies d'accroître leur assistance aux programmes de lutte contre la sécheresse et la désertification par des actions communes entreprises avec le BNUS (résolution 1980/51).

7. De tout cela, il résulte qu'un intérêt majeur est porté aux activités de redressement, de relèvement et de développement dans la région soudano-sahélienne, ainsi qu'à l'application du Plan d'action pour lutter contre la désertification. Tenant compte de cet intérêt et de la priorité accordée à ces activités, le Corps commun d'inspection a inscrit, dans son programme pour l'année 1982, une étude sur les activités du BNUS, espérant contribuer, par des recommandations constructives à l'efficacité de ses programmes.

B. Actions importantes entreprises par les Etats concernés - Prélude à la création du BNUS

8. Les six chefs d'Etat de la Haute-Volta, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal et du Tchad ont signé, le 12 septembre 1973 à Ouagadougou, une convention portant création du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS). A cette occasion, ils ont adopté, sur proposition de leurs ministres, le programme résumé ci-dessous (paragraphe 9 à 12).

9. A court terme, un programme d'urgence et de secours aux populations et de sauvetage du bétail couvrant les domaines suivants : (i) besoins alimentaires et santé humaine, (ii) alimentation du bétail et santé animale, (iii) semences, (iv) actions d'urgence pour l'hydraulique humaine et pastorale, (v) moyens de transport et de stockage des produits, (vi) aides financières pour compenser les pertes budgétaires.

10. A moyen et long terme : des programmes nationaux orientés vers la solution du problème de la production alimentaire, l'eau, la reconstitution du cheptel et le reboisement et concentrant les efforts dans les domaines suivants : (i) hydraulique villageoise, agricole et pastorale, (ii) élevage : prophylaxie, aliments du bétail, reconstitution du cheptel, aménagement des pâturages et parcours pastoraux, (iii) programmes nationaux de reboisement, (iv) construction, amélioration et entretien des pistes secondaires de desserte aux fins de désenclavement.

11. Un programme sous-régional : définissant les actions prioritaires à mener, telles que : (i) la construction de grands barrages pour l'irrigation, (ii) le développement des voies de communication inter-Etats, (iii) la création

du Fonds spécial du Sahel destiné à financer des opérations ou actions de solidarité, des secours d'urgence, des opérations ou actions de développement à moyen et long terme, (iv) le plan semencier sous-régional, intensification et amélioration de la production agricole, (v) le programme de reboisement à grande échelle pour contrôler l'avance du désert.

12. Un cadre de coopération sous-régionale dans les domaines suivants :

- (i) création d'un Institut du Sahel (recherche appliquée, agronomie, zootechnie, eaux et forêts, coordination des actions de recherches des pays de la zone),
- (ii) création ou renforcement de centres de formation de cadres supérieurs dans le domaine de l'agronomie, des eaux et forêts, de l'hydrologie et de la météorologie,
- (iii) lutte contre les épizooties, (iv) lutte contre les grandes endémies humaines.

C. Méthode

13. L'Inspecteur a pu, par souci d'économie, prendre des contacts préliminaires avec les responsables du BNUS à New York, lors d'une mission consacrée à une autre étude. Les divers entretiens effectués ont permis d'établir un questionnaire qui a été adressé aux Etats concernés, aux organisations régionales et aux organes et organismes des Nations Unies intéressés. Formulé de façon appropriée suivant qu'il était adressé aux gouvernements de la région soudano-sahélienne ou bien aux organes et agences spécialisées du Système des Nations Unies, ce questionnaire sollicitait leurs avis et suggestions quant à leurs rapports avec le BNUS et aux activités de ce dernier.

14. Des visites sur le terrain ont été organisées dans un échantillon significatif de pays soudano-sahéliens. Ces visites ont donné lieu à des séances de travail instructives avec les services gouvernementaux de neuf pays soudano-sahéliens concernés et avec des organisations régionales intéressées (CILSS, CEAO 1/, le centre AGRHYMET 2/, Liptako-Gourma 3/ et l'Institut du Sahel 4/ ainsi qu'avec le PNUE à Nairobi et la CEA à Addis-Abeba). Des comptes rendus détaillés ont été établis à l'issue de ces visites.

15. Les questions importantes soulevées lors des visites effectuées dans les pays et celles suscitées par les réponses au questionnaire seront analysées au fur et à mesure qu'elles touchent à l'un des points traités ci-après.

1/ La Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) fut créée en 1972 par six Etats dont cinq sont membres du BNUS : Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Haute-Volta. Elle vise la création d'un marché commun pour les Etats membres en même temps qu'elle réalise des projets régionaux de coopération dans tous les domaines du développement.

2/ Le Centre régional de formation et d'application en agrométéorologie et hydrologie opérationnelles (AGRHYMET) est situé à Niamey. Il s'agit d'un projet régional appartenant aux Etats membres du CILSS. Il a pour objet la surveillance météorologique, hydrométéorologique et agrométéorologique, la fourniture de données statistiques et la formation des techniciens dans ces domaines.

3/ L'Autorité pour le développement intégré du Liptako-Gourma fut créée en 1970 par trois Etats : la Haute-Volta, le Mali et le Niger et a pour objet l'aménagement de la région du Liptako-Gourma.

4/ L'Institut du Sahel fut créé suite à la décision du CILSS en 1973. Son siège se trouve à Bamako. Le rôle de cet Institut consiste à assurer :

- a) La collecte, l'analyse et la diffusion des résultats de la recherche scientifique et technique;
- b) Le transfert et l'adaptation au Sahel de technologies existant dans la région ou dans d'autres régions du monde présentant une situation écologique similaire ;
- c) La coordination et l'harmonisation de la recherche scientifique et technique entreprise dans les pays de la région;
- d) La formation de chercheurs et techniciens.

16. L'auteur exprime ici sa reconnaissance à tous ceux (responsables des services gouvernementaux, des organisations régionales, des institutions des Nations Unies) qui l'ont aidé, soit directement au cours des entretiens effectués, soit par la transmission des réponses aux questionnaires précités et des commentaires à propos de la première rédaction de ce rapport.

II. CREATION DU BNUS PAR LES NATIONS UNIES MANDATS ET ORGANISATION

A. Mandats

17. En 1973, à sa 28ème session, l'Assemblée générale des Nations Unies a établi, au sein du Secrétariat général, un Bureau spécial pour le Sahel, chargé de coordonner les activités du Système des Nations Unies à moyen et long terme pour la réhabilitation et le développement des pays sahéliens sévèrement affectés par la sécheresse (résolution 30/54). Un Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les activités soudano-sahéliennes financées par des contributions volontaires est créé pour doter le BNUS des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. La supervision de ce bureau, à l'origine attribuée au SSG pour les affaires politiques et générales, a été confiée en octobre 1976 à l'Administrateur du PNUD.

18. A sa création, le BNUS couvrait les six pays membres fondateurs du CILSS (Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad) auxquels se sont jointes la Gambie en 1973 et les Iles du Cap Vert en 1975.

19. Au mois de décembre 1978, à la suite de l'adoption, par la Conférence des Nations Unies sur la désertification, d'un Plan d'action pour lutter contre la désertification, l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution 33/88) a étendu les compétences du BNUS à l'assistance en vue de la mise en oeuvre de ce plan dans 15 pays soudano-sahéliens (les pays membres du CILSS, plus la République Unie du Cameroun, l'Ethiopie, le Nigeria, l'Ouganda, le Kenya, la Somalie et le Soudan).

20. Pour refléter l'étendue géographique de ses responsabilités, le nom du Bureau est devenu Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne (BNUS). Par la suite, l'Assemblée générale a approuvé l'extension des activités du BNUS, dans le cadre de son second mandat, à d'autres pays soudano-sahéliens : Djibouti, Guinée, Guinée Bissau (résolution 35/72) et Bénin (résolution 36/190).

21. En janvier 1979, l'Administrateur du PNUD et le Directeur exécutif du PNUE ont signé un memorandum d'entente confiant au BNUS, au nom du PNUE, la responsabilité, dans le cadre d'une entreprise commune PNUE/PNUD, de l'application du Plan d'action pour lutter contre la désertification dans la région soudano-sahélienne. Les fonctions assignées au BNUS sont notamment la planification, la programmation, la mobilisation du financement et la mise en oeuvre des projets.

22. Le BNUS, pour ce qui est de l'application du Plan d'action de lutte contre la désertification, couvre donc en tout 19 pays africains, mais doit, en outre, assurer pour les huit pays membres du CILSS un programme spécifique de réhabilitation, suite aux conséquences très graves de la sécheresse persistante que ces huit pays ont connue depuis 1967. L'Assemblée générale, a en effet assigné au BNUS, outre ses fonctions de redressement, de relèvement et de développement des pays du CILSS, le rôle de mécanisme des Nations Unies chargé d'appuyer, pour le compte du PNUE, les efforts de lutte contre la désertification de ces 19 pays soudano-sahéliens (résolution 33/88).

23. Quant aux organisations non gouvernementales, elles contribuent à la lutte contre la sécheresse et la désertification en Afrique à travers de multiples institutions dont le Club du Sahel.

24. Depuis 1975, les activités du BNUS se sont surtout développées dans le cadre de l'exécution du premier mandat relatif à l'effort de redressement, de relèvement et de développement des pays du CILSS victimes de la sécheresse.

25. Le deuxième mandat relatif à l'application du Plan d'action pour lutter contre la désertification étant plus récent (1978) a connu naturellement une mise en oeuvre plus tardive. Pour l'exécution de ce deuxième mandat, le PNUE et le PNUD ayant signé un protocole d'accord en 1979 par lequel le BNUS agirait comme entreprise commune, ont convenu de se partager à égalité (50%-50%) les frais de fonctionnement du BNUS dans le cadre de son deuxième mandat, ainsi que le financement de certaines de ses activités.

26. Le Conseil d'administration du PNUE, à sa 10ème session tenue en mai 1982, a exprimé ses inquiétudes au sujet de la persistance et de l'aggravation du processus de désertification dans la région soudano-sahélienne et à propos de la lenteur avec laquelle le plan d'action est exécuté pour combattre cette désertification et a demandé au Directeur exécutif de renforcer le soutien du PNUE au BNUS et de faire rapport au Conseil d'administration à sa 11ème session sur l'application de cette demande. Le Conseil d'administration du PNUD, à sa 28ème session tenue en juin 1982, a constaté avec inquiétude que le niveau des contributions du PNUE à l'effort conjoint PNUD-PNUE (soutien institutionnel) n'est pas entièrement assuré et a insisté pour que le problème soit résolu de façon à ne pas freiner les possibilités pour le BNUS d'appliquer ses responsabilités dans la région soudano-sahélienne. Des consultations entre le PNUE et le PNUD sont actuellement en cours pour trouver les moyens d'appliquer l'accord convenu entre les deux parties afin de renforcer leur action conjointe.

27. La plupart des pays membres du CILSS ont insisté sur la nécessité de faire une distinction claire des activités du BNUS dans l'exécution de ces deux mandats, en rappelant que l'Assemblée générale, dans la résolution 33/88 du 15 décembre 1978, indiquait que les nouvelles fonctions du BNUS doivent être réalisées "sans préjudice" des efforts tendant à la réhabilitation des pays du CILSS victimes de la sécheresse.

28. Le fait que la sécheresse et la désertification soient intimement liées et agissent l'une sur l'autre, en produisant des conséquences relativement similaires, peut conduire, à priori, à considérer qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre ces deux phénomènes et que les deux mandats ont les mêmes objectifs.

29. En réalité, il y a des différences importantes, surtout en ce qui concerne les effets négatifs ressentis par les pays. Les problèmes de désertification varient d'un pays à l'autre et, parfois même à l'intérieur d'un même pays. Ils sont aggravés par la sécheresse dans les pays où elle sévit.

30. La désertification est définie, dans le document "Résumé, plan d'action et résolutions" de la Conférence des Nations Unies sur la désertification (29 août au 9 septembre 1977), comme étant "la diminution ou la destruction du potentiel biologique de la terre qui peut conduire finalement à l'apparition de conditions désertiques. Elle est l'un des aspects de la dégradation généralisée de l'écosystème...". La désertification ainsi définie est un facteur structurel qui affecte profondément l'économie et le mode de vie des populations. Aujourd'hui, plus de 75% des terres couvertes par les pays du CILSS sont arides ou semi-arides, en comparaison avec la moyenne mondiale qui est de 33%. La désertification exige donc des actions qui doivent avoir une portée surtout à moyen et long terme.

31. La sécheresse, elle, est un phénomène cyclique qui accélère le processus de désertification, en détruisant les ressources existantes, notamment la perte partielle ou totale du bétail, l'impossibilité de réaliser certaines cultures vivrières, l'exode rural massif, ce qui rend les pays du CILSS beaucoup plus affectés que les autres partenaires de la région soudano-sahélienne. La plupart des actions de lutte contre la sécheresse impliquent une certaine urgence et la portée d'un programme global la concernant vise surtout le court et moyen terme, encore que certaines actions de prévention peuvent viser le long terme.

32. L'unification des deux mandats, ou plutôt l'intégration du premier Mandat dans le second quant aux objectifs, ne peut être envisagée que si on constate, d'une part, la fin de la sécheresse et, d'autre part, la réalisation complète des objectifs du premier Mandat, notamment l'autosuffisance alimentaire, la reconstitution du cheptel, la création de conditions d'approvisionnement des populations.

33. D'après les informations obtenues dans les pays du CILSS visités, confirmées par les rapports de l'Administrateur du PNUD (DP 450 du 1er avril 1980, paragraphe 5 et DP 544 du 1er mars 1981, paragraphe 4), la sécheresse continue encore à sévir dans la plupart de ces pays. Cette constatation a été confirmée par le rapport du Secrétaire général à la 37ème session de l'Assemblée générale (A/37/122).

34. Selon les estimations faites par le CILSS et par diverses missions d'évaluation de pays et organismes donateurs, on note l'insuffisance des pluies, leur répartition inégale dans le temps et dans l'espace et on constate la persistance de déficits céréaliers importants ^{5/} atteignant un total de 200.000 tonnes en 1980-1981, dans l'ensemble des pays du CILSS (DP 450 du 1er avril 1980, page 7).

35. La plupart des pays du CILSS font remarquer que rien ne permet d'affirmer que le cycle de la sécheresse qui a débuté en 1967 soit arrivé à sa fin. Au contraire, ces pays vivent encore dans la crainte, à l'approche de chaque période d'hivernage, de connaître une aggravation de la sécheresse.

36. La plupart de ces pays considèrent que, malgré les efforts louables des différents donateurs et du BNUS et l'efficacité des méthodes de ce dernier qui sont adaptées à l'urgence que nécessite la lutte contre la sécheresse, le programme quinquennal (projets de première génération) adopté par les chefs d'Etat du CILSS, en décembre 1977, à Banjul, n'a connu qu'une exécution très partielle; car, si les activités d'identification et de programmation ont été satisfaisantes, les activités de mobilisation du financement, comparées aux besoins globaux, n'ont donné que des résultats limités.

37. On constate donc que le programme de réhabilitation des pays du CILSS vise des objectifs spécifiques, en tout cas, pour ce qui est du court et moyen terme, alors que certains de ses aspects à long terme peuvent être couverts par le Plan d'action pour la lutte contre la désertification. C'est ce qui explique que l'Assemblée générale ait affirmé (résolution 33/88 du 15 décembre 1978) que le BNUS doit réaliser sa mission nouvelle de lutte contre la désertification sans que cela ne réduise ses efforts en faveur de la réhabilitation des pays du CILSS.

38. Le BNUS lui-même établit une distinction claire entre ces deux mandats. C'est ainsi qu'il a entrepris, en 1979, des missions de planification et de programmation, avec pour objectif d'aider à la formulation de programmes nationaux spécifiques de lutte contre la désertification (évaluation des causes principales de la désertification, adaptation des activités en cours et formulation de nouvelles activités relatives à la lutte contre la désertification, conditions de préparation d'un plan national, choix des projets prioritaires).

39. A la réunion conjointe du CILSS/BNUS/Club du Sahel, tenue le 23 novembre 1978, à Dakar, financée par le BNUS, et à laquelle ont participé des représentants des Etats membres, les grandes lignes d'un Plan d'action régional ont été arrêtées, suite à la décision du Conseil des ministres du CILSS (Session du 9 juin 1979, à Dakar) selon laquelle "le CILSS et le BNUS devront collaborer pour la mise en oeuvre d'un plan unifié de lutte contre la désertification". Ces grandes lignes couvrent, notamment, les problèmes régionaux de détérioration des pâturages, d'aménagement des ressources en eau, de fixation des dunes, d'approvisionnement en combustible ligneux, de reboisement en général, d'agriculture dans les zones arides, d'information, d'éducation et de formation. Cette réunion a ainsi recommandé, pour la réalisation de ce plan régional, la collaboration étroite entre le CILSS et le BNUS, notamment par l'intermédiaire de "l'Equipe écologie-forêt" qui a été instituée au niveau du CILSS et au niveau national. Une liste des projets régionaux et nationaux a été arrêtée dont 107, considérés comme hautement prioritaires, sont présentés avec suffisamment d'éléments permettant l'élaboration immédiate des fiches techniques.

^{5/} Les déficits céréaliers, dans certains pays membres du CILSS, sont devenus structurels.

40. Les résultats obtenus à la réunion sus-mentionnée (paragraphe 39) et les travaux du BNUS et de l'équipe écologie-forêt ont permis à la Conférence des Chefs d'Etat du CILSS, tenue au mois de janvier 1980, à Ouagadougou, d'adopter le plan d'action unifié (CILSS, BNUS, Club du Sahel) pour lutter contre la désertification, ce plan étant distinct du programme de lutte contre la sécheresse.

B. Organisation

41. Le Directeur du BNUS est sous l'autorité directe de l'Administrateur du PNUD. L'installation du siège du BNUS à New-York permet, d'une part, de faciliter la liaison avec le PNUD, avec les représentants à New York des 19 pays concernés et avec ceux des pays donateurs et, d'autre part, de faire bénéficier le BNUS des structures du PNUD, en matière de gestion administrative, d'information et de communications; cependant que l'installation d'un Bureau régional à Ouagadougou, où est situé le siège du CILSS, tout en dépendant du Directeur du BNUS, permet de suivre, dans les divers pays de la région soudano-sahélienne, les activités de programmation et l'exécution des projets.

42. Certains pays ont souligné le manque de liaisons régulières avec le Bureau régional de Ouagadougou et ont souhaité qu'un système de représentation locale soit envisagé. Le Soudan souhaite la création d'un organisme régional regroupant les pays non membres du CILSS et ayant son siège à Khartoum. Ce même pays indique que ce projet, s'il vient à se réaliser, doit entraîner l'installation, à Khartoum, d'un représentant du BNUS. De même, la Mauritanie souhaiterait qu'un représentant du BNUS soit installé à Nouakchott, pour couvrir les pays membres de l'Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), afin d'éviter les difficultés de liaison et de communication avec Ouagadougou. Comme il l'avait expliqué aux représentants de ces pays lors des visites effectuées, l'Inspecteur considère que, dans la situation actuelle, il est inopportun de créer de nouveaux bureaux locaux ou de désigner des représentants car les services du PNUD assurent de façon efficace de telles prestations et évitent au BNUS des charges supplémentaires. On doit rappeler ici que l'une des conclusions de la réunion que le BNUS a organisée à Dakar, du 30 mai au 1er juin 1979, a été que les représentants résidents recevraient régulièrement du BNUS les informations leur permettant de rendre effective la priorité des activités de lutte contre la sécheresse et la désertification dans leurs rapports ordinaires avec les gouvernements et lors de la préparation des programmes d'assistance.

43. Certains pays et la CEA ont souhaité le renforcement du Bureau régional de Ouagadougou, alors que d'autres ont indiqué que le siège du BNUS à New-York devrait être réduit au strict minimum, nécessaire à la liaison avec le PNUD et à la coordination. On doit, cependant, faire observer que l'une des fonctions principales du BNUS est la mobilisation du financement et cela nécessite des activités permanentes auprès des sources multilatérales et bilatérales. Aussi, le BNUS devant coordonner l'ensemble des activités du Système des Nations Unies de lutte contre la sécheresse et la désertification en Afrique, ne peut qu'avoir une structure centrale lui permettant d'assurer une telle mission qui implique que l'organisation de son siège puisse y répondre; l'installation de son siège à New-York étant donc stratégique pour ces deux fonctions essentielles (financement et coordination). Cependant, le Bureau régional de Ouagadougou doit disposer d'un personnel qualifié et suffisant pour répondre à la mission de programmation, formulation et suivi des projets. La répartition actuelle du personnel entre le siège et le Bureau régional tient compte des missions qui leur sont dévolues. Le renforcement des structures, notamment celles du Bureau régional envisagé depuis deux ans, n'a pas pu avoir lieu faute des moyens requis; tout au contraire, deux postes (un à New-York et un à Ouagadougou) ont dû être provisoirement gelés à compter du 1er janvier 1983. Seul le Bureau régional pourra être renforcé en 1983 grâce à la mise en place de deux postes d'experts (forestier et conservation des sols) financés directement par l'Australie et la Suède. Aussi est-il prévu le transfert de New-York à Ouagadougou d'un fonctionnaire P-3 au début de 1983.

44. Les dépenses administratives et de support des activités opérationnelles du BNUS dans le cadre de ses deux mandats de l'assistance à la réhabilitation des économies des pays du CILSS affectés par la sécheresse et de la lutte contre la désertification sont indiquées dans le Tableau 2 de la page 10 qui donne également l'évolution du personnel de la catégorie des Administrateurs et des Services généraux, tant au siège à New-York qu'au Bureau régional de Ouagadougou. On remarque que si le nombre de fonctionnaires n'a pas changé d'un biennium à l'autre, par contre, le budget s'est accru de façon notable, ce qui est dû essentiellement à l'inflation (voir le Tableau 2 et les commentaires de ce tableau).

45. Cette structure légère du BNUS et l'absence de bureaucratie dans la plupart de ses méthodes, doivent lui permettre d'assurer convenablement sa mission. Certains pays ont soulevé la possibilité d'en faire une agence d'exécution; cela ne nous semble pas justifié, car non seulement cela accroîtrait notablement les charges, mais en plus, il n'est pas sûr que le BNUS exécuterait les projets à un coût moindre que celui enregistré pour l'exécution par les Etats ou par les agences spécialisées. La nature pluridisciplinaire du programme du BNUS fait que de multiples agences du système interviennent dans leurs domaines respectifs, ce qui permet de concentrer la portée de l'action du BNUS à la stimulation des activités de ces agences plutôt que de faire double emploi avec elles en s'érigeant en agence d'exécution; nécessitant ainsi un recours à un nombre considérable de personnel hautement spécialisé.

46. L'Inspecteur a eu, dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, des discussions avec la plupart des fonctionnaires professionnels du BNUS. Les dossiers personnels des fonctionnaires du BNUS ont été aussi consultés. Il apparaît que, d'une manière générale, ils possèdent les qualifications requises et sont dévoués à la mission du BNUS. Le Tableau 1 ci-dessous montre que la majorité d'entre eux possèdent une formation universitaire importante et attestent d'une expérience professionnelle appréciable acquise avant d'appartenir au BNUS. L'Inspecteur est d'avis cependant que certains fonctionnaires du BNUS devraient bénéficier, en dehors des heures de travail, de cours rapides (une semaine au plus) dispensés par le PNUD pour perfectionner leurs connaissances dans les domaines de l'administration, de l'élaboration des documents de projet et de l'évaluation des projets.

Tableau 1 BNUS : Répartition des professionnels d'après l'expérience professionnelle acquise avant de débiter avec le BNUS et d'après le niveau universitaire

Education	Doctorat	Licence	Certificat de licence
	8	3	4
Expérience	Moins de 10 ans	11 - 20	21 et plus
	6	6	3

III. PLANIFICATION, PROGRAMMATION, IDENTIFICATION ET FORMULATION DES PROJETS

47. Le BNUS, pour l'exécution de ses deux mandats, a pour fonction la planification, la programmation, l'identification des projets et la mobilisation de leur financement, ainsi que le suivi de leur exécution. Il apporte également un appui institutionnel aux pays pour le renforcement de leurs structures nationales et régionales de lutte contre la sécheresse et la désertification et oeuvre pour la coordination de l'ensemble des activités du Système des Nations Unies en cette matière.

Tableau 2 : Budget des services administratifs du BNUS, y compris ceux de l'entreprise conjointe PNUD/PNUE

(a) Coûts (1.000 dollars US)	Personnel					Voyages	Frais généraux	Equipements	Total		
1982-1983 (prévisions)	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2/1	Sous-total P	G-5	Autres SG	Sous-total SG	Total
1980-1981							798,2 a/		108,0	4.386,0 b/	
							540,6		29,5	3.475,0	
(i) New-York											
1982-1983	1	3	3	2	2	-	11	1	9	10	21 c/
1980-1981	1	3	3	2	2	-	11	1	9	10	21
(ii) Ouagadougou											
1982-1983	-	1	3	1	1	-	6	-	10	10	16 c/
1980-1981	-	1	3	1	1	-	6	-	10	10	16

Notes explicatives

Personnel

1. L'augmentation de 17,1% des prévisions budgétaires de 1982-1983 par rapport à 1980-1981, pour le même nombre de personnel, est due à l'augmentation des traitements et de l'indemnité de poste ainsi que les remboursements de frais de scolarité, etc...
2. Les montants relatifs au coût du personnel sont nets des prélèvements pour l'impôt. Les dépenses réelles pourraient, en 1982-1983, ne pas atteindre les montants indiqués dans ce tableau pour trois raisons : (i) Certains postes ne seraient pas pourvus, (ii) La réduction de la contribution du PNUE de \$220.200, déjà signalée à la note (b), (iii) La prise en charge du financement de deux postes par les gouvernements d'Australie et de Suède.

Voyages

3. La croissance des frais de voyage reflète l'accroissement des responsabilités du BNUS qui se traduiront par des voyages accrus du Directeur et du personnel du BNUS, dans le cadre du programme et notamment des activités de mobilisation des ressources.

Frais généraux

4. En plus de l'augmentation de \$500.100 de remboursement de services rendus par le PNUD en 1982-1983, le BNUS doit faire face à des frais généraux plus élevés dus au déménagement dans d'autres bureaux.

Equipement

5. L'accroissement des frais d'équipement en 1982-1983 est dû à l'achat de voitures de service et d'équipement de bureau.

Source : DP/548 et DP/1982/53.

- a) A l'exclusion de \$500.100 représentant le remboursement de services fournis par le PNUD.
- b) La contribution du PNUE diminuera de \$220.200 en 1983, ce qui réduira le total à \$4.165.800.
- c) En 1983, 1 poste D-1 à New-York et 2 postes P-5 et un poste P-4 à Ouagadougou resteront vacants.

48. Dans le cadre de ses deux mandats, le BNUS a organisé des missions de planification et de programmation inter-organisations qui ont couvert, pendant les années 1979 à 1982, 18 pays sur 19 (seul le Tchad n'a pas bénéficié de cette activité du BNUS, en raison de circonstances exceptionnelles). Ces missions ont été organisées et exécutées par le BNUS en accord avec le PNUE et en consultation avec le PNUD dans le but notamment de :

- a) Evaluer l'ampleur de la désertification dans les pays concernés et en déterminer les causes et les conséquences;
- b) Inventorier les activités de lutte contre la désertification dans les pays concernés;
- c) Etudier avec les Gouvernements la préparation de plans nationaux de lutte contre la désertification, ainsi que la création de mécanismes institutionnels chargés de la réalisation, de la coordination et de l'évaluation de ces plans;
- d) Aider à identifier, formuler et évaluer les projets prioritaires soumis par les gouvernements au BNUS, pour assistance dans la recherche de financement externe.

49. Ces missions ont abouti à l'identification de centaines de projets qui ont été soumis, soit au Groupe consultatif de la lutte contre la désertification (DESCON) ^{6/}, soit aux donateurs bilatéraux, ou à divers programmes et fonds appartenant au Système des Nations Unies tels que le Fonds d'équipement (FENU), le Fonds des activités pour les populations (FNUAP), le PAM et l'IFAD.

50. Les rapports de missions d'assistance à la planification et à la programmation ont été une base de départ pour d'autres missions d'étude et d'identification de projets organisées par le BNUS conjointement avec les pays donateurs : Suède (SIDA), Danemark (DANIDA), Finlande, Yougoslavie, Pays-Bas, Italie, etc., et s'adressant généralement à un secteur particulier ayant un impact important sur la lutte contre la désertification : conservation de l'énergie et développement des sources d'énergie renouvelable (Gambie, Sénégal, Cap Vert); reboisement (Niger, Haute-Volta); réhabilitation et gestion des zones de pâturage (Soudan, Somalie, Ethiopie).

51. Un pas de plus a été franchi avec l'organisation de missions de formulation de projets par des agences spécialisées, sur financement BNUS, tels que les projets forestiers en Ethiopie et en Ouganda; énergie solaire au Mali; contrôle de l'érosion et protection des palmeraies au Niger; fixation des dunes et lutte contre l'ensablement en Mauritanie et au Soudan; formation post-universitaire pour les cadres chargés de la gestion de l'espace pastoral dans les pays membres du CILSS.

52. Les rapports de ces missions de planification, programmation, identification et formulation ont servi à la préparation, par le BNUS, de rapports par pays, faisant le bilan de la lutte contre la désertification, indiquant les actions en cours et celles qui restent à entreprendre et donnant la liste des projets prioritaires pour lesquels le pays concerné recherche un financement externe.

53. Ainsi, le BNUS dispose-t-il d'un programme de travail couvrant l'ensemble des Etats membres qui va de l'aide à la planification et à la programmation jusqu'à l'identification et la formulation des projets, du moins en ce qui concerne la lutte contre la désertification. Une telle activité dans le domaine de la réhabilitation des économies affectées par la sécheresse dans les pays du CILSS est absente, le BNUS intervenant directement au niveau de la phase formulation des projets (appelés projets de la première génération) laissant au CILSS et aux Etats membres du CILSS le soin de couvrir les autres phases de planification, programmation et identification. Pour les deux mandats, l'assistance du BNUS a une importance particulière au niveau de la recherche de financement additionnel et celui de la supervision de l'exécution des projets.

^{6/} Le DESCON est un mécanisme de consultation, de concertation technique et de mobilisation des ressources établi sous l'égide du Directeur exécutif du PNUE. C'est un forum qui permet de regrouper les Etats membres et les organismes du Système des Nations Unies et les bailleurs de fonds potentiels.

A. Assistance du BNUS à la planification et à la programmation

54. En dépit des missions de planification (cf. paragraphe 49), l'Inspecteur a constaté, à la suite des visites effectuées dans les pays de la région, que nombre de pays bénéficiaires ne disposent pas encore de plans nationaux de lutte contre la désertification reposant sur une analyse des causes et des effets de ce phénomène, indiquant les actions prioritaires à court, moyen et long terme à engager, ainsi que les moyens humains, financiers et physiques nécessaires pour les mettre en oeuvre et traçant le cadre et le support institutionnels requis pour mener à bien ces actions.

55. Si les rapports des missions organisées par le BNUS et associant des agences spécialisées et parfois des donateurs ont abouti à des recommandations concernant les différentes mesures à prendre pour lancer, renforcer et institutionnaliser la planification, la programmation, l'identification et la formulation des actions de lutte contre la désertification, il demeure que des pays intéressés n'ont pas encore pris les dispositions voulues pour intégrer systématiquement ces recommandations dans leur plan de développement économique et social, bien que les missions du BNUS aient eu lieu pour le plupart en 1979. Les plans de développement contiennent une série d'actions de lutte contre la désertification, mais réparties entre plusieurs ministères et ne relevant pas encore d'une stratégie d'ensemble.

56. Il faudrait que le BNUS, qui attribue une importance particulière au suivi de l'identification et de la formulation des projets dont il doit rechercher le financement, puisse attacher une importance égale à une assistance effective qui permettrait à chaque pays membre d'élaborer une stratégie, un programme ou un plan national de lutte contre la désertification qui seraient intégrés, si possible, dans les plans nationaux de développement.

57. Plus précisément, il faudrait que le BNUS puisse aider les 19 pays à élaborer avec soin des plans, stratégies ou programmes de lutte contre la désertification bien articulés dans le temps et dans l'espace, indiquant soigneusement les actions prioritaires à entreprendre en distinguant celles qui s'attaquent aux causes de celles qui remédient aux effets, et en inventoriant les moyens financiers humains et physiques que le pays peut dégager - pour d'abord compter sur lui-même - et ceux qui doivent venir de l'extérieur pour l'exécution de ces actions.

58. Dans les réunions des Représentants résidents du PNUD, soit au niveau des pays membres du BNUS (Dakar 30 mai - 1er juin 1979), soit à l'échelle africaine (Mbabane 7 - 17 janvier 1980), les activités du BNUS concernant la lutte contre la désertification et leur intégration dans le 3ème cycle de la programmation par pays en tant que projets prioritaires ont été examinées. De même, des consultations ont lieu entre le BNUS et les bureaux régionaux du PNUD pour l'Afrique et les pays arabes en vue de collaborer étroitement à la préparation des programmes par pays et notamment les chapitres relatifs à la lutte contre la désertification ^{7/}. Mais il ne semble pas que l'on ait atteint le stade où un chapitre soit dévolu dans les programmes par pays à la lutte contre la désertification, indiquant la stratégie suivie, les moyens rassemblés et les délais impartis.

59. L'élaboration d'une telle stratégie dans les programmes par pays devrait tenir compte du travail théorique et pratique entrepris par certains Etats membres qui ont organisé des séminaires ou des colloques à cet effet et les organismes inter-gouvernementaux spécialisés. Elle devrait constituer également un moment privilégié et une occasion précieuse de réflexion et d'étroite collaboration entre les organes des Nations Unies, les agences spécialisées et le PNUD pour mettre en pratique, avec les ajustements adéquats, les recommandations du Plan d'action mondial de lutte contre la désertification et plus particulièrement une approche globale et pluridisciplinaire de la lutte contre la désertification en la replaçant dans le cadre général des efforts déployés par les pays en voie de développement pour induire un développement généralisé. La coordination et la collaboration à l'intérieur du Système des Nations Unies et entre le Système et les pays concernés

^{7/} Pour plus de détails, voir DP/455 du 24 mars 1980.

est un élément primordial pour le succès de toute programmation de leurs activités de développement en général et de lutte contre la désertification et la sécheresse, en particulier 8/.

60. Pour faciliter le contrôle de la mise en exécution de cette stratégie, il faudrait que le BNUS puisse examiner avec les gouvernements l'intérêt d'une actualisation périodique synchronisée, soit avec la périodicité des plans de développement économique et social, soit avec les cycles de programmation par pays.

61. Si l'élaboration de la stratégie nécessite la collaboration de plusieurs agences spécialisées et départements des Nations Unies, sous l'égide du BNUS, la mise à jour devrait pouvoir se faire avec les moyens en personnel du Bureau régional du BNUS à Ouagadougou qui devrait exécuter une telle tâche dans le cadre normal de ses activités avec la participation des services gouvernementaux concernés, du Représentant/Coordonnateur du PNUD et du personnel résident des agences spécialisées, soit dans le pays, soit dans la région.

B. Assistance par le BNUS à l'identification et à la formulation des projets

62. Les projets de lutte contre la désertification et la sécheresse finalement retenus comme prioritaires par les gouvernements des pays couverts par le BNUS se chiffrent actuellement par centaines et proviennent de sources très diverses : projets identifiés et formulés par les pays, par le CILSS, par les agences spécialisées, par les missions BNUS, etc. C'est dans ce vaste portefeuille de projets que les pays puisent pour sélectionner quelques projets et les soumettre au BNUS pour une aide dans la recherche de financement extérieur complémentaire.

63. Ce qui frappe en dehors de la longueur de la liste de ces projets, c'est leur hétérogénéité et la diversité des critères qui ont servi à l'attribution du label "prioritaire". Il semble, pour avoir une vue aussi claire que possible quant aux critères de choix des projets prioritaires, du moins ceux qui sont soumis au BNUS, qu'il est nécessaire de les classer en deux catégories :

a) Les projets de lutte contre la sécheresse et tirant, si l'on peut dire, leur légitimité de leur appartenance au programme d'activité du CILSS et visant soit à prévenir les effets de toute sécheresse future, soit à assurer l'auto-suffisance alimentaire, ou de permettre d'accélérer le processus de développement économique et social;

b) Les projets de lutte contre la désertification et devant contribuer à réaliser un ou plusieurs objectifs du Plan d'action pour la lutte contre la désertification. Ces projets ont été, pour la plupart, étudiés et sélectionnés par les gouvernements en étroite collaboration avec le BNUS, dans le cadre des activités des missions de programmation qui ont visité 18 pays sur 19.

64. Il n'y aurait rien à objecter à ce que les projets prioritaires confiés au BNUS, pour la recherche de financement, soient établis sur des critères aussi variés, si l'on était sûr que globalement les projets retenus par les pays bénéficiaires et soutenus par les donateurs sont effectivement les plus intéressants. Si la plupart, sinon l'ensemble des projets exécutés, en cours d'exécution, soumis à une recherche de financement ou simplement formulés, semblent utiles en eux-mêmes comparés à d'autres projets non retenus, il ne semble pas que certains d'entre eux auraient dû être retenus comme ayant une plus grande priorité. Certains projets ou programmes, tel le Centre AGRHYMET, devraient chercher à établir un meilleur équilibre entre la sophistication technique requise par leurs objectifs et la formation plus rapide des cadres locaux, ainsi qu'un usage optimum des résultats acquis au niveau des utilisateurs. Le problème reste complexe, puisque tous les projets inscrits sur les listes soumises au BNUS dans le cadre de ses deux mandats sont considérés comme extrêmement urgents et dotés d'une priorité

8/ Voir à cet égard les recommandations du rapport du Corps commun d'inspection JIU/REP/76/10 "Rapport sur la programmation par pays, instrument de la coordination et de la coopération au niveau des pays", Genève, octobre 1976.

égale par les gouvernements qui les ont sélectionnés. Cet état de fait permet néanmoins de fournir aux sources de financement une certaine souplesse dans l'allocation des ressources.

65. Il faudrait, cependant, que le BNUS fasse un effort de réflexion théorique particulier pour aboutir à l'élaboration d'une méthodologie d'identification et de formulation des projets répondant aux besoins prioritaires des pays, mais fondée sur des critères établis avec soin. Ceci serait, naturellement, grandement **facilité** si, comme il a été dit plus haut, les objectifs assignés par les gouvernements étaient indiqués de façon distincte dans le plan national et dans le programme par pays. Il serait très difficile d'imposer une série de critères uniques valables en tout lieu et en toute circonstance. Quelques principes fondamentaux devraient guider l'action, non seulement du BNUS, mais aussi des Représentants résidents du PNUD, des agences spécialisées, des gouvernements demandeurs et des gouvernements donateurs dans l'établissement de critères, si possible, acceptés par tous pour le choix des projets prioritaires.

66. Il faudrait pouvoir, chaque fois que cela est possible, privilégier les projets qui associent, dans leur exécution, la plus large part aux gouvernements locaux, à leurs experts, à leur administration et aux populations concernées. Le recours à l'expertise externe ^{9/} et aux équipements importés devrait être réservé aux cas où il n'est pas possible de faire autrement. Il faudrait donner la priorité aux projets qui ont l'impact le plus large possible, par exemple, un projet de ceinture verte, de fixation des dunes ou de reforestation qui permettrait, en même temps, de régénérer le sol, d'assurer des revenus complémentaires aux populations locales (fruit des arbres plantés), de procurer une source d'énergie alternative (bois des espèces plantées) et de contribuer à fixer les populations, devrait avoir la priorité par rapport à toute plantation qui ne permettrait d'atteindre qu'un seul de ces objectifs.

67. Le Tableau 3 ci-dessous présente la ventilation suivant le mode d'exécution et les composants des projets pour ce qui est des ressources fournies par le truchement du Fonds d'affectation spéciale et donne les montants et les pourcentages pour les composantes suivantes (non comprises les missions de planification et de formulation des projets) : experts, consultants, formation, sous-traitance et équipement.

Tableau 3 : Exécution par les gouvernements et par les agences spécialisées sur les contributions au Fonds d'affectation spéciale (avril 1982)
(en dollars US)

<u>Rubriques</u>	<u>Montants exécutés par les agences</u>	<u>Montants exécutés par les gouvernements</u>	<u>Total</u>	<u>% du Grand Total</u>
Personnel national	284.210	5.904.630	6.188.840	10,06
Experts ^{10/}	5.167.930	--	5.167.930	8,40
Consultants ^{11/}	731.751	40.000	771.751	1,25
Formation	982.386	433.921	1.416.307	2,30
Sous-traitance	7.425.812	1.439.496	8.864.808	14,41
Equipement	16.561.527	4.748.178	21.309.705	34,64
Divers ^{12/}	2.797.367	12.388.489	15.185.856	24,68
Coûts fixes	2.600.620	17.980	2.618.600	4,26
SOUS-TOTAUX	36.551.103	24.972.694		
GRAND TOTAL			<u>61.523.797</u>	<u>100,00</u>
Pourcentage de l'exécution gouvernementale par rapport au total du budget			<u>40,59%</u>	

^{9/} Voir le rapport du Corps commun d'inspection JIU/REP/78/3 sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement, Genève, mars 1978.

^{10/} Détenant des contrats de plus d'un an.

^{11/} Détenant des contrats allant jusqu'à un an.

^{12/} Divers comprend, entre autres, les coûts opérationnels et l'entretien.

68. Dans ses précédents rapports, notamment le Rapport sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement (JIU/REP/78/3), le Corps commun d'inspection est parvenu à la conclusion qu'il était important de trouver des solutions de rechange aux experts étrangers résidents chargés de l'exécution des projets. Plusieurs méthodes ont été suggérées, notamment le recours plus fréquent aux services de consultants, même si plusieurs visites aux projets sont nécessaires, ainsi qu'une plus grande fréquence des accords de coopération combinant les avantages de la sous-traitance et du jumelage ^{13/}. Ces substituts aux experts résidents sont particulièrement valables pour les projets appuyés par le BNUS :

a) Ils procureraient une réduction significative du coût permettant ainsi de couvrir les dépenses de plus de projets bénéficiant de l'appui du BNUS;

b) Ils diminueraient les difficultés causées par les retards dans le recrutement des experts et leur installation, ainsi que celle de leur famille au siège du projet;

c) Ils permettraient de rendre effectif le pouvoir de gestion du projet par le gouvernement hôte en attribuant une plus grande responsabilité au personnel national;

d) Les accords de coopération (voir JIU/REP/78/3, paragraphes 203 à 212 et Annexe V) pourraient constituer un encouragement majeur aux pays donateurs pour qu'ils accroissent leurs contributions et procurent un cadre institutionnel permettant la continuation des projets quand l'assistance du BNUS aura atteint son stade final.

69. Pour toutes ces raisons, l'Inspecteur pense que les Gouvernements, le BNUS ainsi que les différentes agences d'exécution doivent exercer encore plus d'efforts au stade de l'élaboration du plan du projet, en vue de limiter la partie des fonds consacrée aux experts étrangers résidents au strict minimum et de faire appel plutôt aux mécanismes des accords de coopération et à une utilisation plus large des consultants à court terme.

IV. LA RECHERCHE DU FINANCEMENT

70. Depuis 1974 et surtout suite à l'élargissement de son mandat en 1979, les montants du financement des projets soumis au BNUS, dans le cadre de ses deux mandats dont certains étaient déjà en cours d'exécution lors de sa création en 1974, sont passés de \$153 millions à \$835,6 millions au 28 décembre 1982. Sur ces montants, provenant des sources ci-après, le BNUS a mobilisé directement 186,3 millions (pour plus de détails, voir Annexe I) qui viennent s'ajouter aux financements nationaux de :

a) Le financement bilatéral, multilatéral ou multi-bilatéral direct : \$584,1 millions;

b) Le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les activités soudano-sahéliennes : \$93,6 millions;

c) Les montants mobilisés directement par le BNUS pour la mise en oeuvre des projets mais ne transitant pas par le Fonds d'affectation spéciale : \$92,7 millions;

d) Le financement national : \$65,2 millions.

71. Ainsi, depuis la création du BNUS, les sommes mobilisées, soit directement par ce dernier, soit à travers le Fonds d'affectation spéciale, ont atteint 186,3 millions de \$ US, représentant 22% de l'ensemble du financement des projets

^{13/} L'idée du jumelage permet de créer, à l'occasion de l'exécution d'un projet, un lien de coopération permanent entre deux institutions concernées dont les effets bénéfiques vont au-delà des objectifs du projet.

récapitulés dans l'Annexe I. Le Tableau 4 donne la répartition du financement BNUS et montre que plus de la moitié des sommes est allouée à l'amélioration et l'entretien des routes de désenclavement et environ un dixième du total pour chacun des secteurs suivants : aménagement et développement des ressources en eau; protection du cheptel et fourniture de semences; reboisement; remplacement de l'infrastructure institutionnelle. Pour les trois secteurs restant, les pourcentages sont les suivants : gestion des pâturages (4%); énergies alternatives et économie d'énergie (2%) : fabrication des outils et machines agricoles (1%).

72. Les montants significatifs mobilisés par le BNUS sont une indication de son efficacité, mais demeurent cependant très loin de couvrir les besoins des pays concernés. Il est, toutefois, possible d'apporter des ajustements aux procédures de mobilisation des fonds adaptées à chacune des quatre sources mentionnées au paragraphe 70 ci-dessus permettant d'augmenter notablement les sommes mobilisées qui restent, d'après les estimations des pays bénéficiaires et des organisations concernées, bien en dessous des besoins réels. Ces ajustements sont analysés plus en détail dans les paragraphes ci-dessous.

73. Le Comité administratif de coordination (CAC), dans un rapport qu'il a présenté au Conseil d'administration du PNUE à sa huitième session (UNEP/GC/8/4), a affirmé, en effet, que "les difficultés de financement constituaient l'un des principaux obstacles à la mise en application de l'ensemble des recommandations formulées dans le Plan d'action pour lutter contre la désertification et que le Système des Nations Unies ne pourrait donner pleinement suite aux 28 recommandations adoptées lors de la Conférence sur la désertification que s'il disposait de financement supplémentaire".

74. Le CAC a recommandé, dans son rapport, qu'un rang élevé de priorité soit accordé, au sein de chacun des organes et organismes des Nations Unies concernés, pour compléter les mesures prises par le système pour assurer l'exécution du Plan d'action, ainsi qu'à l'appui financier nécessaire à sa réalisation (UNEP/GC/8/4, paragraphe 39). Le CAC a exprimé l'opinion, en outre, qu'il "était urgent, pour les bailleurs de fonds extérieurs au Système, d'accroître leurs contributions".

75. Dans les pays soudano-sahéliens, les besoins en capitaux pour financer seulement les projets de lutte contre la sécheresse et la désertification déjà identifiés avec l'assistance du BNUS, atteignaient, à la fin de 1980, plus de \$1.200 millions, alors que les besoins globaux réels dépassent plusieurs milliards de dollars.

A. Le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les activités soudano-sahéliennes

76. Le Fonds a été créé en 1973 et c'est en 1980 qu'il a été inclus avec d'autres fonds dans la Conférence annuelle des Nations Unies pour l'annonce de contributions pour les activités du développement ^{14/}. Les ressources financières du Fonds consistent en des contributions volontaires de la part de gouvernements et d'organisations gouvernementales et non gouvernementales et des privés. De plus, le PNUE et le PNUD annoncent chaque année, après accord de leur Conseil d'administration respectif, des contributions égales du Fonds qui servent à couvrir les frais de fonctionnement du BNUS et une partie de ses activités de programmation.

77. Les contributions au Fonds sont soit affectées par les donateurs à l'exécution d'un projet donné dans un pays donné, soit sont faites sans affectation précise, auquel cas elles seraient allouées après consultation avec les pays concernés membres du BNUS.

78. Les règles qui président à l'emploi des fonds par le BNUS sont dérivées des instructions générales établies par le Conseil d'administration du PNUD au mois de juin 1975 et avalisées par l'Assemblée générale dans sa résolution A/3405 adoptée lors de sa 30ème session. Le BNUS utilise les ressources du Fonds pour financer les activités suivantes :

^{14/} Voir la résolution 35/72 de l'Assemblée générale.

Tableau 4 : Activités financées par le BNUS

ACTIVITES	PROJETS	ETAT D'AVANCEMENT	CONTRIBUTIONS BNUS EN :	
			millions	%
A. Gestion et développement des ressources en eau	a) Inventaire des points d'eau et barrages;	A	17.2	11%
	b) Creusement de 50 puits (Haute-Volta, Gambie, Mauritanie) pour produire de l'eau potable et abreuver le bétail;	A		
	c) Construction de réservoirs et de barrages en terre;	A		
	d) Réalimentation des nappes pour combattre la salinité;	A		
	e) Gestion des plaines inondables;	E		
	f) Entretien et réparation des sources.	E		
B. Santé du bétail; Protection des récoltes et fourniture de semences : secours d'urgence avec des implications à long terme.	a) Protection du bétail contre les épidémies et reconstitution du cheptel;	A	17.7	11%
	b) Fourniture aux fermiers de semences; engrais; pesticides;	A		
	c) Protection des récoltes au moyen de la fourniture de pesticides, construction et gestion de silos pour limiter les pertes, régulariser l'offre et la demande de céréales, stabiliser les prix à la production et à la consommation et faciliter la distribution en cas d'urgence	A		
C. Fabrication d'outils et machines agricoles.	Assistance aux pays pour produire des charrues et charrettes et vulgariser leur emploi pour améliorer la production	A	2.1	1%
D. Reboisement : reboisement villageois, ceintures vertes autour des villes, contrôle de l'érosion	Planter près de 3.500 ha autour de Niamey (Niger), Gao (Mali), Sapone et Koudougou (Haute-Volta) en vue de : - subvenir aux besoins en énergie domestique (bois), - protéger les écosystèmes fragiles contre l'érosion (Cap Vert) et les dunes de sable (Sénégal et Somalie), - améliorer l'environnement local : protection contre les tempêtes de sable, création d'ombre (Niger, Mali, Haute-Volta), - améliorer le revenu des villageois (arbres fruitiers et arbres productifs tels que l'acacia ou le <u>sénégal</u> au Soudan sur 26.000 feddans), - sensibilisation des populations au problème de la désertification.	E	15.0	10%
E. Gestion des pâturages	Gestion des pâturages pour assurer un développement équilibré et le contrôle effectif de la désertification au Mali (zone lacustre), au Soudan (El Odaya, Nord de Kordofan), en Haute-Volta (ORD, Sahel).	E	5.6	4%
F. Construction amélioration, entretien des routes de pâturage prioritaires	a) Reconstruction et entretien de 150 km de routes au Tchad;	A	79.3	51%
	b) Construction et entretien de 1.200 km en Gambie, Sénégal, Mali, Haute-Volta, Niger et Mauritanie pour la réhabilitation et le développement des zones rurales les plus atteintes par la sécheresse en vue de permettre l'accès en cas de secours d'urgence et de revoir l'infrastructure pour les activités agropastorales en cours ou prévues. Ce programme a permis d'atteindre les zones rurales éloignées affectant 550.000 habitants représentant dans certains pays 30% de la population nationale totale.	A		
G. Economie d'énergie et développement des énergies alternatives	a) Diminuer de 50 à 60% la consommation d'énergie traditionnelle (bois) par l'emploi de cuisinières à bois améliorées (Haute-Volta, Niger, Gambie, Sénégal);	E	3.4	2%
	b) Développer le recours au vent et au soleil comme source d'énergie (Cap Vert, Mali);	E		
	c) Développer la production et la commercialisation des déchets agricoles comme source d'énergie (briquettes à base de coque d'arachides) ainsi que le recours à la tourbe.	E		

Tableau 4 : Activités financées par le BNUS
(suite)

ACTIVITES	PROJETS	ETAT D'AVANCEMENT	CONTRIBUTIONS BNUS EN :	
			millions	%
G. (suite)	d) Préparation de plans directeurs d'énergétique : évaluation de la consommation nationale d'énergie; projections de la demande et de l'offre d'énergie par sources; analyse du coût de l'énergie et des poli- tiques de prix de l'énergie; analyse des possibilités d'utilisation d'énergies alternatives; formulation de plans directeurs d'énergie (Gambie, Niger)	A	3.4	2%
H. Appui aux institutions	a) Assistance aux départements techniques nationaux concernés par la planification et la programmation des activités de lutte contre la désertification (18 pays);	A	15.4	10%
	b) Renforcement des services agro-hydro-météorologiques dans les Etats membres du CILSS;	E		
	c) Formation dans les domaines de la gestion intégrée des pâturages au Sahel;	E		
	d) Création d'un département d'écologie et de foresterie à l'Institut du Sahel en vue de faciliter et harmoniser les politiques et activités régionales;	A		
	e) Séminaires sur la formulation d'un plan unifié de lutte contre la désertification dans les pays du CILSS : - séminaire sur le jujubier pour permettre aux partici- pants (techniciens et autorités de décision) de partager l'expérience du Soudan sur le jujubier en particulier d'apprendre sur les propriétés de ce dernier dans les domaines de la conservation des sols et la lutte contre l'avance du désert, ainsi que les usages industriels, - séminaire sur la formulation des programmes de recherche et formation dans la lutte contre la désertification.	A		
TOTAL			155.7	100%

a) Etudes de factibilité devant servir à obtenir une formulation complète des projets. Les ressources du Fonds sont aussi utilisées pour attirer les sommes plus importantes devant servir à la réalisation du projet (concept du "seed money");

b) Création de mécanismes permettant la participation de plusieurs donateurs à la réalisation d'un grand projet;

c) Assistance technique aux stades du pré-investissement et de l'investissement requis par un projet;

d) Assistance technique et contribution à la réalisation de projets régionaux et nationaux;

e) Prise en charge d'une partie d'un projet rendant possible le financement des autres éléments par d'autres sources;

f) Couvrir éventuellement les frais locaux et les frais de fonctionnement d'un projet pour une période déterminée et en accord avec le gouvernement chaque fois que ce dernier se trouve dans l'impossibilité de prendre en charge ces frais.

En entreprenant ces activités, le BNUS encourage l'exécution, en régie par les gouvernements, des projets chaque fois que cela est possible.

79. Si les contributions du Fonds représentent, en comparaison des fonds globaux affectés aux projets, une faible proportion (11%), il n'en demeure pas moins qu'elles sont, en termes absolus, assez significatives (\$33,2 millions à la fin de 1982 pour les activités de lutte contre la désertification et \$60,4 millions pour la lutte contre la sécheresse) et surtout elles jouent un rôle catalytique crucial dans la mobilisation de ressources plus larges, dans la soudure entre deux phases d'un même projet ou du pré-financement en attendant que les sommes promises deviennent effectivement disponibles.

80. Dans les pays visités, l'Inspecteur a pu se rendre compte de la grande flexibilité que le financement du Fonds procure aux projets BNUS, grâce particulièrement à la part non affectée de ces contributions. Dans de nombreux cas, il aurait été impossible de lancer une étude de factibilité, ou de faire démarrer en temps voulu les opérations d'un projet, ou encore d'attirer d'autres donateurs ou de permettre de combler le vide entre deux phases d'un même projet, si le BNUS n'avait pu compter sur les contributions au Fonds non affectées. Il est dans l'intérêt, tant des pays et organismes donateurs que des pays membres du BNUS lui-même, que la part des contributions au Fonds non affectées soit sensiblement augmentée pour introduire davantage de flexibilité et d'efficacité dans les projets du BNUS.

B. La mobilisation des fonds à travers le Groupe consultatif pour la lutte contre la désertification (DESCON).

81. L'Assemblée générale a adopté, lors de sa 32ème Session, la résolution 32/172 autorisant le Directeur exécutif du PNUE à réunir un groupe consultatif comprenant les organes et organisations du Système des Nations Unies et les autres organisations, les pays donateurs, les agences financières multilatérales et les pays en voie de développement concernés par la lutte contre la désertification, en vue d'aider à mobiliser des ressources pour le financement des activités de lutte contre la désertification.

82. Le Groupe consultatif a tenu une première réunion à Nairobi, du 2 au 5 mai 1978 (DESCON I), une deuxième réunion à Nairobi, du 12 au 14 mars 1980 (DESCON II) et une troisième réunion à Genève, du 26 au 28 août 1981 (DESCON III). Le Groupe a été saisi, à sa première session, de six propositions de projet dont deux concernant les pays soudano-sahéliens : la zone verte transnationale du Sahel et le projet transnational de gestion du bétail et des terres de pâturage dans la région soudano-sahélienne (SOLAR). A DESCON II, 27 propositions de projets ont été soumises, dont 17 émanaient de 13 pays membres du BNUS et à DESCON III, 12 propositions de projets furent soumises, dont six étaient présentées par le BNUS au nom de six pays membres.

15/ Voir pour la composition de DESCON le document A/35/411, page 6.

83. Les agences et organes du Système des Nations Unies, ainsi que les organismes et pays donateurs membres de DESCON ont exprimé leur intérêt dans pratiquement l'ensemble des projets présentés. Pour les 23 projets présentés par le BNUS pour le compte de ses membres, aux DESCON II et III, sur un total de 41 millions de dollars recherchés, \$13 millions ont été obtenus grâce à l'assistance du BNUS par le truchement du Fonds d'affectation spéciale.

84. L'utilité de DESCON comme mécanisme de mobilisation de ressources pour la lutte contre la désertification est donc incontestable et ses méthodes de travail sont en train de s'affirmer avec le temps à en juger par les améliorations de procédure adoptées par DESCON III, telle que, par exemple, la désignation, par chaque pays soumettant un projet, d'un représentant qui, non seulement assisterait à la session de DESCON, mais serait le point focal dans le pays pour le suivi des négociations devant aboutir à la signature des conventions de financement. La participation du BNUS aux travaux de DESCON est donc de toute première importance.

85. Il reste que parmi les conditions imposées pour que les projets présentés à DESCON soient examinés 16/, il y en a une que les pays visités trouvent draconienne et voudraient, à juste titre, voir assouplir. En effet, les pays doivent s'engager préalablement pour 60% du coût du projet avant sa soumission à DESCON. Bien qu'un seuil aussi élevé soit le meilleur moyen de s'assurer de l'intérêt et de la priorité que les pays accordent aux projets qu'ils présentent, il n'est pas sûr que certains pays soudano-sahéliens et surtout les plus démunis d'entre eux ne méritent pas que l'on abaisse ou que l'on supprime la barre exceptionnellement pour eux. Selon les informations obtenues du BNUS, cette clause n'a pas été appliquée aux projets soumis à DESCON III.

86. Certains pays visités font valoir également, à juste titre nous semble-t-il, que la règle limitant le nombre de projets présentés à DESCON à un projet par pays n'est pas équitable, car certains pays se trouvent affectés plus que d'autres par la désertification qui menace la majeure partie, sinon l'ensemble de leur territoire sur des centaines de milliers de km, alors que dans d'autres pays, elle ne touche que des zones limitées.

87. La lenteur de la mobilisation des fonds à travers DESCON a été, par ailleurs, signalée par les pays visités comme une source d'inquiétude. Cette lenteur est à imputer à plusieurs raisons dont l'absence d'instructions aux représentants des organismes ou des pays donateurs participant aux sessions de DESCON ne leur permettant pas d'engager leurs mandats directement, les obligeant ainsi à en référer aux autorités qui les ont mandatés, ce qui allonge d'autant les délais.

88. Toutes ces questions pourraient faire l'objet de recommandations de la part du CAC 17/ en vue d'introduire plus de rapidité et d'efficacité dans le travail de DESCON et d'encourager une recherche plus équitable des fonds mobilisés par son intermédiaire.

C. La recherche du financement bilatéral et multilatéral

89. De 1973 à 1978, le BNUS s'est consacré exclusivement à la lutte contre la sécheresse et, en raison de l'évolution de la planification et de l'exécution des projets, le nombre de projets, entrepris avec l'aide du BNUS au titre des activités de redressement et de relèvement liées à la sécheresse, est passé de 52 en 1975 (21 projets régionaux et 31 projets nationaux) évalués à \$153 millions environ, à 129 (32 projets régionaux et 97 projets nationaux) nécessitant un financement total de plus de \$700 millions. Fin 1982, plus de \$431 millions avaient été mobilisés provenant de diverses sources et, notamment, de sources bilatérales et multilatérales. Sur ce montant, le BNUS a mobilisé plus de \$130 millions dont 60,4 millions par le truchement du Fonds d'affectation spéciale 18/. Pour plus de

16/ Voir le rapport du CAC à la 10ème Session du Conseil d'administration du PNUE (ACC/1981/33, 12 octobre 1981) et, plus particulièrement, le paragraphe 23 relatif à l'amélioration du travail de DESCON.

17/ Voir les critères établis par le groupe d'experts de haut niveau (DESCON 3/2) tels qu'ils ont été endossés et élaborés par le CAC (UNEP/CG9/4/Add.1).

18/ A/37/209.

détails, voir la première partie du Tableau 5 en Annexe I, dont les chiffres sont arrêtés au 28 décembre 1982.

90. A partir de 1978, le BNUS a pu, outre ses fonctions de lutte contre la sécheresse, mener des activités intenses pour l'exécution du 2ème mandat. Cela a permis l'identification de 258 projets nécessitant un financement de \$710 millions sur lesquels \$404 millions sont déjà annoncés par des sources bilatérales et multilatérales. Le BNUS a mobilisé directement plus de \$56 millions dont \$33,2 millions par le truchement du Fonds d'affectation spéciale (tous les chiffres cités dans ce paragraphe sont arrêtés au 28 décembre 1982 (voir tableau 6, Annexe I).

91. Quelle qu'en soit la situation, ces fonds proviennent en majeure partie d'un nombre réduit de pays de l'Europe de l'Ouest. Il faudrait donc que le BNUS puisse intensifier ses efforts en direction du reste des pays développés dans d'autres continents et des pays en développement donateurs potentiels pour les intéresser tous davantage au financement de projets de lutte contre la sécheresse et la désertification.

92. De même, l'association par le BNUS de pays donateurs potentiels à la phase d'identification et de formulation des projets, comme il le fait déjà à une échelle encore réduite, ne peut être que bénéfique. Cela raccourcirait les délais entre l'identification d'un projet et son financement par le ou les pays donateurs. Cela éviterait également d'avoir à actualiser, voire à modifier, le document de projet, préparé en l'absence de tout donateur potentiel pour répondre éventuellement aux critères de ce dernier.

93. Le BNUS devrait continuer à recourir, quand cela est possible, à des réunions de donateurs potentiels pour examiner avec eux la possibilité d'allouer des ressources aux projets qui n'ont pas encore obtenu un financement. Cela aboutirait à raccourcir les délais et à intéresser probablement plus d'un donateur pour chaque projet examiné. Il serait, du reste, utile que le BNUS ait le droit reconnu d'être soit invité à participer aux réunions des institutions des pays donateurs tel que le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), quand cela est possible, soit prié de présenter des propositions de projets dans le cadre de son programme.

94. L'Inspecteur a eu le sentiment que le BNUS jouit d'un soutien appréciable, tant au niveau des pays bénéficiaires qu'à celui de bon nombre de pays donateurs; ceci ressort clairement des contacts qu'il a effectués, ainsi que des résumés des discussions à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social, aux Conseils d'administration du PNUD et du PNUE. Dans ce contexte, le rôle particulier du BNUS serait acquitté plus efficacement si le BNUS pouvait être invité à participer ou à présenter des propositions lors des réunions des organismes intergouvernementaux de financement du développement.

95. Le BNUS devrait continuer systématiquement, lorsque c'est possible, à associer à la recherche du financement un représentant qualifié et autorisé du pays demandeur et le mettre en contact avec le ou les pays donateurs potentiels, ce qui permettrait aux deux parties de négocier, de façon pratique au niveau du terrain, directement les conditions de mise en oeuvre raccourcissant ainsi les délais d'obtention de fonds.

D. Intérêt des méthodes utilisées par le BNUS dans la mobilisation du financement

96. Les méthodes novatrices pour la coopération technique introduites par le BNUS, pour ce qui est de la mobilisation des ressources de financement additionnelles, semblent présenter un intérêt qui dépasse le cadre de son seul programme. Ces innovations pourraient être applicables aussi dans d'autres secteurs des activités économiques et sociales. Au moment où les ressources pour la coopération technique traditionnelle tendent à décroître en termes réels, les principes et méthodes appliqués par le BNUS mériteraient d'être considérés pour rendre plus facile l'obtention des ressources qui viendraient compenser la baisse des fonds affectés à la coopération technique. A ce propos, il est édifiant de mentionner ici que le Secrétaire général, dans son rapport A/37/296 du 30 juin 1982 sur la Décennie des transports et des communications en Afrique, dont l'ECOSOC a pris acte par la

résolution 1982/54 du 29 juillet 1982, indiquait "qu'il semble que les réunions techniques consultatives ne constituent pas la seule démarche pour la recherche de financements extérieurs. Une approche complémentaire consisterait, pour la CEA, l'OUA, les institutions spécialisées des Nations Unies, à assister les pays après avoir sondé les divers bailleurs de fonds potentiels sur les projets spécifiques, dans la formulation et la présentation de leurs requêtes, sinon même dans la négociation ultérieure en vue de mobiliser les crédits nécessaires".

97. Le CAC, dans le cadre de ses recherches pour améliorer la coopération technique, à la fois qualitative et quantitative, pourrait peut-être examiner dans quelle mesure la méthode appliquée par le BNUS et la démarche suggérée par le Secrétaire général pour la mobilisation du financement du programme de la Décennie des transports et communications en Afrique, seraient applicables à d'autres domaines de la coopération technique.

V. EXECUTION, CONTROLE, EVALUATION ET SUIVI DES PROJETS

98. Le nombre de fonctionnaires à son siège et à son bureau régional étant relativement limité, le BNUS s'appuie sur les services techniques du PNUD, du PNUE, des agences spécialisées et sur le réseau des représentants résidents du PNUD pour donner à l'exécution des projets de lutte contre la sécheresse et la désertification qui lui sont confiés, ainsi qu'au contrôle de cette exécution, son évaluation et le suivi s'il y a lieu, tout l'appui technique nécessaire. Ceci est essentiel, pour des raisons d'efficacité et permet d'éviter les double-emplois et de maintenir les effectifs du BNUS à un niveau raisonnable.

A. Exécution et contrôle de l'exécution des projets

99. L'exécution des projets assistés par le BNUS peut revêtir des formes différentes, surtout en ce qui concerne l'organe principal auquel cette tâche est confiée par le document de projet. Ce peut être une agence spécialisée du Système des Nations Unies, ce peut être aussi l'Office d'exécution des projets du PNUD (OPE) ou encore un service gouvernemental du pays concerné.

100. Après visite sur le terrain, l'impression prévaut que l'exécution par les agences spécialisées ou par l'OPE ne semble pas, en règle générale, poser de problèmes particuliers relatifs aux projets de lutte contre la sécheresse et la désertification appelant des solutions particulières. Des exceptions notoires ont cependant été constatées dans certains pays. Quant à l'exécution par les gouvernements, elle devrait être, au dire de ces derniers, plus fréquente qu'elle ne l'est encore à l'heure actuelle. L'Inspecteur insiste sur l'importance que revêt l'exécution par les gouvernements et rappelle, à ce propos, le paragraphe 66 ci-dessus.

101. Aussi, il sera, dans ce qui suit, essentiellement question des principaux problèmes rencontrés par les gouvernements dans l'exécution des projets de lutte contre la désertification et la sécheresse sur financement total ou partiel du BNUS.

102. Certains gouvernements visités voudraient, à juste titre semble-t-il, que, comme pour les opérations de reboisement, les projets, notamment celui de la construction de routes secondaires pour désenclaver les zones touchées par la sécheresse ou la désertification, leur soient confiés dans la majorité des cas. En effet, il s'agit de projets qui nécessitent la mobilisation d'une main-d'oeuvre plus ou moins qualifiée, souvent disponible sur place et n'impliquant pas le recours à des équipements hautement sophistiqués. Ce sont ces projets et un certain nombre d'autres tombant dans la même catégorie, qui se prêtent le mieux à l'association des populations concernées. Dans plus d'un cas, l'exécution par les services gouvernementaux, avec l'aide pratiquement exclusive des populations locales - à l'exception de quelques experts ou consultants indispensables - s'est traduite par des économies substantielles qui ont servi à dépasser les objectifs quantitatifs du projet; c'est le cas, par exemple, des plantations de gommier au

Soudan où la participation des populations à l'exécution du projet a accru de 40% les résultats prévus initialement, sans augmentation des charges.

103. Dans le cas où l'exécution est confiée aux gouvernements, avec cependant le recrutement de certains experts et l'achat de certains équipements laissés aux agences spécialisées ou à l'OPE, les services gouvernementaux voudraient qu'ils soient consultés plus étroitement et qu'ils aient la possibilité de se faire entendre sur plusieurs points importants telles que la nécessité d'engager des experts ou des consultants ayant une connaissance approfondie du pays et de ses conditions spécifiques; la possibilité de se procurer des équipements locaux chaque fois que cela est possible; la participation effective à la rédaction des termes de référence, au lancement des appels d'offre et à la sélection du matériel ou des firmes, l'organisation de la formation nécessaire à l'exécution et à la continuité du projet. Le BNUS devrait continuer à encourager la formation sur le tas dans le pays ou les pays voisins, sur des problèmes réels concernant le pays, plutôt qu'à l'extérieur de la région.

104. Le BNUS devrait prêter son assistance aux pays soudano-sahéliens pour qu'à la phase de la rédaction du document de projet, des dispositions soient prises afin que les gouvernements ne se trouvent pas confrontés avec les problèmes énumérés au paragraphe précédent. Le BNUS devrait également prêter une attention suffisante à la multiplicité des partenaires avec lesquels les gouvernements ont à traiter pour l'exécution d'un projet et qui réclament chacun des formalités et des procédures différentes, rendant l'exécution très difficile. Une assistance, tant dans la phase de l'élaboration du document de projet qu'à celle de son exécution, devrait être prêtée par le BNUS aux gouvernements concernés, particulièrement à travers son bureau régional, pour des raisons de proximité, en vue d'harmoniser les procédures et formalités et faciliter la tâche des gouvernements dans ce domaine.

B. Evaluation et suivi

105. La plupart des projets relevant du BNUS prévoient un examen tripartite semblable, en général, dans sa procédure et ses conséquences, aux examens tripartites appliqués à d'autres projets dans le cadre des instructions du manuel de politiques et procédures du PNUD. Globalement, le but d'un tel examen, soit en cours, soit en fin d'exécution, consiste à s'assurer que la réalisation des différentes étapes du projet se déroule conformément aux prévisions et, éventuellement, à prendre les mesures correctives nécessaires chaque fois que les objectifs globaux du projet sont révisés ou réorientés. Un tel examen ne s'apparente que de très loin à une évaluation qui s'attacherait à déterminer l'impact du projet sur l'environnement physique et humain, jauger dans quelle mesure l'exécution du projet contribue à réaliser les objectifs, à moyen et long terme, de lutte contre la désertification et la sécheresse en particulier et du développement économique et social du pays en général, et enfin, à tirer les leçons pour améliorer la formulation et la réalisation des projets qui suivront.

106. Sans être obligé d'augmenter le coût de ses projets en y incluant des frais d'évaluation supplémentaires qui seraient à déduire des sommes disponibles pour la réalisation de ses projets, le BNUS devrait examiner la possibilité d'adopter une procédure légère et peu coûteuse de mesure de leur impact dans le cadre même de l'examen tripartite ^{19/}. Pour ce faire, il faudrait déterminer, dès le départ avec beaucoup de soins, pour les projets importants, les objectifs à atteindre à court, moyen et long terme ainsi que, dans la mesure du possible, l'impact attendu du projet sur la lutte contre la désertification et la sécheresse en particulier et le développement du pays en général, et ensuite demander aux parties concernées de faire, à l'occasion des examens tripartites, un effort particulier pour évaluer dans quelle mesure le projet a contribué à atteindre ces objectifs, que faut-il

^{19/} Voir le rapport JIU/REP/78/3 du Corps commun d'inspection sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement et plus particulièrement le paragraphe 65 relatif à l'examen tripartite et le paragraphe 66 relatif à l'évaluation des projets.

modifier et quelles mesures prendre pour les réaliser sans, bien sûr, dépasser les crédits pouvant être disponibles.

107. La préparation, dans le cadre des rapports financiers d'exécution des projets, de paramètres ou de ratios significatifs fournirait à l'exercice d'examen tripartites le moyen de s'appuyer sur des données chiffrées qui permettraient d'en mesurer l'efficacité. Le BNUS devrait veiller à introduire ces recommandations dans les documents de projet chaque fois qu'il le juge possible et nécessaire.

108. Le BNUS, tant au siège qu'au niveau de son bureau régional, devrait également examiner la possibilité d'entreprendre, dans le cadre de ses activités normales, la réalisation, de temps à autre, d'un examen de la méthodologie, de la procédure et de l'impact de son programme d'activités. Une étude comparative de projets assistés par le BNUS similaires, à l'aide de données statistiques et d'enquêtes sur le terrain réalisées par les fonctionnaires du BNUS à l'occasion de leurs missions de programmation, formulation et examen d'exécution, permettrait d'identifier les contributions positives de ces projets et de repérer leurs points faibles en vue de les corriger.

109. Le BNUS devrait examiner la possibilité de prendre part, dans le cadre de ses activités et en collaboration avec les agences spécialisées ou les départements des Nations Unies concernés, dans les évaluations thématiques de certaines activités de lutte contre la sécheresse et la désertification, particulièrement au niveau des secteurs prioritaires, telles que, par exemple, les énergies nouvelles ou l'application de la recherche fondamentale, ainsi que de certains aspects communs à la plupart des projets de lutte contre la sécheresse et la désertification tels que, par exemple, la formation, le suivi ou la garantie contre les malfaçons graves.

110. Passant de l'évaluation au suivi, l'Inspecteur a noté que, dans certains cas, des projets réalisés grâce à un financement extérieur éprouvent des difficultés à continuer à fonctionner, soit par manque de fonds de roulement, soit par manque de support humain. Le BNUS devrait continuer, comme il l'a déjà fait pour quelques projets, à s'assurer, avant de recommander le début d'une nouvelle action, s'il n'est pas plus judicieux de conseiller la continuation d'un projet similaire pré-existant et en discuter avec le gouvernement intéressé et examiner avec lui les voies et moyens permettant de s'assurer qu'après la fin d'un financement extérieur en cours, un tel projet ne s'arrêterait pas, faute de moyens. Par ailleurs, le BNUS devrait continuer à avoir recours systématiquement aux structures nationales pour la réalisation des projets, permettant ainsi aux pays bénéficiaires de créer ou renforcer leurs capacités nationales pour l'entretien des ouvrages réalisés ou l'exécution ultérieure de travaux similaires.

VI. RELATIONS ET COORDINATION

111. Dans l'exercice de ses fonctions et responsabilités, le BNUS coopère avec divers organismes et institutions des Nations Unies, notamment le PNUE, l'UNESCO, la FAO, le Bureau des opérations spéciales de secours de la FAO, l'OIT, l'OMM, l'OMS, l'ONUDI, la CEA, la Banque Mondiale, le FISE, l'Université des Nations Unies, le Fonds d'équipement des Nations Unies, le Programme Alimentaire Mondial, le Fonds international de développement agricole et le Département de coopération technique pour le développement du Secrétariat des Nations Unies 20/. Le BNUS travaille également en collaboration étroite avec les bureaux régionaux du PNUD pour l'Afrique et pour les Etats arabes sur tout ce qui touche à leurs programmes et leurs activités ayant trait à la lutte contre la sécheresse et la désertification dans les 19 pays soudano-sahéliens. Des contacts réguliers sont maintenus aussi entre le BNUS et d'autres sections et services du PNUD à travers des mécanismes de coordination.

20/ Pour plus de détails, voir A/37/209.

A. Relations

112. En réponse au questionnaire mentionné au paragraphe 9 adressé par le CCI aux différentes organisations des Nations Unies et, plus particulièrement, à la question relative aux rapports entre elles et le BNUS, certaines d'entre elles ont fait état d'un certain nombre de remarques concernant leurs relations avec le BNUS. L'OMS suggère que les activités de santé soient liées aux programmes du BNUS. En particulier, le programme du BNUS relatif à la gestion de l'eau devrait être coordonné avec celui de l'OMS concernant la "promotion de l'environnement et de la salubrité". Le Bureau régional pour l'Afrique appartenant à l'OMS et le Bureau régional du BNUS à Ouagadougou devraient pouvoir coordonner leurs activités à l'échelle régionale et examiner la possibilité d'élaborer, comme il est suggéré par l'OMS, un plan d'action commun OMS/BNUS, conformément à l'objectif "santé pour tous d'ici l'an 2000" dans les Etats touchés par la sécheresse et la désertification.

113. La FAO considère que ses relations avec le BNUS peuvent être considérées comme bonnes et étroites quand elles se situent dans le cadre d'une activité ou d'un projet déterminé. Les projets de secours d'urgence BNUS/FAO plus particulièrement, ont été exécutés, de l'avis de la FAO, à la satisfaction générale. La FAO pense également que les missions de programmation organisées par le BNUS constituent une excellente approche des problèmes de la désertification et que les rapports produits sont généralement de bonne qualité, rassemblant des informations très utiles. La FAO regrette cependant que, dans de nombreux cas, elle n'ait été appelée que lorsque le projet a été formulé et discuté avec le gouvernement. Tout en restant favorable à la réalisation d'actions communes avec le BNUS, la FAO est en faveur d'une définition précise des rôles respectifs : le BNUS sensibilisant les gouvernements et mobilisant les fonds et la FAO mettant à la disposition des pays concernés son expérience du terrain et ses capacités techniques pour l'exécution d'actions et de projets convenus d'un commun accord.

114. L'UNESCO émet le jugement que l'impact des activités du BNUS sur la sécheresse et la désertification est très positif, car les activités entreprises touchent aux principaux facteurs du développement (études, planification, formation, renforcement des infrastructures, etc.) et signale qu'une coopération particulièrement étroite est établie entre le BNUS et la Division des sciences écologiques de l'UNESCO, qui est la division la plus directement concernée par les problèmes de sécheresse et de désertification. L'UNESCO suggère que le BNUS, tout en continuant à chercher l'appui financier nécessaire à des projets à caractère sectoriel, puisse mettre l'accent sur des projets pilotes intégrés dont les résultats devraient aider à mieux définir les stratégies d'aménagement des terres et de lutte contre la désertification. En liaison avec de tels projets pilotes, des actions de recherche, de formation et de démonstration devraient être encouragées en vue de favoriser le développement endogène et la diffusion et l'application des résultats.

115. Enfin, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) relève que bien que la résolution 32/197 adoptée par l'Assemblée générale l'ait investie du rôle de coordonnateur des activités des Nations Unies au niveau régional, ses contacts avec le BNUS et le CILSS sont restés limités. La CEA signale que, pour ce qui est de l'avenir, un séminaire conjoint BNUS/CEA sera organisé à la fin de 1982 et deux études conjointes sont inscrites dans le programme pour la période 1982-1983. L'une traitera des problèmes de la disparition des forêts, de la dégradation du sol comme conséquence de la pression démographique et de l'utilisation du bois pour les besoins domestiques, et l'autre portera sur l'exploration des ressources en eaux souterraines. La CEA est décidée, cependant, à appuyer toute démarche visant à renforcer sa coopération avec le BNUS.

116. Au niveau régional, le CILSS est le principal partenaire du BNUS. Si, au niveau du Conseil des ministres et de la Conférence des chefs d'Etat des pays du CILSS, le BNUS est étroitement associé, les relations de travail avec le secrétariat du CILSS requièrent une approche dynamique permettant, en fonction des besoins, un examen régulier des programmes et actions communes des deux institutions et une collaboration effective au niveau du terrain.

117. A cet égard, les rencontres périodiques entre les responsables des deux institutions préconisées dans les conclusions du document conjoint, élaboré à Dakar en 1979, pourraient servir de cadre pour renforcer les liens de collaboration. De même, la présence du bureau régional du BNUS à Ouagadougou pourrait être utilisée judicieusement pour renforcer les contacts et la coopération entre les deux organismes, faciliter l'harmonisation de leurs méthodes d'identification et de planification des projets et favoriser une conjugaison des efforts de mobilisation de ressources. Aussi, une telle harmonisation éviterait certaines difficultés liées aux contradictions entre priorités régionales et priorités nationales.

118. Le BNUS et les organisations du Système des Nations Unies devraient encourager les Etats de la région soudano-sahélienne à exécuter eux-mêmes les projets de lutte contre la sécheresse et la désertification, soit directement, soit en faisant appel, si possible, à l'expertise des pays de la région ou d'autres pays en voie de développement, donnant ainsi corps à une plus grande participation des gouvernements et des populations locales, favorisant le renforcement de la coopération technique entre pays en développement et procurant une meilleure assise à leurs institutions inter-étatiques.

119. Dans le cas où l'idée de faire du CILSS un organe d'exécution venait à se réaliser (Conseil des ministres du CILSS, à Praia, 1981), de nouvelles modalités de coopération entre le CILSS et le BNUS devraient être étudiées.

120. Le BNUS entretient des relations suivies avec les organismes régionaux qui se félicitent de son assistance, notamment l'Institut du Sahel, le Centre AGRHYMET et le BNUS, qui se sont limitées jusqu'à présent à des rencontres et échanges d'informations, puissent se développer davantage et déboucher sur des actions concrètes de collaboration, par l'envoi de missions conjointes de mobilisation de ressources et de financement conjoint de projets dans les pays et les secteurs d'intérêts communs. Dans ce cadre, la CEAO aurait souhaité que le BNUS participe activement à son projet relatif aux énergies renouvelables qui doit entraîner une diminution de la consommation du bois de chauffe dans la région soudano-sahélienne.

B. Coordination

121. Conformément à la recommandation 27 du Plan d'action de lutte contre la désertification et à la résolution 32/172 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1977, relative à la Conférence des Nations Unies sur la désertification, un groupe de travail inter-agences sur la désertification a été créé avec pour mission de coordonner les activités du Système des Nations Unies relatives à l'exécution du plan d'action. Le groupe de travail se réunit régulièrement depuis 1978, deux fois l'an, à Genève. Il est encore au stade initial de ses activités : préparation d'un compendium des activités du Système des Nations Unies relatives à la réalisation du Plan d'action de lutte contre la désertification, élaboration d'un questionnaire qui permet d'obtenir des renseignements comparables de la part de tout le Système des Nations Unies concernant leurs activités dans le cadre du plan d'action. Le BNUS est membre de ce groupe.

122. Afin de faciliter la coordination au niveau du Système des Nations Unies, le BNUS a organisé, à Dakar, du 30 mai au 1er juin 1979, une réunion des représentants résidents du PNUD dans les pays de la région, ainsi que des représentants des autres organismes intéressés des Nations Unies, de même que ceux des organismes régionaux. Les conclusions de cette réunion reconnaissent la nécessité d'une planification et coordination nationales systématiques, et d'une coopération régionale novatrice dans ses méthodes. En outre, le BNUS doit tenir régulièrement informés de ses activités les représentants résidents, afin de leur permettre de rendre effective la priorité réservée aux activités de lutte contre la sécheresse et la désertification et ceci, aussi bien dans le cadre de leurs rapports ordinaires avec les gouvernements que lors de la préparation de programmes d'assistance.

123. Par ailleurs, le BNUS a organisé des séminaires nationaux dans deux pays (Kenya et Mauritanie) devant faciliter l'établissement d'un plan national d'action de lutte contre la désertification. Cette expérience a été fort utile. Il serait

intéressant d'organiser un séminaire régional sur les thèmes suivants : planification et coordination, exécution par les gouvernements et les populations, règles d'exécution et de contrôle des projets. Certains pays visités ont insisté sur l'intérêt d'une telle initiative qui permettrait des échanges d'informations et d'expériences et favoriserait l'adoption de règles communes de planification, de coordination et d'exécution des projets.

124. A l'occasion d'un tel séminaire, on pourrait approfondir les règles institutionnelles et préciser les règles de fonctionnement des comités nationaux de coordination ainsi que la nature de l'assistance que le BNUS pourrait apporter en ce domaine. Ces règles doivent porter sur la coordination d'un projet, entre les projets et entre plusieurs départements ministériels, de façon à avoir un seul interlocuteur national face au BNUS, mais aussi aux autres organismes régionaux et internationaux et aux donateurs. Cette coordination au niveau national est indispensable, car elle permet d'assurer le suivi du programme et la cohérence des choix des priorités en même temps qu'elle fait gagner un temps appréciable pour tous ceux qui interviennent dans cette activité.

125. On doit éviter tout ce qui peut rendre bureaucratique ce comité national de coordination proposé. Son rôle doit se limiter à rassembler, analyser et faire circuler les informations et à favoriser la prise des décisions communes par tous les agents concernés de l'Etat. Ainsi, la responsabilité de l'exécution, du contrôle et de l'évaluation des projets doit appartenir, comme c'est le cas au Soudan et au Kenya, aux services techniques gouvernementaux concernés et non à ce comité. Le BNUS doit considérer la possibilité d'accorder un appui humain et financier pour le démarrage de ces comités nationaux de coordination.

126. L'Inspecteur, partant des éléments de réflexion du paragraphe 124 ci-dessus, pense que le séminaire suggéré pourrait donner lieu à la rencontre des agences spécialisées avec les services nationaux, avec les organisations régionales et les bailleurs de fonds, pour trouver des solutions aux déficiences relevées ci-dessus, notamment dans les paragraphes 59 à 68 et 105 à 110. Le projet de programme du ou des séminaires pourrait être préparé par le BNUS en consultation avec les Etats et les agences spécialisées et soumis au groupe de travail interagence mentionné au paragraphe 121. Un groupe inter-agences coordonné par le BNUS et composé des personnalités les plus compétentes en la matière devrait élaborer préalablement un document faisant l'ébauche d'une stratégie de lutte contre la sécheresse et la désertification en Afrique, en tenant compte des recommandations du plan d'action mondial de lutte contre la désertification. Ce document faciliterait le travail de réflexion du séminaire et devrait, en plus des échanges des expériences des participants, permettre de formuler une stratégie claire qui tiendra compte, bien sûr, des spécificités des zones géographiques, des pays et des divers micro-climats.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

127. Les pays soudano-sahéliens sont très affectés par les dégâts d'une désertification évolutive. Ces dégâts sont encore plus aigus et plus dramatiquement ressentis par les populations de certains de ces pays (pays membres du CILSS) où sévit une sécheresse persistante et tenace qui tend à devenir structurelle. Tous ces pays déploient - pour lutter contre la sécheresse et la désertification - des efforts intenses et tentent de mobiliser l'assistance internationale, tant bilatérale que multilatérale. Dans ce cadre, le BNUS apporte une contribution appréciée par les pays concernés à plusieurs niveaux : identification et formulation des projets, assistance à la réalisation des projets, assistance à la formulation d'une stratégie de lutte contre la sécheresse et la désertification dans la région. La visite que l'Inspecteur a rendue à plusieurs pays de la région soudano-sahélienne lui a permis de mesurer toute l'utilité de l'action du BNUS et l'intérêt que ces pays attachent à l'intensification et l'élargissement de ses activités qu'ils jugent globalement positives, efficaces et rapides. Les discussions avec des gouvernements intéressés, ainsi qu'avec des représentants

résidents du PNUD, les visites de certains projets, l'analyse pertinente des réponses au questionnaire précité et plusieurs séances de travail avec les responsables du BNUS ont amené l'Inspecteur à élaborer un certain nombre de recommandations visant à donner, aux activités du BNUS, une efficacité encore plus grande pour répondre pleinement aux besoins urgents et immenses des pays soudano-sahéliens (paragaphes 1 à 16).

A. Mandats et organisation du BNUS

128. A l'origine, le BNUS ne couvrait que les huit pays membres du CILSS et sa tâche consistait à coordonner les activités du Système des Nations Unies à moyen et long terme pour la réhabilitation et le développement de leurs économies durement affectées par la sécheresse. Depuis le mois de décembre 1978 et suite à l'adoption, par la Conférence des Nations Unies sur la désertification, d'un Plan d'action de lutte contre la désertification, le BNUS a été chargé de l'exécution de ce Plan dans les huit pays du CILSS, ainsi que dans onze autres pays soudano-sahéliens. Les activités du BNUS vont de l'identification au contrôle de la réalisation des projets nationaux et régionaux, en passant par la formulation, l'évaluation et la recherche de financements additionnels bilatéraux ou multilatéraux, soit à travers le Fonds d'affectation spéciale pour la région soudano-sahélienne, soit sur contributions volontaires. En ce qui concerne l'exécution de son deuxième mandat relatif à la lutte contre la désertification, le BNUS agit pour le compte du PNUD dans le cadre de l'entreprise conjointe PNUD/PNUD. Si la zone géographique couverte par le BNUS est vaste et s'étend de l'Ouest à l'Est de l'Afrique, et si sa tâche est complexe et s'adresse aux multiples problèmes créés par la sécheresse et la désertification, sa taille reste modeste : onze administrateurs et 21 fonctionnaires des Services généraux à New-York et six et 16 fonctionnaires relevant respectivement de chacune de ces deux catégories au Bureau régional du BNUS à Ouagadougou (paragaphes 17 à 46).

Recommandation No 1

129. Après examen approfondi des mandats du BNUS, l'Inspecteur a abouti à la conclusion que, tout en plaçant ses activités dans le cadre d'une action globale et intégrée visant à combattre les effets à moyen et long terme, tant de la sécheresse que de la désertification dont les méfaits se conjugent et s'aggravent mutuellement, le BNUS devrait continuer à poursuivre énergiquement ses actions spécifiques de lutte contre la sécheresse dont les conséquences se font encore gravement sentir dans plusieurs pays soudano-sahéliens et peuvent, si elles ne sont pas combattues ponctuellement, aggraver notablement le processus de la désertification.

Recommandation No 2

130. L'Inspecteur recommande, si le mandat du BNUS et sa zone géographique de compétence demeurent ce qu'ils sont, que son personnel ne dépasse pas le nombre relativement modeste actuellement atteint pour garder à cette organisation les avantages d'une structure légère et opérationnelle. Il y aurait lieu, par contre, de renforcer le Bureau régional de Ouagadougou et de diversifier les spécialisations des Administrateurs qui lui sont affectés pour leur permettre de couvrir, le plus possible, l'éventail des champs d'action requis par les pays soudano-sahéliens et se passer ainsi, autant que faire se peut, des services de consultants dans l'identification, la formulation et le contrôle d'exécution des projets, ainsi que dans l'organisation des séminaires et dans l'assistance pour le renforcement des services nationaux.

B. Planification, programmation, identification et formulation des projets

131. Le BNUS apporte son assistance aux pays membres du CILSS pour la réalisation, à ce jour, de 119 projets (91 nationaux et 28 régionaux) dans le cadre de son premier mandat de 236 projets (219 nationaux et 17 régionaux) dans les 19 pays, au titre de la réalisation du Plan d'action pour la lutte contre la désertification (2ème mandat). Bon nombre de ces projets qui émanent soit des recommandations du CILSS, soit à la suite des missions inter-agences de programmation, ont été identifiés ou formulés et, pour certains d'entre eux, exécutés ou reçu un début d'exécution avec l'assistance du BNUS (paragaphes 47 à 69).

Recommandation No 3

132. Tout en appréciant la qualité et les résultats des efforts déployés par le BNUS dans les domaines de la planification, la programmation, l'identification et la formulation des projets, l'Inspecteur recommande que la planification et la programmation des projets de lutte contre la sécheresse et la désertification par le BNUS, à la requête des gouvernements, soient intimement liées à la planification économique et sociale, là où cette dernière est employée. Cela permettrait de s'assurer que la priorité accordée à ces projets, ainsi que les critères de leur sélection sont en harmonie avec les priorités et critères retenus par le plan de développement économique et social national dans le cadre des secteurs et sous-secteurs concernés. Le BNUS devrait, pour faciliter cette planification au niveau national, encourager la formulation d'une stratégie globale de la lutte contre la sécheresse et la désertification en Afrique, en coordonnant l'action d'un groupe inter-agences composé des personnalités les plus compétentes en la matière qui élaboreraient un document qui serait examiné dans le cadre d'un séminaire régional qu'il organiserait et qui regrouperait les services techniques nationaux, les organisations régionales, les organismes et agences spécialisées des Nations Unies concernés et les bailleurs de fonds.

C. La recherche du financement

133. Les fonds mobilisés pour le financement des projets assistés par le BNUS sont passés de \$152 millions en 1975 à \$835,6 millions au 28 décembre 1982 (\$431,3 millions au titre de 1er mandat et \$404,3 pour le 2ème mandat) par le canal :

- a) Du financement bilatéral, multilatéral ou multi-bilatéral direct, y compris par le truchement de DESCON (\$584,1 millions);
- b) Du Fonds d'affectation spéciale (\$93,6 millions);
- c) Du financement mobilisé directement par le BNUS mais ne transitant pas par le Fonds d'affectation spéciale (\$92,7 millions);
- d) Du financement national (\$65,2 millions).

Ces montants significatifs donnent une indication précise de l'efficacité des méthodes du BNUS dans le domaine de la mobilisation des ressources financières pour la lutte contre la sécheresse et la désertification. L'Inspecteur est, cependant, arrivé à la conclusion qu'il demeure possible d'apporter des perfectionnements aux procédures de mobilisation des fonds permettant d'en augmenter notablement les montants qui restent, d'après les estimations des pays bénéficiaires et des organisations concernées, bien en dessous des besoins réels (paragraphes 70 à 97).

Recommandation No 4

134. L'Inspecteur recommande un certain nombre de mesures qui sont détaillées dans le corps du rapport. Dans une première étape, l'Inspecteur est d'avis que le BNUS devrait concentrer ses efforts dans les domaines suivants :

- a) Pour la partie de financement affectée à un projet précis, associer davantage les donateurs potentiels à l'identification des projets, voire à l'élaboration des documents de projet pour les inciter à prendre en charge leur financement et éviter d'avoir à actualiser ou à préciser les documents de projet à la demande de divers donateurs potentiels;
- b) De plus, l'Inspecteur recommande que le BNUS essaye de faire accepter par les donateurs le principe de réserver, ne serait-ce qu'une faible partie de leur contribution, aux interventions du BNUS mentionnées au paragraphe 80; ce qui assurerait au BNUS une marge de flexibilité et d'adaptation plus grande.

D. Exécution, contrôle, évaluation et suivi des projets

135. Le nombre des fonctionnaires à son siège et à son bureau régional étant raisonnable, le BNUS s'appuie sur les services techniques du PNUD, du PNUE, des agences spécialisées et sur le réseau des représentants résidents du PNUD pour donner, à l'exécution des projets de lutte contre la sécheresse et la désertification qui lui sont confiés, tout l'appui technique nécessaire ainsi qu'au

contrôle de cette exécution, son évaluation et le suivi s'il y a lieu. Tout en appréciant les avantages qu'une telle répartition des tâches représente, notamment pour le maintien des effectifs du BNUS à un niveau modeste et pour éviter un double emploi des compétences, l'Inspecteur préconise un certain nombre d'améliorations (paragraphe 98 à 110).

Recommandation No 5

136. L'exécution des projets devrait être plus fréquemment confiée aux gouvernements intéressés soit directement, soit avec l'assistance des agences spécialisées sous la supervision du BNUS et des organismes de financement. Les populations concernées devraient également être étroitement associées à l'exécution, chaque fois que cela est possible. La formation sur le tas ou dans les pays concernés, sur une base de coopération régionale et dans les conditions qui prévalent dans la région, devrait avoir le pas sur la formation à l'extérieur de la région. Il devrait être possible d'envisager de consacrer un effort même limité et ne détournant pas le BNUS de ses tâches urgentes, à une évaluation espacée mais approfondie de l'impact de ses activités, pour mieux situer son action au niveau des besoins et des priorités de la région. Des échanges d'expérience dans ces domaines ou sur d'autres sujets pourraient faire l'objet de séminaires régionaux décrits en détail aux paragraphes 124 à 126.

E. Relations et coordination

137. Dans l'exercice de ses fonctions et responsabilités, le BNUS coopère avec divers organes du Secrétariat des Nations Unies et des agences spécialisées. Le BNUS travaille également en collaboration étroite avec les bureaux régionaux du PNUD concernés. Des contacts réguliers sont maintenus entre le BNUS et d'autres services et sections du PNUD, à travers des mécanismes de coordination (paragraphe 111 à 126).

Recommandation No 6

138. La visite sur le terrain et les discussions approfondies avec les services gouvernementaux, les représentants Résidents/Coordonnateurs du PNUD, ainsi qu'avec les organisations intergouvernementales régionales, notamment la CEA, le CEAO et la CILSS ont amené l'Inspecteur à recommander que le BNUS prête une attention soutenue au renforcement de sa collaboration avec ces dernières pour la hisser au niveau des excellentes relations qu'il entretient avec les gouvernements des 19 pays. Le BNUS devrait accorder une grande priorité à assister ces gouvernements pour créer, à leur demande, des Comités nationaux de coordination des activités de lutte contre la sécheresse et la désertification. Ces comités doivent avoir des structures légères, être dotés d'un personnel réduit et ne peuvent se substituer, ni faire double emploi avec les services gouvernementaux, leur rôle se limitant à en assurer la coordination. Toutefois, ces comités devraient être présidés par le service national indiqué pour l'efficacité requise dans son rôle de coordination. Ce service national doit avoir l'autorité suffisante pour assurer la coordination souhaitée.

F. Intérêt des méthodes utilisées par le BNUS dans la mobilisation du financement

139. Dans les paragraphes 96 et 97, l'Inspecteur a fait apparaître l'intérêt des méthodes utilisées par le BNUS dans la mobilisation du financement et, à ce sujet, a cité le Secrétaire général dans son rapport (A/37/296 du 30 juin 1982) sur la Décennie des transports et communications en Afrique qui suggère, pour le financement de ce programme, l'utilisation d'une nouvelle démarche très similaire à la méthode appliquée par le BNUS.

Recommandation No 7

140. Au moment où les ressources pour la coopération technique tendent à décroître en termes réels, le Secrétaire général pourrait charger le CAC d'examiner, dans le cadre de ses recherches pour améliorer la coopération technique à la fois qualitativement et quantitativement, dans quelle mesure la méthode appliquée par le BNUS et la nouvelle démarche suggérée ci-dessus (paragraphe 96) par lui-même seraient applicables à d'autres domaines de la coopération technique, afin de faciliter la mobilisation du financement.



PROGRAMME DE REHABILITATION A MOYEN ET LONG TERME
(1er mandat)

Tous les montants en millions de \$ US

28 décembre 1982

	A	B	C	D	E		F	G	H
	Nombre de projets	G + H coût total	Financement disponible au départ	Contribution du Gouvernement	Fonds mobilisés par le BNUS d'affectation spéciale FAS	Financement ne transitant pas par FAS	Financement bilatéral	Financement total disponible	Financement recherché
Cape Vert	13	14.8	-	0.5	0.8	1.1	3.5	5.9	8.9
Tchad	10	42.3	-	0.3	7.3	9.3	-	16.9	25.4
Gambie	9	21.5	3.5	0.5	6.5	2.0	2.5	15.0	6.5
Mali	14	89.2	13.4	0.9	19.7	10.1	29.4	73.5	15.7
Mauritanie	15	65.7	3.2	1.2	3.7	25.3	-	33.4	32.3
Niger	13	115.1	14.8	13.2	7.1	9.2	35.8	80.2	34.9
Sénégal	13	78.4	-	4.6	7.5	1.4	21.7	35.1	43.3
Haute-Volta	10	38.3	12.2	3.7	3.8	10.9	-	30.6	7.7
Projets nationaux	97	465.3	47.1	24.9	56.4	69.3	92.9	290.6	174.7
Projets régionaux	32	235.5	-	6.2	4.0	0.3	130.2	140.7	94.8
Total (1er mandat)	129	700.8	47.1	31.1	60.4	69.6	223.1	431.3	269.5

Source : Statistiques du BNUS.

Annexe I

Tableau 6

REALISATION DU PLAN D'ACTION DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION DANS LA REGION SOUDANO-SAHELIENNE
(2ème mandat)

	A Nombre de projets	B G + H coût total	C Financement disponible au départ	D Contribution du Gouvernement	E Fonds mobilisés par le BNUS		F Financement bilatéral	G C+D+E+F Financement total disponible	H Financement recherché
					Fonds d'affectation spéciale FAS	Financement ne transitant pas par FAS			
Bénin	14	15,2	-	3,4	1,3	-	-	4,7	10,5
Cap Vert	6	29,4	7,5	0,3	2,8	1,3	2,0	13,9	15,5
Tchad	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Djibouti	9	5,6	-	-	0,2	-	-	0,2	5,4
Ethiopie	8	78,8	63,3	2,0	8,7	1,9	2,4	78,3	0,5
Gambie	16	6,1	-	0,5	1,9	-	-	2,4	3,7
Guinée	12	10,7	0,5	0,1	0,1	-	-	0,7	10,0
Guinée-Bissau	8	9,6	-	0,5	0,1	-	1,2	1,8	7,8
Kenya	8	182,9	167,8	-	0,1	-	-	167,9	15,0
Mali	13	44,8	9,8	0,8	0,9	0,2	1,6	13,3	31,5
Mauritanie	18	35,0	7,1	0,4	3,4	5,4	-	16,3	18,7
Niger	22	23,1	0,4	1,2	2,4	-	0,2	4,2	18,9
Nigeria	5	8,9	3,7	-	-	-	-	3,7	5,2
Senegal	26	99,1	6,7	1,1	2,0	10,7	2,4	22,9	76,2
Somalie	17	49,7	21,6	4,8	1,8	-	3,8	32,0	17,7
Soudan	16	39,7	-	11,5	2,8	-	-	14,3	25,4
Ouganda	15	14,0	-	0,5	-	-	-	0,5	13,5
Rép. Unie du Cameroun	7	11,7	-	2,4	0,1	-	-	2,5	9,2
Haute Volta	17	38,2	11,2	3,9	2,7	0,3	-	18,1	20,1
Projets nationaux	238	702,5	299,6	33,4	31,3	19,8	13,6	397,7	304,8
Projets régionaux	20	7,7	-	0,7	1,9	3,3	0,7	6,6	1,1
Total 2ème mandat	258	710,2	299,6	34,1	33,2	23,1	14,3	404,3	305,9
Total 1er mandat	129	700,8	47,1	31,1	60,4	69,6	223,1	431,3	269,5
Total général 1er et 2ème mandats	387	1.411,0	346,7	65,2	93,6	92,7	237,4	835,6	575,4