

## ETUDE DE CAS SUR LE PROGRAMME REGIONAL D'AMENAGEMENT DES BASSINS VERSANTS DU HAUT NIGER ET DE LA HAUTE GAMBIE

*Pietro Marino et Jean Jacques Goussard*

### Section 1

#### *1.A. L'initiative*

1. Le Programme Régional d'Aménagement des Bassins Versants du Haut Niger et de la Haute Gambie résulte d'une sensibilité de longue date et d'une volonté politique des Etats de l'Afrique de l'Ouest de lutter contre la dégradation des régions de la Guinée (Fouta Djallon et Haut Niger) où se trouvent les sources des grands fleuves de l'Afrique Occidentale. En effet, l'expression de cette volonté, et l'origine du Programme remontent à la troisième Conférence Interafricaine de Sols de Dalaba en Novembre 1959.

2. Pendant 20 ans, cette idée n'évoluera que très peu ; puis revient d'actualité dans les années 1980 à l'initiative du Conseil des Ministres de l'Organisation de l'Unité Africaine (Monrovia, 1979) face aux grandes sécheresses de l'époque, et à l'émergence d'un consensus international sur la nécessité de lutter contre la désertification en Afrique de l'Ouest (Conseil Européen de Milan en 1985). Le Programme de Restauration et d'Aménagement Intégré du Massif du Fouta Djallon voit le jour en 1982 à l'initiative de l'OUA.

3. C'est à partir des directives du Conseil Européen de 1985 que la Commission Européenne et le Gouvernement Italien décident en 1989 d'appuyer la demande d'aide formulée par 7 Pays de l'Afrique de l'Ouest (Guinée, Gambie, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal) qui concerne le Programme Régional d'Aménagement des Bassins Versants du Haut Niger et de la Haute Gambie (Convention de Financement signée en Mars 1989).

4. Jusqu'à la signature de la Convention de financement, l'origine de l'initiative est donc essentiellement politique. Elle se développe pratiquement au travers des activités de préparation du Programme entre 1986 et 1988. Plusieurs études préparatoires ne débouchent pas néanmoins sur une implication directe des bénéficiaires (populations rurales et cadres de l'administration guinéenne) dans la formulation du Programme. Celui-ci reste donc essentiellement à ce stade l'expression d'une volonté politique réelle, mais non encore relayée par une prise en compte objective et approfondie des spécificités des contextes locaux. Par contre le design du Programme, par son cadre pilote, laisse un large espace d'initiative et d'adaptation au stade de sa mise en œuvre.

#### *1.B. Les objectifs*

1. L'objectif global à long terme du Programme est la régularisation du régime des grands fleuves soudano-sahéliens qui prennent leur source en Guinée. Les objectifs spécifiques, à court et à moyen terme, s'articulent sur la gestion des ressources naturelles par les populations, et l'amélioration de leurs conditions de vie; sans que le lien de causalité entre ces deux aspects ne soit explicite.

2. Le caractère très général de ces objectifs conduit naturellement à s'interroger sur les conditions de la mise en œuvre. Dans le contexte du démarrage du Programme, il apparaît alors clairement que le PRABV est en fait une expérience pilote destinée: (i) à élaborer et tester des solutions techniques appropriées et diffusables pour la conservation et gestion des écosystèmes naturels; (ii) à identifier, développer, et structurer les réseaux humains institutionnels et ruraux propres à assurer cette diffusion dans le but de déboucher sur une phase d'extension aux impacts écologiques et environnementaux significatifs.

3. Il est important de souligner qu'à ce stade, l'approche du Programme n'est ni doctrinaire ni théorique; notamment concernant le lien de causalité entre l'amélioration des conditions de vie des populations, et les actions environnementales qui doivent être appuyées. Par ailleurs, les études approfondies des conditions géophysiques et socio-économiques locales n'abordent à aucun moment les problématiques émergentes au niveau Mondial comme celles liées à la conservation des diversités biologiques et culturelles. **L'approche restait classique, mais prétendait néanmoins traiter de façon concrète la dimension environnementale**

**dans toute son amplitude, sans toutefois poursuivre cette ambition sur les plans méthodologiques et conceptuels.**

### ***1.C. Contexte et priorités***

1. Les documents de base du programme mettent l'accent sur une tendance à la dégradation remarquée dans les zones d'intervention. Néanmoins, aucun constat scientifique ne conforte une hypothèse pourtant très généralement partagée au niveau des instances nationales, régionales et internationales.

2. Ce processus de dégradation, pressenti ou observé, procédait de divers phénomènes dont l'analyse devait prendre en compte les spécificités locales. En effet, les systèmes naturels, culturels, de production et de subsistance, restent particulièrement variés tant entre les régions du haut Niger et de la haute Gambie, qu'au sein même de ces espaces. Cette hétérogénéité se construit sur plusieurs axes: hétérogénéité physiographique et morphologique opposant les pénélaines de Haute Guinée aux reliefs accidentés du Fouta Djallon, (ii) gradient éoclimatique soudano-guinéen; (iii) densités de populations variant de 5 à 100 habitant au km<sup>2</sup>. Il est enfin évident qu'à ces peuplements culturellement différents, correspondent aussi des stratégies de subsistance contrastées. **Le caractère unificateur de l'approche par grands bassins fluviaux devait donc être pondéré par une intervention différenciée du Programme basée sur une perception locale des priorités.**

3. La situation socio-économique des populations dans la période de transition politique de la Guinée se caractérisait par l'existence de besoins vitaux non satisfaits, et par le caractère embryonnaire de l'aide au développement. En milieu rural, les réactions identitaires culturelles et sociales, vives durant la dictature socialiste de Sékou Touré, se traduisaient par une forte cohésion des structures traditionnelles. De la même manière, cette période de transition se déroulait sans le soutien effectif d'une société civile structurée et représentée. De fait, les réformes administratives de fond (décentralisation) étaient conduites par une administration encore profondément marquée par les habitudes du passé, et non exempte de réflexes contrastant parfois fortement avec les orientations politiques décidées.

4. L'analyse de ce contexte particulier lors du choix des priorités du Programme conduit certainement à doubler l'objectif principal d'envergure régionale, et répondant à des préoccupations internationales, par un objectif « de proximité »: l'amélioration des conditions de vie des populations, incontournable dans le contexte guinéen évoqué. Ce second objectif est d'ailleurs parfaitement cohérent avec l'adoption en Guinée des réformes en faveur d'une démocratisation, d'une décentralisation et du désengagement de l'Etat au travers d'une politique de développement rural favorable à la responsabilisation des populations locales dans la gestion des ressources naturelles.

5. Nous découvrons ici la dualité entre deux perceptions du Programme: l'une de long terme, **préventive** et dictée par des préoccupations exogènes et internationales; et l'autre plus immédiate, locale, et répondant à un contexte d'urgence. Quoique les préoccupations environnementales soient sous-jacentes dans toute la construction du Programme, celui-ci, dans son montage et le choix de l'assistance technique est plus proche d'un PDRI classique que les projets environnementaux émergents de l'époque. Nous verrons que la mise en œuvre verra cette situation évoluer profondément. Quoiqu'il en soit, l'approche développée par le Programme en matière environnementale pouvait dans ces conditions dès le départ être qualifiée de **non conventionnelle**.

### ***1.D. Acteurs ou bénéficiaires ?***

1. Le Programme, dans sa configuration actuelle, couvre vingt-cinq bassins versants (17 dans la région du Haut Niger et 8 dans la région de la Haute Gambie), et deux aires protégées (le complexe écologique transfrontalier Badiar/Niokolo-Koba et le Parc National du Haut Niger) pour un total d'environ 15.000 Km<sup>2</sup> en Guinée et 3.000 Km<sup>2</sup> au Sénégal (appui au Parc National du Niokolo-Koba). Les populations **potentiellement acteurs ou bénéficiaires** de l'intervention peuvent dans ce cadre géographique être évaluées à 500 000 habitants. La réalité est en fait plus complexe, car le Programme intervient aussi aux niveaux institutionnels (principalement décentralisés), et auprès de la Société Civile.

2. A cette diversité de **partenaires** (populations rurales pluri-ethniques, cadres nationaux, éléments de la Société Civile) correspond naturellement un ensemble de relations de partenariat impliquant autant les structures traditionnelles que l'administration décentralisée, centrale et les opérateurs non gouvernementaux et privés.

### ***1.E. Axes structurants***

1. Les trois axes structurants de la démarche du Programme sont indissociables car se ils renforcent mutuellement. Ils peuvent être résumés comme suit:

❑ L'action, quelqu'elle soit, est considérée au moins autant comme **une opportunité de formation** et de création de capacités que pour son résultat immédiat.

❑ Toute action doit s'insérer dans un projet plus global d'aménagement, d'organisation, ou de gestion des ressources **conçu et élaboré par les partenaires**.

❑ L'appui du Programme est subordonné à l'expression d'un engagement et d'une capacité de management adéquate des partenaires pour la gestion future des produits d'action, voire pour leur reproduction.

2. Dans ce sens, l'évolution progressive des capacités d'organisation et de management à tous les niveaux **se traduit pour le Programme en l'émergence de nouveaux partenaires**, ou dans l'extension de relations de partenariat existantes. Cette structuration des sociétés locales est considérée dès le départ comme une **condition nécessaire** de la viabilité de l'intervention du Programme. De même, l'accroissement des partenaires identifiables constitue également un indicateur synthétique de suivi du Programme

3. Sur la base de ces principes, appliqués à tous les niveaux, l'intervention du Programme se développe dans des domaines divers: actions forestières; de conservation, protection et régénération de la couverture végétale; infrastructures sociales; appui, structuration et auto-analyse en milieu villageois; valorisation de la biodiversité; éducation environnementale. A ces interventions en milieu rural, s'ajoutent l'appui méthodologique à l'acquisition, gestion et redistribution de l'information environnementale en direction des opérateurs et des niveaux de décision.

### ***1.F. Résultats***

1. Le résultat majeur du Programme Bassins Versants réside dans la mise en évidence, et le développement de capacités avérées à de multiples niveaux de partenariat. Ces capacités concernent d'abord la **complémentarité opérationnelle** entre des techniques individuellement maîtrisées, et la mise en œuvre **d'initiatives globales de gestion des ressources** préparées et directement issues des volontés villageoises. La compétence individuelle d'un paysan ressource est ainsi mise à contribution pour un projet communautaire dans des domaines aussi divers que l'aménagement des forêts villageoises, la construction d'une école, la mise en place d'une pépinière ou autres comme la constitution d'un groupement d'intérêt économique (valorisation de la biodiversité).

2. Concernant l'administration, les chefs de bassin, également chefs de cantonnement forestier, ont eu l'opportunité de découvrir et de pratiquer, au travers des processus d'auto-analyse engagés avec les populations, une lecture nouvelle et alternative de leur fonction.

3. L'appui financier du Programme s'est avéré important comme catalyseur de la **capacité d'agir et d'entreprendre** des populations et de l'administration.

4. L'expérience débouche sur l'identification de modèles techniques éprouvés et testés en vraie grandeur, aujourd'hui aisément diffusables, et dont les conditions de mise en œuvre offrent **de manière réaliste** de fortes probabilités de succès en milieu paysan; avec des effets importants sur la restauration et la conservation des couvertures végétales du Haut Niger et de la Haute Gambie. La formation d'un ensemble d'opérateurs

villageois, gouvernementaux et non gouvernementaux maîtrisant bien la mise en oeuvre des modèles techniques précités, constituera un élément vital pour une éventuelle phase d'extension du Programme.

5. Enfin, le Programme a permis de capitaliser une connaissance approfondie de la problématique de conservation des systèmes naturels et socio-culturels, comme des questions de développement dans la région, et notamment en Guinée.

6. Concernant les transferts de technologies environnementales, des outils nouveaux et efficaces (analyses multivariées, outils géomatiques et méthodes d'écologie numérique) sont en cours d'introduction, et rencontrent un vif intérêt de la part des cadres nationaux dans la mesure **où ces outils répondent directement à des besoins**, désormais clairement identifiés par les intéressés dans cette phase du Programme. Ici encore l'introduction de ces éléments méthodologiques incontournables est **progressive, mesurée et fonction des demandes**.

### *1.G. Contribution au développement des capacités en environnement*

1. En addition des points mentionnés plus haut, l'intervention du Programme aura globalement pour effet de concrétiser pour les différents intervenants institutionnels et/ou ruraux différentes notions ou concepts (environnement, gestion des ressources, biodiversité) au travers de l'acquisition de (i) connaissances de base; (ii) d'une pratique du raisonnement systémique, et de la maîtrise d'outils simples d'exploration des systèmes complexes, et de quantification des caractéristiques de structure et d'organisation des communautés naturelles.

## Section 2

### ***2.A. Populations et groupes impliqués***

1. La diversité des groupes impliqués s'est accrue au cours du déroulement du Programme initialement centré sur les collectivités villageoises. L'accroissement des demandes, et de la capacité de ces collectivités à interpeller les structures et l'administration décentralisées **ont généré de nouvelles demandes** au niveau de ces élus ou des agents forestiers locaux voyant leur rôle social s'élargir et se concrétiser. Progressivement, l'appui-développement de capacités s'est aussi étendu, mais dans une moindre mesure, à certains des agents de l'administration forestière centrale, dans la mesure où ceux-ci étaient directement impliqués dans des décisions novatrices propres à améliorer et favoriser la gestion locale des ressources. Un exemple de cette démarche est donné dans le cas des forêts villageoises détaillé ci-dessous:

L'objectif de cette activité est de permettre aux communautés rurales d'affirmer formellement, comme prévu par le code forestier guinéen, le droit de propriété et d'usage sur des forêts villageoises protégées et gérées selon des systèmes traditionnels. Pour ce faire le Programme a mis en oeuvre des activités, qui ont eu par effet de réhabiliter la circulation des informations entre les différents acteurs, et de susciter auprès du programme des demandes d'appui-conseil:

- ❑ Des études sur le système traditionnel de gestion et la composition floristique de ces forêts ont mis en synergie le savoir traditionnel des paysans avec le savoir scientifique des agents forestiers, et ont induit de fait une compréhension mutuelle entre paysans et agents forestiers dans le cadre d'une valorisation respective des connaissances. Ces connaissances ont été renforcées au travers de formations à des méthodes d'inventaires participatives.
- ❑ Des rencontres entre les communautés rurales et les services forestiers préfectoraux sur les modalités possibles de conservation mais aussi de valorisation de ces patrimoines forestiers ont été organisées à la demande des populations. Ces activités ont suscité auprès de ces communautés des demandes d'appui pour l'établissement des dossiers légaux de classement et auprès des services forestiers la nécessité d'y répondre de manière adéquate. Ainsi, des demandes de formation à l'élaboration de plans simples de gestion a été formulée auprès du Programme, ce qui a permis l'établissement de plans d'aménagement discutés et mis au point à l'initiative des villageois.
- ❑ Une fois les dossiers établis, le Programme a appuyé la mise en place initiale de tout le processus qui impliquait l'intervention des autorités sous-préfectorales et préfectorales, des CRD, de la Direction Nationale des Forêts et de la Faune, du Ministère de l'Agriculture. Ce processus a engendré de multiples opportunités de création de capacités et d'information des différents intervenants confrontés à une problématique nouvelle découlant de la mise en oeuvre des politiques forestière et de décentralisation. Ces acquis sont capitalisés au travers de l'élaboration de manuels de procédures qui permettent de reproduire la chaîne d'actions.

Il est important de souligner ici ce rôle pionnier du Programme dans **l'appui à la mise en oeuvre en vraie grandeur** des dispositions politiques nouvelles. Dans ce cas, l'input du Programme lève les contraintes financières dans la **première** élaboration d'un processus reproductible.

2. Par ailleurs, si le découpage initial de l'aire d'intervention du Programme en bassins versants ne présentait pas de lien direct avec le découpage administratif où opère l'administration forestière déconcentrée, il a été décidé que les chefs de bassin du Programme soient directement les chefs de cantonnements forestiers locaux de l'Administration forestière décentralisée.

3. L'implication de ces populations partenaires du Programme s'est opérée au travers de la démarche d'auto-analyse villageoise (2AV) actuellement en cours de systématisation (rédaction d'un manuel de procédure).

La démarche d'auto-analyse villageoise (2AV) a pour objet d'inscrire les collectivités rurales dans un processus (i) de redécouverte et de qualification de leur patrimoine (naturel, culturel, technique et social); (ii) d'auto-analyse de leurs propres pratiques, contraintes et désirs. Cette réflexion active génère un constat exprimé spontanément au travers de prises de décisions. Le passage de la décision à l'action est accompagné par le Programme sous diverses formes d'appui-conseil et d'entraînement à la médiation et au contact avec les administrations et sources de financement. Le Projet villageois a une expression spatiale (planification territoriale et gestion des ressources), mais se développe aussi dans l'espace social (structuration, mise en évidence des capacités et lacunes individuelles).

Les outils employés sont les outils désormais classiques d'exploration intuitive du réel: cartes de terroir documenté en symbolique villageoise, transects, diagrammes de Wenn, techniques de conduite de réunion, arbre à problème, etc..

Dans ce sens, la démarche d'auto-analyse ne se différencie en rien des multiples autres méthodes largement superposables d'approche participative ou de diagnostic rapide. D'ailleurs, dans ces domaines, l'éclectisme est resté la règle au Programme Bassins Versants.

4. La **contractualisation** détermine un second rapport d'implication des partenaires du Programme. Qu'il s'agisse des communautés rurales décentralisées ou de l'Etat, la Convention de Financement trouve ses prolongements aussi bien dans les engagements de mis en défens que les populations établissent formellement pour les espaces à vocation forestières par exemple, que dans les dispositions législatives adoptées par l'Etat qui à la fois **découlent et supportent** l'activité du Programme pour la mise en œuvre des nouvelles politiques. Le caractère relativement automatique du financement du Programme n'a pas toujours permis de donner à ce mode de contractualisation la place qu'il mériterait dans une approche plus séquentielle (mais moins monolithique); notamment lorsque des pesanteurs administratives ont retardé l'adoption de dispositions législatives indispensables.

5. La nécessité de **rassembler** les différents acteurs autour d'objectifs communs, et de mettre en place des structures d'échanges et de concertation s'est aussi exprimée dans le **cadre régional inter-Etats**. L'appui au complexe écologique transfrontalier Niokolo-Badiar par exemple a conduit non seulement à une forte interaction entre partenaires sénégalais et guinéens sur le terrain, mais aussi à des échanges de compétences formateurs (échanges de surveillants des parcs entre les deux pays dans le cadre de stages de contact). A un autre niveau, la formalisation d'accords, la réactualisation de conventions, ou plus simplement les échanges réguliers au niveau des Directions Nationales respectives préfigurent des démarches futures d'intégration régionale simples et efficaces. Cette action a aussi été poursuivie avec le Mali et la Guinée Bissau pour l'identification d'autres aires protégées transfrontalières dont l'intérêt sur le plan écologique, géopolitique et humain a été reconnu lors du Congrès Mondial de Caracas (1992).

6. Dans un premier temps, il a été relativement difficile d'une part aux équipes de projets d'assimiler l'attitude intermédiaire consistant à **accompagner un processus de réflexion villageois plus qu'à le diriger**. L'écueil d'une relation classique projet - populations n'a pas toujours pu être évité, de même que la nécessité de satisfaire des besoins de base a parfois pris le pas sur le développement des axes environnementaux du Programme, s'il s'agissait d'induire des attitudes nouvelles.

7. Un autre mécanisme fondamental dans le cadre du Programme est l'initiative de formation-production, processus d'apprentissage itératif directement connecté et induit par le réel quotidien des personnes concernées.

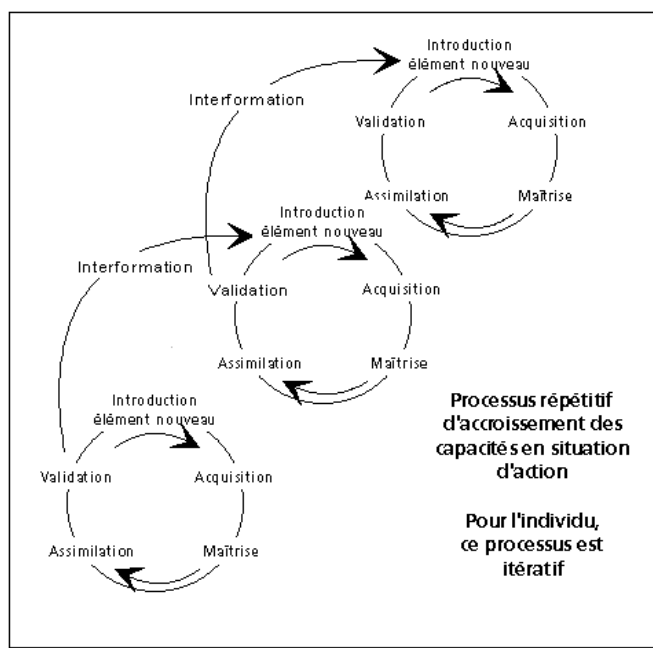
L'approche de formation-production peut être présentée comme basée sur les concepts suivants:

- Tout apprentissage social représente un coût (Boyd et Richerdson, 1985).
- Ce coût doit être optimisé par une valeur produite et utilisée. Ce dernier point est particulièrement vrai pour les sociétés traditionnelles où les systèmes de production sont

caractérisés par l'efficacité de l'allocation des ressources (allocative efficiency) - Schultz, 1964.

- ❑ Les observations précédentes déterminent la perception de la valeur utilitaire des innovations (Hunn, 1982) qui conditionne fortement (i) leur adoption ; (ii) leur retransmission culturelle.
- ❑ En fonction de ce qui précède, le facteur utilitaire est aussi individuel, et l'ouverture à l'adoption des innovations est elle-même fonction des catégories socio-culturelles et de la position de l'individu dans son contexte émotionnel, relationnel et économique (Cancian, 1967).
- ❑ Ces différences individuelles qui se superposent à l'intérêt collectif déterminent la diversité intra-culturelle, important facteur d'évolution social (Pelto & Pelto, 1973). La combinaison d'un projet collectif et des compétences et aspirations individuelles constituent le modèle de base de l'intervention du Programme Bassins Versants.

La formation-production consiste à faciliter l'accès aux sources de connaissance correspondant à une motivation individuelle qui s'inscrit dans un projet collectif. La séquence d'acquisition de capacités s'articule pour chaque cycle élémentaire sur les étapes suivantes: (i) découverte de l'innovation ; (ii) acquisition d'une procédure ; (iii) application de cette procédure (maîtrise); (iv) assimilation de la procédure (mémorisation) ; et (v) validation du processus d'acquisition. Cette validation passe par l'interformation où l'individu retransmet son savoir-faire.



8. Cette volonté de replacer tout apprentissage dans le contexte réel de la pratique quotidienne a ainsi conduit par exemple à prolonger les efforts développés pour l'éducation environnementale scolaire hors de l'école. Dans cette approche, les enfants, tout au long de l'année scolaire, explorent méthodiquement la forêt villageoise et ses usages tant au travers de la mise en place de petits sentiers botaniques, qu'au travers d'enquêtes-reportages ou expositions menées auprès des anciens, chasseurs, forgerons, guérisseurs. Cette démarche permet de reconstruire et de sauvegarder un patrimoine menacé de connaissances traditionnelles utilitaires.

## 2.B. Genèse des initiatives

1. Dans la première période du Programme, les initiatives et réalisations étaient souvent d'abord guidées par des besoins immédiats et incontournables, et s'inscrivaient encore souvent dans une approche globale plus exogène qu'endogène (celle du Programme).

2. Progressivement, l'auto-analyse menée par les populations a pu conduire vers l'établissement de projets de gestion des ressources et du terroir, et d'affectation des espaces qui ont pris leur dimension opérationnelle en partie grâce à l'appui du Programme. Les initiatives de réalisation découlaient alors d'un processus endogène de planification et d'aménagement.

La composante Parc National du Haut Niger opère dans une région où existent des associations traditionnelles de chasseurs (*Donso-Ton*) bien structurées avec des règles coutumières pour la gestion de la chasse qui correspondent au rythme naturel de reproduction des espèces animales, et qui ont permis leur relative conservation jusqu'à aujourd'hui. Le projet contribue à une redynamisation et une revalorisation de ces confréries et opère pour leur **évolution en structures formelles reconnues par la loi**. Ces confréries, avec l'appui du Programme, édictent en collaboration avec les services forestiers préfectoraux des réglementations *ad hoc* non seulement pour la gestion de la chasse, mais aussi pour la gestion de l'ensemble du terroir. Des conventions simples et claires passées entre les autorités administratives et ces corporations entérinent ces décisions. Ces conventions résultent d'un débat où chacun a pu faire valoir son point de vue. Il faut souligner ici le caractère évolutif et expérimental de ces conventions, leur souplesse et adaptabilité, qui permettent leur révision contractuelle chaque fois qu'il est nécessaire.

Le défi du Programme est de permettre, à partir de ces expériences, la mise en place de législations mieux adaptées aux traditions, aux réalités et aux besoins locaux, plutôt que de systèmes d'interdictions rigides, systématiques et artificielles.

3. L'identification des capacités existantes a été menée de manière très extensive, notamment au travers de l'identification de paysans ressources, leaders d'opinion ou spécialistes techniques mûs par des motivations diverses d'ordre économique, de prestige, etc.. Le rôle du programme a été dans ces cas de potentialiser ces capacités locales en les identifiant, puis en facilitant leur expression par la responsabilisation, les échanges d'expérience (visites intervillageoises, mise en place de forums intervillageois, etc..). Dans la démarche retenue, l'économie a souvent été faite d'une évaluation préalable approfondie ou systématique des capacités, qui ne pouvaient à ce stade qu'être perçues et évaluées sur la base arbitraire des orientations du Programme. La **restitution de ces orientations** au travers de l'élaboration par les populations de projets propres de gestion locale des ressources constituait une étape incontournable et révélatrice des capacités d'auto-organisation existantes, et des besoins envisagés **en fonction cette fois-ci des objectifs à atteindre**, et non en fonction de la logique exogène du Programme.

4. Pour les cadres nationaux, l'évaluation des capacités s'est opérée systématiquement au travers **d'une mise en situation** incluant des objectifs précis à atteindre. Les besoins d'acquisition de capacités étaient ainsi mis en évidence toujours en fonction d'une tâche à réaliser. A ce stade, c'est plus la motivation des intéressés que leur niveau de performance technique qui a été considéré comme un facteur **déclenchant** de l'appui du Programme en matière de formation.

5. Dans le concept de formation - production déjà évoqué, les stages à l'étranger étaient l'aboutissement d'un premier cycle d'acquisition volontaire de capacités conduit dans le pays, et visaient à **sécuriser** et alimenter un processus d'acquisition de capacités déjà objectivement engagé.



## **2.D. Mise en oeuvre**

1. Au cours de sa mise en oeuvre, la structure d'intervention du Programme a évolué en fonction d'un suivi-évaluation permanent et de l'évolution des politiques du Gouvernement guinéen. Ainsi le Programme, conçu au départ sur la base d'une mise en oeuvre classique, a progressivement **évolué** vers des modes d'intervention plus originaux. Le schéma de départ était le suivant :

Maître d'oeuvre : Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et des Forêts  
Maître d'ouvrage délégué : Direction Nationale des Forêts et de la Faune  
Coordination Nationale, appuyée par un assistant technique  
Equipes de projets composées de cadres nationaux, également appuyées par des assistants techniques.

2. Ce schéma a été appliqué pour les 8 premiers projets du Haut Niger avec une structure d'intervention très lourde: 17 assistants techniques, 26 cadres nationaux et 156 contractuels pour une aire d'intervention géographiquement dispersée mais finalement peu étendue. Il est rapidement apparu que cette structure ne favorisait pas l'expression des acteurs locaux. Le dialogue et la concertation constants entre (i) les équipes des projets ; (ii) les acteurs locaux gouvernementaux et non gouvernementaux ; (iii) la coordination nationale ; et (iv) les autorités centrales ont permis à cette structure d'évoluer progressivement non seulement au travers d'un allègement du personnel mais surtout au travers d'un changement des modes d'intervention. Les projets sont passés du rôle d'acteurs à celui de catalyseurs des initiatives locales. Des relations contractuelles ont été établies avec les collectivités rurales, mais également avec les services techniques de l'administration, des ONG ou des associations locales, des P.M.E... ou des artisans locaux.

3. Cette évolution conduit à la structure actuelle, qui compte 8 assistants techniques, 4 volontaires expatriés, 20 cadres nationaux et 100 contractuels pour une aire d'intervention d'environ 18.000 Km<sup>2</sup> et 500.000 habitants.

4. Pendant la phase en cours qui se terminera en juin 1996, cette structure est encore appelée à muter. Le Programme cherche à promouvoir, à partir du personnel actuel, la constitution d'associations, ONG ou bureaux d'études ; opérateurs potentiels, non seulement d'une éventuelle deuxième phase du Programme mais aussi et surtout de toute intervention planifiée dans la zone. Dans ce sens, le Programme entend pérenniser les résultats de l'investissement de première phase.

5. Il faut enfin souligner que les modalités d'intervention du Programme ont aussi considérablement évolué non seulement dans les modes, mais aussi dans les axes d'appui. On note dans les dernières années un très net recentrage vers les activités d'appui à la gestion locale des écosystèmes naturels et des produits de la biodiversité au détriment de l'appui aux infrastructures rurales et sociales par exemple.

6. Cet allègement de la structure d'intervention a permis une considérable économie des fonds destinés au Programme (37,5 Millions d'Ecus), et une prolongation de la période d'intervention des 4 ans initialement prévus à 6 ans, alors même qu'était enregistré un accroissement de l'aire d'intervention.

7. Sur le plan administratif, la mise en place d'un système de gestion flexible au travers de régies d'avances et de programmes annuels souples et réajustables a permis **de s'adapter à la réponse des populations**, à leur accueil, à leurs idées et à leurs motivations.

## **2.E. Suivi-évaluation**

1. Dans la mesure où l'acquisition de capacités constitue un préalable et une conséquence de toute réalisation, les indicateurs de suivi classique du programme ont été considérés comme suffisants.

2. Les données fournies au chapitre précédent décrivent le Programme comme une structure profondément plastique apte à évoluer et à s'adapter à une perception dynamique des priorités fortement teintée de pragmatisme. Ces évolutions ont été déterminées plus par la conjonction et la redondance d'appréciations multiples (locales, internes, externes) et convergentes, que par la mise en place d'un dispositif de suivi formel et centralisé.

3. Toutefois, les procédures de suivi (i) interne (au niveau des projets, des réunions inter-projets et des contacts avec l'administration) et (ii) externes (missions d'appui des institutions contractantes) ont été respectées. Il reste que les conclusions des missions d'évaluation formelles externes en termes opérationnels ont généralement été tout à fait convergentes avec les évolutions naturelles du Programme.

## ***2.F. Ressources utilisées***

1. Ressources financières: le financement du Programme Bassins Versants représente un montant de 37,5 Millions d'Ecus.

2. Ressources humaines: ont été impliquées dans l'initiative l'ensemble des ressources humaines disponibles dans la zone d'intervention du Programme, mais aussi celles mises à disposition du Programme par l'Etat guinéen, des ressources d'assistance technique courte et longue durée; ainsi que le concours de diverses Universités européennes.

3. Parmi les ressources technologiques et scientifiques, ont été utilisées les techniques avancées de traitement et de gestion de l'information (analyses multidimensionnelles, géomatique, systèmes de gestion de bases de données, cartographie assistée par ordinateur et modèles numériques de terrain, informatique de calcul, de gestion et de communication - hypertexte). Ces différents éléments semblent récemment constituer un **important vecteur de motivation** pour des cadres nationaux confrontés depuis le début du Programme à la perception et à l'analyse de systèmes complexes, et aujourd'hui conscients des déficiences méthodologiques correspondantes.

## ***2.G. Conditions pour le développement des capacités en environnement***

1. Motivations de toutes natures (prestige, carrière, économique, etc..), formulation d'un projet, et engagement des populations autour de ce projet sont autant de conditions essentielles du développement des capacités en environnement. Encore faut-il qu'au stade individuel, l'évolution des capacités puisse être reconnue dans le contexte socio-professionnel; trouvent à s'employer; et ne constituent pas un facteur de blocage ou de marginalisation. Dans quelle mesure les bailleurs de fonds peuvent-ils favoriser la transparence des carrières et l'adéquation des fonctions aux compétences ?

2. Le développement des capacités en environnement doit s'appuyer d'abord sur la synergie entre savoir traditionnel et apports scientifiques. En effet, l'acquisition de connaissances ou de savoir-faire ne constitue qu'une étape intermédiaire, l'objectif étant l'assimilation et la retransmission de ces connaissances et de ces savoir-faire au sein du corpus culturel traditionnel ou professionnel. Les mécanismes de rejet ou d'assimilation des innovations dans les cultures traditionnelles, actuellement explorés scientifiquement de manière intensive, intègrent bien souvent le facteur utilitaire qui est lui-même fonction du contexte social, économique, naturel des groupes partenaires, et déterminant des motivations individuelles. C'est sous l'angle de ce facteur utilitaire que doivent être perçues les initiatives de développement des capacités en environnement qui doivent associer de façon **simultanée mais différentielle** court et long terme.

3. Toute initiative de développement des capacités en environnement doit privilégier l'évolution des partenaires dans un cadre intersectoriel. Ceci est un fait acquis, mais dont la traduction pratique réside dans le développement des polyvalences, et d'une compétence généraliste minimale au détriment de toute spécialisation. Ici encore, l'expérience du Programme a permis de mettre en évidence que les subtiles différences entre pluri, inter et trans disciplinarité se résument encore souvent au stade de l'exécution à une incompréhension mutuelle et des difficultés d'intégration dues à des déficiences méthodologiques (absence de thésaurus de référence, intégration a posteriori des différentes approches, focalisation des intérêts disciplinaires dans des thèmes individuellement privilégiés). Ce constat conduit à mettre l'accent dans les approches intersectorielles sur l'absolue nécessité d'une définition **consensuelle** claire des objectifs de l'initiative où l'exploration large et généraliste de chaque champ disciplinaire doit primer sur la spécialisation. C'est en effet dans l'interface des différentes disciplines que circulent les concepts les plus adaptés au développement des

capacités. Paradoxalement, les perceptions traditionnelles sont bien souvent plus holistiques (« globales » ou « modernes ») que celles des agents de développement.

4. Toute tentative de gestion des ressources ou de planification territoriale peut-être résumée à la recherche d'un compromis spatial, économique, et culturel entre des intérêts divergents. Cette entreprise, à quelque échelle que ce soit, implique la mise en œuvre d'arbitrages négociés où information, concertation et médiation jouent un rôle prépondérant. Ces opportunités de dialogue ont été dans le Programme, principalement autour des aires protégées, autant d'opportunités d'interinformation et d'échange d'expériences.

5. Concernant les niveaux techniques et de prise de décision, le débat, l'argumentation et la justification des options proposées doit s'instaurer comme une règle au détriment des contextes statiques et auto-évaluants qui s'instaurent dans la routine des pratiques quotidiennes. Dans le cadre du Programme, l'autonomie laissée aux différentes composantes était assortie d'une **obligation de justification** technique, méthodologique et économique des portefeuilles d'action proposés pour chaque devis-programme. Dans ce sens, le pouvoir de décider est subordonné à la capacité d'expliquer et de démontrer.

## Section 3

### *Conclusions et recommandations pour les donateurs*

1. La démarche de création de capacités mise en œuvre par le Programme dans ses différents domaines et niveaux d'activité est basée sur l'acquisition progressive, et la maîtrise, des éléments de savoir nouveaux au travers de l'utilisation quotidienne et soutenue (application, mise en pratique) de ces éléments. L'innovation n'est jamais abordée de front, mais de manière répétitive, itérative; le support de formation restant accessible à tout moment aux intéressés soit au travers de spécialistes thématiques nationaux (personnes ressources), de l'assistante technique extérieure ou de supports didactiques écrits et/ou visuels.

2. Une attention particulière doit être donnée à la sécurisation des acquis, phase de validation qui doit précéder toute introduction d'éléments nouveaux. A ce stade, le stage ne constitue plus que l'introduction, la présentation d'un ensemble de concepts nouveaux dont l'acquisition s'opère au travers d'une pratique quotidienne débouchant sur une amélioration progressive des performances de chacun. La séquence innovation/acquisition/maîtrise/assimilation débouche sur une phase de disponibilité et de réceptivité pour l'introduction d'éléments techniques nouveaux. Dans cette démarche, la planification nécessaire est celle des séquences opérationnelles visant la mise en œuvre du Programme. Plus qu'un programme de formation, c'est donc un programme de réalisations qui est proposé dans lequel **l'acquisition de capacités devient une condition d'exécution**. Cette condition est-elle toujours exigée dans le cadre de programmes « automatiques » où les rythmes de décaissement sont aussi des indicateurs d'évaluation ?

3. Cette démarche, fondamentalement basée sur l'identification, par les intéressés eux-mêmes de leurs propres lacunes, doit être supportée par une planification du déroulement du Programme de développement de capacités à la fois **séquentielle** (succession de phases simples) et **conditionnelle** (suivi rapproché et évaluation des acquis avant le démarrage de chaque nouvelle phase). Ceci implique également **l'adéquation** des procédures de gestion des fonds et de décaissement. Une solution réside dans une structuration des budgets non seulement par thème et composante, mais aussi partiellement, pour certaines composantes, en **séquences opérationnelles**. Ce point est particulièrement relevant pour les axes d'intervention **induisant des dispositions législatives nouvelles** en application des politiques appuyées par le Programme, ou pour les axes d'intervention dont l'exécution se traduit par une succession de produits clairement identifiés. Cette structuration par tranches doit être combinée à un fonctionnement par régie d'avance à l'intérieur de chaque tranche. De telles dispositions optimisent naturellement la fonction de suivi. Elles permettent aussi d'entretenir une motivation des acteurs reconnue comme **préalable à l'acquisition de capacités**. Elle engendrent une interaction positive (renforcement) entre le bailleur et l'Etat dans la réalisation d'objectifs communs (ceux fixés par les conventions de financement ou accords de crédit), et qui découlent directement des choix politiques sectoriels des gouvernements dont la mise en œuvre est appuyée par les Programmes.

4. On peut être plus réservé quant à l'efficacité de programmes institutionnels systématiques de formation à grande échelle où besoins, objectifs, cursus sont évalués de manière externe, en fonction d'une perception des priorités souvent peu cohérente avec les difficultés et stades de développement des Institutions locales. Si la nécessité d'établir une convergence mondiale sur les grands principes des conventions internationales peut justifier une telle approche, sa mise en œuvre devrait adresser prioritairement les compartiments institutionnels les plus directement impliqués dans la gestion des ressources et l'utilisation rationnelle des écosystèmes.

5. En matière environnementale comme en matière de développement, la mise en œuvre de l'approche systémique, véritable leitmotiv de la documentation institutionnelle actuelle, semble en pratique rencontrer les mêmes difficultés que la précédente approche intégrée. La rémanence du concept est certes révélatrice de son intérêt, mais ne semble pas suffisamment relayée par la généralisation nécessaire des outils et méthodologies *ad hoc* tant au niveau des cellules de réflexion des bailleurs de fonds, qu'au niveau des opérateurs et exécutants des programmes. Cette observation conduit à s'interroger sur la raison pour laquelle des méthodes et outils aujourd'hui largement employés dans certains domaines (recherche, sondages, etc..) ne sont toujours pas passés au stade de l'application quotidienne dans l'exécution des programmes ? Cette question est-elle à rapprocher du rôle décroissant des départements techniques des bailleurs ?

6. En milieu paysan, on peut aussi s'interroger sur l'efficacité des techniques participatives actuelles dans un contexte où l'évolution rapide des systèmes de valeurs et l'attraction du marché orientent et génèrent tout un ensemble de comportements contre-productifs sur le plan environnemental. L'introduction de méthodes issues de la psychologie sociale et de la théorie de l'engagement, sans toutefois tomber dans le « marketing d'idées », pourrait-elle permettre de contrebalancer ces influences ?

7. Le choix des opérateurs, notamment non-gouvernementaux et privés, apparaît un point fondamental de la réussite des programmes, d'autant plus que l'émergence de ceux-ci est reconnue comme une nécessité dans le cadre de l'ajustement et de la décentralisation. Ce rôle structurant qui leur est donc dévolu engage de fait également la **responsabilité des bailleurs** dans le risque partagé entre ceux-ci et les gouvernements de l'échec ou d'une utilisation non optimale des fonds. En effet, au delà des mots, des labels, des intitulés, et des libellés souvent redondants (environnement, développement durable, etc.) existent des hommes dont les compétences avérées devraient **seules** être garantes des mandats qui leur sont confiés, et qui doivent leur être adaptés. Pour l'attribution des marchés d'assistance technique, est-ce que la manière dont sont pratiqués les appels d'offre est la plus pertinente ?

8. Il est aussi nécessaire dans cet esprit, d'envisager l'émergence d'opérateurs nouveaux et multiples dont l'expérience, en fonction de ce qui précède, serait encore insuffisante. L'association **d'opérateurs-tuteurs** aux capacités avérées, et d'Institutions émergentes et encore peu structurées, peut constituer une solution efficace, si le dynamisme et une rigoureuse volonté d'évoluer constituent un dénominateur commun des deux partenaires. **De manière plus générale, toute assistance technique devrait donc être évaluée en fonction de son aptitude propre à l'auto-formation.**

Concernant l'assistance technique pour le développement des capacités en environnement, l'expérience du Programme Bassins Versants montre que, paradoxalement, une adéquation stricte entre le champ disciplinaire et la fonction des experts de longue durée ne représente pas une solution optimale. On a pu constater que des experts que leur fonction plaçait en périphérie de leur champ disciplinaire se montraient généralement plus dynamiques, ouverts et novateurs, **appuyant la mise en place de processus d'apprentissage mutuels** avec leurs partenaires nationaux. La sécurisation de ces processus, comme la qualité technique de l'exécution du Programme, nécessitent au **contraire** pour l'assistance technique de courte durée des compétences avérées, voire spécialisées dans le domaine de la fonction. Les acquis scientifiques les plus récents en matière d'évolution et de transmission culturelles déterminent des éléments alternatifs de réflexion applicables à la problématique du développement des capacités en environnement. Les critères de choix des assistants techniques devraient aussi tenir compte de ces aspects.

8. Le développement des capacités en environnement implique l'existence de niveaux de structuration des opérateurs permettant la capitalisation et la redistribution (circulation) de l'information - inter formation, où la **capacité acquise doit être automatiquement retransmise** - . Cette exigence de structuration est aussi réelle à tous niveaux (villageois, société civile, opérateurs privés et non-gouvernementaux) pour l'efficacité de l'utilisation des fonds de développement. L'existence des financements extérieurs joue un rôle déterminant dans la genèse et le développement de ces structures. Dans cette interaction mutuelle financement/structuration-émergence des opérateurs, plusieurs niveaux d'équilibre existent entre le renforcement de l'Etat et la structuration des communautés de base et de la Société Civile. La régulation de ce processus, qui doit rester équilibré, ne peut intervenir que si une concertation tripartite bailleur/secteur non gouvernemental et Etat s'instaure de manière régulière et suivie, conformément aux impératifs de démocratisation et de développement du gouvernement local. Les procédures de gestion des projets et d'exécution des marchés présentent-elles toute la souplesse nécessaire pour intégrer en cours d'exécution les opérateurs émergents ?

9. De la même manière, le développement des capacités de l'administration ne passe pas nécessairement dans un premier stade par un appui direct aux administrations. La réactivation de la circulation interne, et de l'intérêt pour l'information au sein de ces administrations passe aussi par les réponses à apporter aux questions posées par les populations ou leurs représentants élus. Le fait de **réhabiliter les capacités d'initiative locales** constitue un puissant moteur pour rendre à l'administration son rôle de conseil, d'analyse, d'information et de suivi concernant la mise en œuvre des nouvelles politiques, dont les éléments les plus marquants correspondent parfois aux aspirations locales. On rétablit ainsi une **communication entre fonctionnaires locaux et populations** à la fois valorisante pour le fonctionnaire, et utile au développement des populations. Le

développement des capacités de ces agents de l'état intervient donc en seconde étape, lorsque ceux-ci identifient des lacunes techniques ou conceptuelles en regard du service qui leur est demandé par ces populations.

10. Dans l'hypothèse où des cursus devraient être établis *a priori* au lieu de découler de nécessités perçues quotidiennement, il est important d'adjoindre à la satisfaction des besoins immédiats une **vision plus prospective et stratégique** de l'acquisition des capacités. L'expérience montre que préparer une aptitude à l'auto-formation, et à « l'apprentissage opportuniste », est au moins aussi important que l'acquisition de concepts et de connaissances dont la valeur utilitaire, établie à un moment donné, est susceptible d'évoluer très rapidement. Le développement rapide des techniques, notamment concernant l'appréhension des systèmes complexes, contraste étrangement avec l'inertie de l'évolution des cursus de formation qui devraient intégrer de manière plus stratégique la perspective de changements rapides dans nos habitudes, nos outils et nos méthodes. La prospective doit-elle devenir un nouveau réflexe ?