

PN-ABZ-435

**EN VUE DE L'AMELIORATION DU
CADRE POUR LA GESTION DE
L'ENVIRONNEMENT
EN GUINEE**

**Projet de Gestion des Ressources Naturelles
Contrat No. 624-0219-C-00-2094-00**

**Préparé par:
Frederick E. Gilbert**

**Préparé pour:
U.S. Agency for International Development
Conakry, Guinée**



Octobre 1994

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>	
REMERCIEMENTS		
ACRONYMES		
COMPEDIUM EXECUTIF	i	
SECTION I	ANTECEDENTS ET CONTEXTE DE L'ETUDE	I-1
	A. Plans nationaux d'action pour l'environnement en Afrique	I-1
	B. Processus du PNAE en Guinée	I-1
	C. Avant-projet du chapitre IX	I-3
	LIST DES PERSONNES RENCONTREES	I-5
SECTION II	VUE D'ENSEMBLE ET OBSERVATIONS DE L'EXPERTISE-CONSEIL	II-1
	A. But de la mission d'expertise-conseil	II-1
	B. Vue d'ensemble chronologique de la mission	II-1
	C. Planification du colloque	II-3
	C1. Problèmes et paramètres	II-3
	C2. Plan proposé	II-4
	D. Observations concernant la gestion environnementale locale et décentralisée	II-6
	D1. Fonctions et effectifs décentralisés des autorités centrales	II-6
	D2. Autorités locales	II-7
SECTION III	RECOMMANDATIONS	III-1
	A. Améliorations recommandées pour l'avant-projet du chapitre IX	III-1
	B. Préparation du colloque	III-2
	C. Capacité de gestion de l'environnement et des ressources naturelles à l'échelon rural	III-2
	D. Développement des bosquets communautaires	III-3
ANNEXE A	ATELIER TECHNIQUE	A-1
ANNEXE B	NOTE TECHNIQUE A	B-1
ANNEXE C	NOTE TECHNIQUE B	C-1
ANNEXE D	NOTE TECHNIQUE B	D-1

REMERCIEMENTS

La préparation et l'exécution de la présente mission d'expertise-conseil ont bénéficié d'un appui non négligeable. Peter Veit du World Resources Institute, Catharine Cassagne de la Banque mondiale et Catharine Swan de Chemonics International ont oeuvré, ensemble, à la définition du cahier de charges représentant la complexité de la tâche et sa précarité. Tous trois n'ont ménagé ni leur temps, ni la communication de documents au cours de la phase préparatoire. Mme Swan a été un modèle constant d'efficacité opérationnelle, tout en minimisant avec grande modestie la difficulté de ses travaux. Marissa Ramos, d'une patience à toute épreuve, m'a aidé à maîtriser les divers éléments de Word Perfect que j'ignorais.

Lors de mon arrivée sur le terrain, S. K. Reddy, directeur du Bureau de développement rural de l'USAID, m'a présenté un exposé plus qu'utile, avant son départ pour les Etats-Unis. Au cours de la mission d'expertise-conseil, j'ai reçu l'appui solide de Dan Jenkins, directeur par intérim du Bureau de développement rural de l'USAID-Guinée, secondé efficacement par Facine Kalo et Mme Dalanda. M. K. B. Paul, chef d'équipe du Projet de gestion des ressources naturelles de Chemonics a présenté des exposés détaillés et informatifs sur les activités du projet en cours et les contraintes que présente leur reproduction.

Le représentant sur place de la Banque mondiale, Eduardo Locatelli et le directeur de la mission de l'USAID, Wilbur Thomas, ont apporté une orientation indispensable et, lorsque nécessaire, des décisions de gestion concernant les problèmes rencontrés au cours de la mission d'expertise-conseil. En dépit de leurs emplois du temps très chargés, ils ont toujours été disponibles face à mes astreintes de calendrier. Cherif Diallo, économiste de la Banque mondiale, m'a apporté de précieux conseils et des informations qui se sont toujours révélés justes. Rose Marie Camarra, du Programme des Nations Unies pour le développement a contribué des renseignements indicatifs fort utiles, des conseils solides et un appui opérationnel compétent.

Il convient de relever particulièrement la patience, la sagesse et la qualité de Rafiou Barry, secrétaire général du ministère des Ressources naturelles, de l'Energie et de l'Environnement. Il a pris en charge de façon équitable et constructive une situation difficile.

Enfin et surtout, il convient de noter la contribution de Mamadou Saliou Diallo, expert-conseil national (et anciennement coordinateur du secrétariat du Plan national d'action pour l'environnement), dont le nom revient fréquemment dans ce rapport. Nous avons collaboré étroitement, côte à côte, six jours par semaine, pendant quatre semaines, dans un partenariat réel et mutuel. Tous les éléments des travaux présentés dans ce rapport, tous les aperçus ont été débattus, détaillés avec M. Diallo, et tous portent la marque de son influence. Ses aptitudes, ses connaissances et son intelligence ont été cruciales pour l'accomplissement de notre tâche. Il est le co-auteur de tous les documents en annexe du présent rapport.

Notre collaboration se situe parmi les relations de travail les plus satisfaisantes de mes 30 ans de travail de développement en Afrique.

d

ACRONYMES

BCPA	Office for the Coordination of Agricultural Projects (Projects Agricoles)
BCNE	Office of the National Council for the Environment
BRP	Bassins Representatives Pilotes (see WMU below)
CG	Commissariat General
CGRNE	General Commission (Commissariat General) for Natural Resources and the Environment (proposed in place of the DNE in draft Chapter IX of the NEAP)
CNDD	National Council for Sustainable Development (Development Durable) (proposed in place of the CNE by draft Chapter IX of the NEAP)
CNE	National Council for the Environment
CRD	Rural Development Community (Commune Rurale de Developpement)
DNA	National Environment Directorate
DNC	National Directorate for Decentralization, MIS
DNCT	National Directorate for Cartography and Topography
DNE	National Directorate for the Environment, MNREE
DNFC	National Directorate for Forest and Wildlife (Chasse), MARA
DNH	National Directorate for Water Resources (Hydrologie), MRNEE
DNP	National Directorate for Plan, MPF
DNS	National Directorate for Health
DPDRE	Prefectural Directorate for Rural Development and Environment
DPJCAS	Prefectural Directorate for Youth, Culture, Arts and Sports
DPSAS	Prefectural Directorate for Health and Social Affairs
DPUHTTP	Prefectural Directorate for Urbanism, Housing, Transportation and Public Works
EC	European Community
EA	Environmental Audit
EIA	Environmental Impact Assessment
EIS	Environmental Impact Statement
FAO	United Nations Food and Agriculture Organization
FDHIRD	Fouta Djallon Highlands Integrated Rural Development Project
GOG	Government of Guinea
IDA	International Development Association (World Bank)
MARA	Ministry of Agriculture and Animal Resources
MAT	Ministry of Infrastructure Development (Aménagement de Territoire)
MEPFP	Ministry of Pre-university Education and Vocational Training (Formation Professionnelle)
MIS	Ministry of Interior and Security
MPF	Ministry of Plan and Finance
MRNEE	Ministry of Natural Resources, Energy and the Environment
MRAFPT	Ministry of Administrative Reform, Civil Service and Labor
MSPAS	Ministry of Public Health and Social Affairs

NEAP National Environmental Action Plan (PNAE Plan National d'Action pour l'Environnement)
NGOs Nongovernmental Organizations
NRM Natural Resources Management
PASE Programme d'Ajustement Sectoriel de l'Education
UNDP United Nations Development Programme
UNFPA United Nations Population Fund
UNICEF United Nations Children's Educational Fund
USAID U.S. Agency for International Development
WMU Watershed Management Unit (in Guinea they talk about BRPs - Bassins Representatives Pilotes, and BRP teams)
WRI World Resources Institute

COMPENDIUM EXECUTIF

La Guinée, comme de nombreux autres pays africains, a entamé l'élaboration d'un Plan national d'action pour l'environnement (PNAE). L'avant-projet du document a été achevé en janvier 1994. Le chapitre IX du PNAE se trouve dans le plan du schéma institutionnel de la gestion de l'environnement. Bien que plusieurs chapitres du PNAE aient été soumis à des consultations semi-publiques, ce n'est pas le cas du chapitre IX, ni des rapports des experts-conseils le précédant. Pour parachever le processus de documentation du PNAE, l'Etat guinéen (gouvernement de la Guinée - GDG) et les bailleurs de fonds ont prévu un colloque d'où émaneraient des recommandations visant à perfectionner et à parachever le chapitre IX. Toutefois, une nouvelle instance du ministère des Ressources naturelles, de l'Energie et de l'Environnement (MRNEE), en l'occurrence le Bureau du Conseil national pour l'Environnement (BCNE), semble s'être opposée à l'étude du chapitre IX à titre de document de travail principal d'un colloque, et a lancé des préparatifs en vue d'un autre atelier, entravant gravement l'étude systématique des principaux points devant être réglés. Ces questions portent sur la structure, la compétence, les fonctions et l'emplacement des autorités responsables de la coordination inter-sectorielle de la politique et de la gestion de l'environnement. Veuillez consulter l'alinéa I.C pour l'évaluation de l'avant-projet du chapitre IX. Veuillez vous reporter à la section III en ce qui concerne les recommandations d'ensemble sur la nature des modifications préconisées par la présente mission d'expertise-conseil.

En consultation avec les bailleurs de fonds concernés et sous réserve de la convocation d'une réunion du comité directeur du PNAE (qui ne s'est pas tenue pendant la mission d'expertise-conseil), l'expert-conseil national et moi-même avons procédé à plus de 20 réunions avec les représentants officiels des Directions et des ministères guinéens pertinents. En nous appuyant sur ces consultations, nous avons préparé le projet de plan du colloque, qui se trouve à l'annexe B du présent rapport. Trois notes techniques portant sur les points centraux prévus pour débat, au cours des deux premiers jours de la conférence de quatre jours, se trouvent aux annexes C, D, et E. En ce qui concerne les domaines où il conviendrait d'étoffer le projet de chapitre IX, les notes techniques s'appuient fortement sur un rapport préparé à la fin de 1993 par un expert-conseil, M. Michael Furst.

A l'issue de ma mission d'expertise-conseil, l'expert-conseil national et moi-même avons rendu visite à l'équipe du bassin représentatif pilote, financée par l'USAID, au secrétaire communautaire de la commune rurale de développement (CRD) à Sougueta, et aux représentants des sous-préfectures à Kindia. Nous nous sommes également rendus dans plusieurs installations et opérations mises en oeuvre par l'équipe du BRP, avec l'appui technique de l'équipe de Chemonics basée à Labé, sous l'égide du Projet de gestion des ressources naturelles (GRN) de l'USAID-Guinée.

Au niveau conceptuel, les éléments d'un schéma institutionnel de GRN dans les zones rurales semblent être en place. Les CRD sont potentiellement à même de traduire les besoins

villageois en plans. Les équipes des BRP et les collaborateurs techniques à l'échelon des préfectures et des sous-préfectures sont potentiellement disponibles pour assurer l'appui technique nécessaire à leur exécution.

Mais la mise en oeuvre d'activités de GRN de grande envergure, dans toute la Guinée rurale, ne sera pas possible dans un proche avenir. Une seule contrainte pratique à cet égard est abordée pour l'heure, il s'agit en l'occurrence des essais et de l'évaluation des interventions de GRN. A l'heure actuelle, les équipes de BRP financées par les bailleurs de fonds constituent les seuls effectifs techniques opérationnels sur le terrain. L'exécution à grande échelle exigera que ces efforts soient distribués, avec un supplément de collaborateurs techniques ou des BRP, au niveau préfectoral et sous-préfectoral, alors que bon nombre d'entre eux ne sont ni en place, ni même opérationnels. Les effectifs techniques supplémentaires nécessaires à la reproduction des activités de GRN devront être informés au minimum ou formés aux interventions de GRN recommandées aux fins d'une exécution de grande envergure. Il s'agira donc de préparer des manuels de terrain et d'exécuter des affectations budgétaires nécessaires à la prise opérationnelle des interventions. La plupart des communes rurales de développement ont été mises sur pied ces deux dernières années, et commencent à peine à fonctionner. Leurs fonctions, leurs responsabilités et leurs compétences doivent être définies plus avant. Leurs responsables élus, les membres des conseils communautaires et départementaux ont pris des fonctions nouvelles auxquelles il semblerait qu'ils ne soient ni formés, ni préparés. Entre-temps, les assemblées décisionnelles informelles se poursuivent, ce qui amoindrit la représentativité des CRD et des structures d'appui. Là encore, il est nécessaire d'assurer l'information et la formation. Il sera nécessaire de disposer de lois et de réglementations régissant l'application pour réaliser les manuels et la formation prévus pour les collaborateurs techniques de la Fonction publique et les membres des structures ayant trait aux CRD.

Avant que ces procédures puissent être effectives, l'Etat doit étudier les grandes options disponibles et choisir un modèle institutionnel réaliste du développement axé sur la GRN dans les zones rurales, sur lequel l'on orientera les travaux. Il est extrêmement important d'assurer une progression idoine de cet effort car il est nécessaire d'éviter toute information et formation prématurées, l'accroissement des budgets opérationnels avant qu'il soit rationnel de prévoir une rentabilité idoine, et encore de soulever les espoirs irréalistes des différentes parties concernées. Mais il n'est pas trop tôt pour entamer la définition des grandes options et pour mettre à l'épreuve leur réalisme en termes de ressources humaines et financières. Dès qu'un modèle institutionnel se fera jour, et notamment s'il est avéré, il aura des incidences sur la pérennité en vue de la reproduction du Projet de développement intégré rural du plateau du Fouta Djallon (PDIRFD).

Dans la sous-préfecture de Sougueta, de plus en plus d'agriculteurs se convertissent à la fabrication du charbon, plus rentable. Pour réfréner cette pratique, la CRD refuse d'imposer les fours à charbon, et donc d'en sanctionner l'existence, et elle a fait appel à la gendarmerie pour stopper l'exploitation de fours illégaux. Il est souhaitable d'assurer un système de gestion foncière durable et de long terme pour la production de combustible à partir d'un bosquet communautaire, mais, en l'absence d'un schéma juridico-administratif idoine, les problèmes de transfert des droits d'usufruit ou de propriété entre les familles

individuelles et la commune semblent entraver cette orientation à l'heure actuelle. Etant donné le caractère urgent de la résolution du problème de production du charbon et les recettes que peuvent en tirer les communes, il conviendrait que le projet de GRN étudie activement les perspectives de création de bosquets communautaires et/ou commerciaux aux fins de production de bois de chauffe, ce qui permettrait de comprendre les contraintes et d'accélérer leur suppression.

SECTION I

ANTECEDENTS ET CONTEXTE DE L'ETUDE

A. Plans nationaux d'action pour l'environnement en Afrique

Depuis un certain nombre d'années, la Banque mondiale encourage les pays africains à préparer des plans nationaux d'action pour l'environnement. La Banque mondiale, à titre de bailleur de fonds principal appuyé par d'autres bailleurs de fonds et des organisations non gouvernementales (ONG), assure l'assistance financière et technique de ce processus. Celui du PNAE recherche une large participation, comprenant celle de toutes les organisations et groupes concernés des secteurs public et privé, notamment à but lucratif et les ONG.

Le processus du PNAE est également le sujet de conditionnalités de la Banque mondiale. Un pays membre, au minimum, les Etats-Unis, associe des conditions à sa participation aux péréquations de l'Association internationale de développement (IDA), et exige que la Banque limite l'utilisation des ressources de l'IDA aux pays ayant rédigé des PNAE recevables.

B. Processus du PNAE en Guinée

En 1989, l'Etat guinéen a entamé l'élaboration d'un PNAE, avec l'appui de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds. En 1992, en raison de progrès médiocres, la décision fut prise de remettre à Guinée Ecologie, une ONG, la responsabilité de coordonner ce processus. Guinée Ecologie a fourni, par le truchement d'une filiale—SEPIA—un secrétariat, sous la direction de son chargé de coordination, Mamadou Saliou Diallo.

Le PNAE et le secrétariat sont encadrés par un comité directeur, présidé par le ministre des Ressources naturelles, de l'Energie et de l'Environnement. Le comité directeur se compose des représentants suivants: ministres des ministères de l'Agriculture et des Ressources animales (MARA); de l'Aménagement du territoire (MAT), MPR, et des directeurs des missions de la Banque mondiale, USAID et PNUD. Le contrat avec SEPIA-Guinée Ecologie pour ces travaux a expiré à la fin du mois de janvier 1994.

La démarche consistant à remettre à une ONG la responsabilité de coordonner le processus du PNAE est exclusif à la Guinée. Tout comme le degré de consultation avec des départements de la Fonction publique axés sur l'environnement, les niveaux décentralisés de gouvernance, les communes rurales de développement, les ONG et le secteur privé à but lucratif. Ce processus a reçu une attention favorable de la collectivité internationale, y compris des bailleurs de fonds, notamment de la Communauté européenne et de divers bailleurs de fonds bilatéraux, ainsi que de la Banque mondiale, de l'USAID, du PNUD-BNUS et des ONG internationales, comme le World Resources Institute (WRI).

Cet agencement a été couronné de succès dans l'ensemble. A la suite de retards initiaux, le processus géré par SEPIA, regroupant plus de 30 experts-conseils nationaux et 12 étrangers, a assuré la réalisation d'un avant-projet de PNAE, y compris un chapitre IX concernant le schéma institutionnel. A titre de livre blanc, son plan de parachèvement comprend les mesures suivantes:

- élaboration plus avant du chapitre IX, fondée sur les recommandations émanant d'un colloque prévu de longue date, concernant le schéma institutionnel de gestion de l'environnement (consulter l'annexe B);
- appui d'un expert-conseil "généraliste" pour la synthèse du livre blanc en un document de stratégie de 40 pages ou plus; et,
- parachèvement de l'analyse économique par un économiste et appui à la préparation d'un plan d'action incluant des projets destinés au financement des bailleurs de fonds.

En vertu des modalités de la dernière péréquation de l'IDA, la Banque mondiale a l'obligation de s'assurer que les pays récipiendaires de l'IDA parachèvent leurs PNAE. A la mi-mai 1994, selon la Banque mondiale, il conviendrait de parachever de façon satisfaisante le PNAE de la Guinée, y compris un chapitre IX révisé, avant présentation au conseil de direction, en juillet 1994, de trois projets de l'IDA en instance.

Des études, réalisées par Mohamed Ali Mekouar en 1990, concernant principalement le cadre légal, et par Michael Furst en 1993, principalement sur le schéma institutionnel de la gestion de l'environnement, ont précédé la préparation de l'avant-projet du chapitre IX. L'étude de M. Mekouar décrit en détail les organismes chargés de la gestion de l'environnement et de programmes sectoriels dotés de volets écologiques, mais le gros de l'étude traite des dichotomies de mission des organismes sectoriels, entraînant un double emploi dans certains domaines et des carences de responsabilité dans d'autres. L'étude de M. Furst décrit la structure institutionnelle existante, mais elle se compose principalement d'une évaluation des points faibles et des points forts des différentes options de structuration des institutions inter-sectorielles. L'étude et les recommandations de M. Furst indiquent qu'il conviendrait que l'organisme de gestion inter-sectoriel ne se trouve pas au sein d'un ministère doté de responsabilités d'exécution sectorielles (l'agencement actuel de la Direction nationale pour l'environnement (DNE) située au sein de MRNEE), ni qu'il soit un ministère autonome en soi. L'étude de M. Furst recommande qu'il conviendrait en revanche que cet organisme de gestion inter-sectoriel soit indépendant, au-dessus des diverses Directions nationales qu'il est censé coordonner, et qu'il soit situé au sein d'un ministère inter-sectoriel, par exemple le ministère du Plan et des Finances, ou de préférence auprès de la présidence. Il est souhaitable de le doter du statut d'organisme autonome pour obtenir la possibilité de salaires supérieurs et l'application de pratiques de gestion plus strictes que ce n'est possible dans les ministères d'exécution, favorisant ainsi le recrutement d'effectifs de haute qualité. L'adjonction de cet organisme à la présidence le doterait d'une position de force par rapport aux organismes d'exécution.

En Guinée, tous les domaines, à l'exception d'un seul, englobés dans le PNAE ont été soumis à des consultations semi-publiques, parfois des colloques et parfois des réunions d'ordre plus formel. Il existe des plans de longue date pour l'exécution d'un colloque concernant le seul sujet exclu, en l'occurrence le schéma institutionnel de la gestion de l'environnement, et ce, en se fondant sur l'étude de M. Furst. Toutefois, la version française de ce rapport n'est arrivée en Guinée qu'à la fin du mois de novembre, date à laquelle la campagne électorale présidentielle ne permettait plus l'organisation d'un colloque (les ministres n'étant plus disponibles pour consultation), et l'orientation penchait pour la rédaction du chapitre IX afin qu'il soit possible de parachever un avant-projet de PNAE avant la fin du mois de janvier, date d'expiration du contrat de SEPIA. Une première mouture du chapitre IX a été rédigée par le chargé de coordination du PNAE, avec l'aide de trois experts-conseils guinéens.

C. Avant-projet du chapitre IX

L'avant-projet du chapitre IX présente des indices de rédaction contrainte et forcée. Il ne constitue pas, loin de là, un document complet et intégré. Par endroits, par exemple dans la manière dont il incorpore les grandes lignes mais non pas la teneur du rapport de M. Mekouar, il est incomplet à dessein, car les auteurs incluent les grandes lignes pour axer l'attention du colloque sur ce document et son utilité potentielle. Dans d'autres domaines, le chapitre est incomplet car le groupe n'a pas été en mesure de dégager un consensus dans les limites de temps imparties. Il reste donc muet sur les fonctions spécifiques qu'exécuteront les diverses unités de l'instance inter-sectorielle de gestion de l'environnement proposée (un commissariat général semi-autonome pour les ressources naturelles et l'environnement - CGRNE).

Bien que le fond de l'avant-projet du chapitre IX se fonde en grande partie sur l'étude de M. Furst, il est à bien des égards différent. A l'instar de l'étude de M. Furst, il penche pour l'indépendance de l'organisme de gestion de l'environnement, et son insertion auprès de la présidence ou au sein du ministère du Plan et des Finances. Mais à la différence de l'étude de M. Furst, il ne précise pas les responsabilités de cet organisme proposé en matière de protection de l'environnement et de conservation des ressources naturelles. En revanche, il écarte la préoccupation d'utilisation des ressources naturelles à des fins rationnelles et pérennes. Il suggère la conception d'un système de gestion des ressources similaire à une banque de ressources à laquelle les organismes sectoriels s'adresseraient pour autorisation de développer des ressources. Bien que ce soit intéressant à première vue, cette notion accorderait des pouvoirs démesurés à l'organisme pour l'environnement. Cela signifierait également une charge de travail impossible pour ce dernier, tout en absolvant les organismes sectoriel, au niveau conceptuel, de toute responsabilité de gestion de l'environnement à leur niveau.

L'avant-projet du chapitre IX reflète le souhait de l'un des membres du groupe de rédaction consistant à doter le CGRNE de départements sectoriels et de collaborateurs, dans chaque zone de bassin pilote, qui oeuvreraient à l'aménagement et à l'exécution de programmes de l'organisme sectoriel. Toutefois, le document reste muet, peu ou prou, sur la nécessité de créer et de faire appliquer un ensemble idoine de lois, de réglementations et

de normes pour la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles. Ce silence, doublé d'autres énoncés spécifiques, de l'avant-projet du chapitre IX, donne l'impression que le commissariat général participera aux opérations et visera à influencer sur l'incidence écologique des programmes sectoriels par sa participation, au lieu de processus plus formels, circonstanciés et transparents fondés sur la création, le suivi et l'application de lois, de réglementations et de directives. Cette impression pourrait être affermie par la proposition visant à transformer le Conseil national pour l'environnement (CNE) actuel, en un Conseil national pour le développement durable (CNDD), qui aurait la même mission que le CNE actuel et d'autres fonctions sectorielles nouvelles, non encore précisées.

A l'échelon de la coordination et de l'encadrement de la stratégie, l'avant-projet du chapitre IX présente de nouvelles idées prometteuses, notamment: les directeurs nationaux des instances sectorielles opéreraient à l'instar d'un conseil de direction du CGRNE, et assureraient la prestation d'avis sur les questions qui leur seraient présentées par les ministres composant le CNDD, et, l'organisation d'une conférence nationale annuelle sur l'environnement qui réunirait les représentants de toutes les organisations concernées par l'environnement (gouvernementales, para-publiques, volontaires privées, privées à but lucratif et communautaires).

A l'instar de l'étude de M. Furst, l'avant-projet du chapitre IX n'aborde pas en profondeur les rapports entre le système public central de gestion de l'environnement et (a) les instances publiques décentralisées (à l'échelon régional, préfectoral et sous-préfectoral), (b) les collectivités locales, et (c) les secteurs volontaire privé et à but lucratif. Il ne traite pas non plus de la nécessité de développer les ressources humaines en vue du renforcement institutionnel. En se référant à l'étude de M. Mekouar, l'avant-projet cite le problème de chevauchement et de dichotomie des missions des organismes, sans toutefois proposer de démarche pour résoudre les conflits et les carences de responsabilité qui en découlent.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

A. **Donneurs et Organisations Internationaux**

U.S. Agency for International Development

Mr. Wilbur Thomas, Directeur

Dr. S.K. Reddy, Chef, responsable du projet, et Officier du Développement Rurale

Mr. Dan Jenkins, Officier du Projet (Chef, du 17 mai au 11 juin 1994), et Officier du Développement Rurale

Dr. Facine Kalo, Assistant du Projet

Dr. K.B. Paul, Chef d'Equipe, Chemonics International, Projet de Gestion des Ressources Naturelles

Banque Mondiale

Mr. Eduardo Locatelli, Représentatif, Conakry

Mr. Cherif Diallo, Economiste, Conakry

Mr. Mamadou Saliou Diallo, Spécialiste, NEAP (et Coordinateur de l'Ecologie de la Guinée et du NEAP, jusqu'au 31 décembre)

Mme Catherine Cassagne, Spécialiste de l'Environnement, Opérations Agricoles pour l'Afrique Occidentale et Centrale, Washington

European Economic Community

M. Guy Petitpierre, Délégué

Food and Agriculture Organization of the United Nations

M. Gerard J. Bernard, Représentatif résident

United Nations Children's Educational Fund

Dr. Harold Randall, Administrateur de programmes

United Nations Development Programme

Mr. S. Dyomin, Coordinateur de l'U.N. et Représentatif de l'UNDP

Mme. Rose Marie Camara, Spécialiste de programme

United Nations Fund for Population Activities

Mme. Agniola Zinsou, Directrice pour la Guinée

B. Gouvernement de la Guinée

La présidence

M. Cellou Diallo, Conseiller Spécial du Président

Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales

M. Ibrahima Sory Sow, Ministre

M. Sagnah Satenin, Directeur National a.i., Forêts et Chasse

Dr. Ahmadou Cherif Bah, Chef, Division Foresterie Rurale, DNFC

M. Ahmed Tidiane Baldé, Section Agro-Pastorale, Direction Nationale de l'Elevage

M. Amadou Oury Diallo, Directeur National a.i., BCPA

Ministère du Développement de l'Infrastructure

M. Ibrahima Diallo, Ministre

Dr. Moussa Soumah, Secrétaire Général

M. Thierno Hassan Sow, Conseiller

M. Bambo Fofana, Directeur National, Institut de Topographie et de Cartographie

Mme. Nene Mariame Baldé, membre du groupe d'étude du projet PADEULAC (un projet sanitaire pour l'environnement pour la ville de Conakry)

Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité

M. Mamadouba Tounkara, Directeur National de la Décentralisation

M. Ismael Camara, Chef, Division Etudes et Projets, DND

M. Mory Magassouba, Chef, Section Micro-réalisations, DND

Ministère du Plan et des Finances

M. Goudhoussy Baldé, Macro-économiste, DNP

M. Hady Barry, Economiste, DNP

Ministère de la Réforme Administrative, Administration et Travail

M. Billy Nankoumouma Doumbouya, Directeur National de la Fonction Publique

M. Mohamed Bill Camara, Directeur National de la Réforme Administrative

Ministère des Ressources Naturelles, de l'Energie et de l'Environnement

M. Rafiou Barry, Secrétaire Général

M. Lansana Kourouma, Coordinateur, BCNE
Mme. Idiatou Barry, BCNE
M. Pierre Lama, BCNE
M. Ciradiou Baldé, Directeur National de l'Hydrologie
M. Fofana Lansana, DNH
Mme. Idiatou Camara, Directrice Nationale de l'Environnement (DNE)

Ministère de la Santé et des Affaires Sociales

Ministre de la Santé et des Affaires Sociales
Prof. Mandy Kader Kondé, Directeur National de la Santé (DNS)

**Ministère de l'Education Secondaire et de l'Enseignement technique,
professionnel**

Mme. Aicha Bah, Ministre
M. Ali Doukoure, Secrétaire Général
M. B. Souaré, Coordinateur, PASE
M. Brandolin, Conseiller technique, PASE
M. Michel Princet, Consultant, Projet National CEED (Centre de l'Education pour
l'Environnement et le Développement)

Préfecture de Kindia

M. le Secrétaire Général de l'Administration
M. Sako, Directeur Préfectoral du Développement Rural et de l'Environnement
Mme. Diakité, Chargée des actions féminines au Secrétariat Général des collectivités
décentralisées

Préfecture de Sougueta

M. Nouhou Diallo, Secrétaire Communautaire, CRD
M. Pe Vincent Gamy, Directeur, Dissa WMU
M. Pe Vincent Maomy, Section Sols et Eaux, CRD
M. Morlaye Keita, Technicien Agro-foresterie, Dissa WMU
M. Abdoulaye Touré, Section Entreprises Communautaires, Dissa WMU

Autres

Dr. Bakary Coulibaly, Direction Nationale de la Recherche Scientifique et
Technique
Dr. Sekou Cissé, Chef de le Division Gestion de l'Information Scientifique,
CERESCOR
Dr. Maxim Haba, Département des Sciences, Université de Conakry

SECTION II

VUE D'ENSEMBLE ET OBSERVATIONS DE L'EXPERTISE-CONSEIL

A. But de la mission d'expertise-conseil

Le but de la mission d'expertise-conseil, du 14 mai au 11 juin 1994 inclus, consistait à assurer quatre semaines d'appui technique à l'Etat guinéen et aux missions de coopération des bailleurs de fonds (USAID, PNUD et Banque mondiale à titre de chef de file) pour résoudre les problèmes d'amélioration du schéma institutionnel de la gestion de l'environnement et pour parachever le chapitre pertinent (IX) du Plan national d'action pour l'environnement). La préparation d'un projet de colloque sur le sujet constituait l'axe de ce processus, afin que les représentants de divers organismes (publics sectoriels et inter-sectoriels, instances publiques décentralisées, organisations volontaires privées et collectivités locales) puissent participer à ce dernier.

B. Vue d'ensemble chronologique de la mission

Je suis arrivé à Conakry le samedi 14 mai en fin de journée, où j'ai rencontré—à l'aéroport—le directeur du Bureau de développement rural de l'USAID, sur le point de quitter la Guinée pour un mois. Les lundi et mardi 16 et 17 mai ont été consacrés aux premières rencontres avec: le directeur et le directeur adjoint de l'USAID-Guinée, le représentant local et également l'économiste de la Banque mondiale, le spécialiste de programme du PNUD chargé des questions ayant trait au PNAE, l'expert-conseil de la Banque mondiale chargé du PNAE, le directeur par intérim et spécialiste du développement rural du Bureau de développement rural de l'USAID, et le coordinateur du BCNE.

Nos débats ont confirmé l'avis de tous les partis, selon lequel il conviendrait qu'un colloque soit organisé pour débattre et dégager des recommandations sur le schéma institutionnel de la gestion de l'environnement et l'exécution du PNAE. Le colloque se tiendrait, à titre estimatif, du 6 au 9 juin.

Toutefois, les bailleurs de fonds concernés, d'un côté, et le BCNE, de l'autre, disconvenaient des questions qu'il conviendrait d'aborder au cours du colloque et du déroulement de ces préparatifs. Selon les bailleurs de fonds, il conviendrait que le but du colloque consiste à aborder et à résoudre les problèmes dégagés par l'analyse et les recommandations de l'étude de M. Furst et l'avant-projet du chapitre IX, et le coordinateur du BCNE quant à lui estimait que ces rapports méritaient peu, ou prou, de considération en raison de la disparité existant entre la rétention de la structure institutionnelle en place et les lois et réglementations en vigueur y afférent. En revanche, le coordinateur du BCNE aurait souhaité que l'axe du colloque porte sur l'analyse et la recommandation d'améliorations concernant la répartition des responsabilités et des missions (éliminant le chevauchement et les carences de responsabilités et de compétence) des organismes existants, et quant à leurs dotations de ressources financières, humaines et matérielles. Il avait déjà engagé des experts-

conseils nationaux pour préparer des documents portant sur ces questions, liées aux principaux thèmes suivants, prévus pour le colloque:

- gestion et protection des ressources naturelles (flore, faune, sols, nappes aquifères et air);
- assainissement, santé, prévention et lutte contre la pollution;
- éducation, information, recherche et rassemblement de données;
- politique de l'environnement (définition, coordination, suivi et évaluation) et
- structures pour l'environnement à l'échelon territorial (régional).

L'on avait remis aux experts-conseil le rapport de M. Mekouar, pour référence, mais pas le rapport de M. Furst, ni l'avant-projet du chapitre IX. Il existait également des désaccords concernant les relations entre homologues et les questions de méthodologie.

Il convenait que ces questions soient abordées par le comité directeur du PNAE, ce qui n'était pas possible à courte échéance en raison de l'absence, ou de la non disponibilité, de plusieurs membres du GDG. Ainsi, en consultation avec les bailleurs de fonds, il fut décidé qu'en attente dudit colloque, l'expert-conseil national et moi-même consulterions les autres organismes axés sur l'environnement, tout d'abord à l'échelon des Directions, puis à l'échelon ministériel, pour confirmer leurs intérêts et leurs souhaits. Nous prévoyions que la réunion du comité directeur se tiendrait avant nos entretiens ministériels. Nous avons prévu, au total, plus de 20 réunions et nous avons rencontré en outre sept directeurs nationaux, deux directeurs nationaux par intérim, deux coordinateurs, quatre ministres, deux ministres par intérim et d'autres représentants d'instances pour l'environnement, ainsi que le conseiller particulier du président de la République. Toutefois, la réunion du comité directeur ne s'est pas tenue pendant ces quatre semaines de mission d'expertise-conseil.

L'expert-conseil national et moi-même avons élaboré un projet de plan du colloque, ainsi qu'une première mouture des documents de travail à l'appui des principaux sujets et problèmes qui seraient abordés par les participants. Au cours de ce processus, nous avons effectué plusieurs vérifications, afin de nous assurer que des exemplaires des rapports des experts-conseils du BCNE soient disponibles, pour que nous puissions en tenir compte dans nos travaux. Nous avons été informés que les rapports n'étaient disponibles que sous forme rédigée à la main. Nous avons proposé de nous servir de photocopies des manuscrits, mais ils ne furent pas mis à notre disposition.

Le mercredi 18 mai, l'expert-conseil national et moi-même avons entamé nos rencontres à l'échelon des Directions. Ces réunions se sont poursuivies d'organisme en organisme, pour aboutir au niveau ministériel dès la fin de la semaine suivante. Les intrants reçus nous ont permis de présenter oralement un projet de plan du colloque, lors de notre réunion du 24 mai avec le Secrétaire général (et ministre par intérim) du MRNEE. A la demande de ce dernier, nous avons remis un avant-projet le 26 mai au matin, aux fins d'une

réunion d'étude en ses bureaux qui se tiendrait le mardi suivant (31 mai), avant de le présenter au comité directeur, qui était censé se réunir en fin de semaine. Le 31 mai, le Secrétaire général a demandé à apporter des révisions au projet de plan, et a demandé au BCNE de préparer un budget détaillé pour le colloque. La réunion prévue du comité directeur a été repoussée à une date ultérieure car la Banque mondiale, à Washington, avait sollicité un report du colloque, pour qu'il coïncide avec l'arrivée différée de l'expert-conseil "généraliste" et de l'économiste, financés par le BNUS, pour épauler la préparation de la stratégie et du plan de travail du PNAE. En outre, la Banque mondiale n'avait pas réussi à recruter des animateurs internationaux pour le colloque. La nouvelle date proposée se situait à la première moitié du mois de juillet. La date de réunion du comité directeur fut repoussée à nouveau en raison de l'absence d'un budget détaillé relevant de la responsabilité du BCNE.

En nous fondant sur le plan du colloque, l'expert-conseil national et moi-même avons préparé les notes techniques concernant les principales questions à aborder. Du 30 mai au 3 juin, mon temps de travail s'est réparti entre cette tâche et des réunions d'information de la collectivité des bailleurs de fonds. Le travail sur les notes techniques s'est poursuivi pendant la semaine du 6 au 10 juin, conjugué à un exposé détaillé au profit du conseiller particulier du président de la République, et à un déplacement sur le terrain—à Sougueta—du 9 au 10 juin pour observer les travaux en cours dans le cadre du projet de GRN, et pour évaluer les activités ainsi que les capacités de gestion de l'environnement au niveau préfectoral, sous-préfectoral et de la CRD.

C. Planification du colloque

C1. Problèmes et paramètres

Nos consultations ont fait ressortir un intérêt certain quant à la tenue d'un colloque sur le sujet d'un schéma institutionnel de la gestion de l'environnement. Nombre de nos interlocuteurs ont relevé le caractère malaisé de l'emplacement actuel des instances responsables de la coordination inter-sectorielle du MRNEE. Le schéma institutionnel existant de la coordination de la planification et de la résolution de problèmes n'est pas considéré être efficace. La coordination opérationnelle relève, dans une grande mesure, d'agencements ad hoc et informels convenus directement entre organismes sectoriels. Chacun d'entre eux rencontre des problèmes avec les autres organismes en raison de missions incertaines et superposées, ce qui aboutit à des responsabilités conflictuelles et à des problèmes de coordination. Et enfin, citons l'un des thèmes réitérés et fréquemment mentionnés: il conviendrait que le colloque soit réellement accessible, sans aucune orientation préconçue de son déroulement vers une issue précise et/ou l'aval d'un document pré-existant. Ce sentiment ne visait aucun des documents pré-existants, car seuls quelques interlocuteurs avaient eu connaissance du rapport de M. Furst ou de l'avant-projet du chapitre IX.

Si l'on disposait du chapitre IX, il ne serait plus indiqué de prendre le rapport de M. Furst en guise de principal document de travail. Etant donné les imperfections de l'avant-projet du chapitre IX, il convenait que l'issue du colloque fut soit un chapitre IX amélioré, ou des recommandations solides pour son perfectionnement. Alors que le rapport de M.

Furst est sûr dans un certain nombre de domaines où il conviendrait de reformuler le chapitre IX, l'on ne pouvait compter sur les participants du colloque pour assimiler et comparer deux documents relativement longs, en dépit du caractère acceptable d'une telle démarche.

Près de 25 des organismes de l'Etat central sont habilitées, rationnellement, à être représentées au colloque: il s'agit d'un élément compliquant la tâche, et ce en excluant les autorités régionales, préfectorales, sous-préfectorales, locales, et les organismes du secteur privé, potentiellement incontournables. Si l'on ajoute à cela les compétences et les connaissances particulières, présentées ou acquises au cours des travaux antérieurs concernant le PNAE, qui rendent souhaitable la participation de nombreux particuliers au colloque, alors même que leur convocation volontaire viendrait s'ajouter à celle des responsables principaux de leurs organismes et de leurs ministères. La participation de cette "cheville ouvrière" est d'autant plus essentielle puisque la présence de ses supérieurs hiérarchiques tend à être sporadique. Ainsi, en dépit du fait que l'on ne puisse décider précisément du nombre d'invités en l'absence d'un budget détaillé (resté d'ailleurs imprécis au cours de la mission d'expertise-conseil), toute représentation importante des instances régionales, locales et non gouvernementales pré-supposait près de 90 participants en puissance. La majorité d'entre eux, d'organismes sectoriels ou opérationnels, apporterait une médiocre connaissance des différentes fonctions devant être exercées par les instances inter-sectorielles de gestion et de coordination de la politique de l'environnement.

En dépit de l'intérêt marqué porté à la question des responsabilités superposées et conflictuelles, elle aurait constitué un thème problématique du colloque. Le rapport de M. Mekouar, réalisé en 1990, tout en étant reconnu comme une excellente ressource, connaît une certaine obsolescence. En dépit d'une actualisation éventuelle, il faudrait des mois et des années de travail détaillé et ardu pour résoudre les anomalies qu'il relève, sans oublier le dialogue, si ce n'est des négociations même, entre les organismes sectoriels et les instances inter-sectorielles pour l'environnement. En outre, il s'agit de questions extrêmement délicates. Si elles ne sont pas traitées expertement, elles pourraient aboutir à un ressentiment incompatible avec la réalisation de l'objectif principal: améliorer le schéma institutionnel inter-sectoriel.

C2. Plan proposé

Le plan proposé du colloque, soumis au Secrétaire général du MRNEE le 31 mai, constitue l'annexe B du présent rapport. Le colloque proposé dure quatre jours: les deux premiers jours porteraient sur une réflexion et un débat communs sur les sujets suivants:

- Quels sont les éléments d'un schéma institutionnel pour l'environnement et quels sont ses objectifs d'ensemble en qualité de système? (en plénière)
- Quelles devraient être les fonctions respectives des instances sectorielles/d'exécution et inter-sectorielles? Quels devraient être leurs rapports et comment conviendrait-il qu'elles facilitent réciproquement la tâche? (en groupes de travail, suivis d'une plénière)

- Quelle devrait être la structure des fonctions environnementales des instances inter-sectorielles et sectorielles? Où devraient se situer les instances inter-sectorielles au sein de la Fonction publique? (en groupes de travail, suivis d'une plénière)

Chaque session serait appuyée par une note technique, distribuée aux participants (et aux animateurs), au préalable du colloque. Ces documents, qui constituent les annexes C, D et E du présent rapport, s'appuient sur le rapport de M. Furst, notamment en ce qui concerne les sujets de désaccord par rapport à l'avant-projet du chapitre IX.

Au terme du deuxième jour, l'avant-projet du chapitre IX (et tout autre document de travail) serait distribué aux participants, en conjonction avec leur information concernant le programme des deux derniers jours du colloque.

Au troisième jour, l'on diviserait les participants en cinq groupes de travail pour débattre des sujets suivants:

- étude de plusieurs schémas possibles d'un système de gestion des ressources naturelles et de l'environnement en Guinée;
- rapports entre les structures centrales et celles des niveaux préfectoraux et locaux;
- relations entre les structures publiques et les secteurs commercial et volontaire privés;
- chevauchement des responsabilités, problèmes de coordination en résultant et mesure nécessaires pour les résoudre; et,
- besoins de formation et d'instruction en matière d'environnement.

Le premier groupe de travail sera chargé d'élaborer des recommandations pour l'amélioration de l'avant-projet du chapitre IX, en se fondant pour autant que faire sur les débats des deux premiers jours du colloque. Les autres groupes de travail se pencheront sur des sujets non abordés par le rapport de M. Furst, ni par l'avant-projet du chapitre IX. Une note technique—D.2/3—est en cours de préparation pour le second sujet. La tâche des groupes de travail 4 et 5 consistera à définir les mesures à inclure dans le plan d'action afin (1) de résoudre le problème de chevauchement des responsabilités, et (2) d'élaborer un programme de formation pour renforcer le système de gestion de l'environnement. Le (1) pourrait exiger des années de travail patient des comités interministériels. Le (2) exigera des enquêtes et des analyses d'experts internationaux et nationaux, pour aboutir à un plan réaliste et accessible, appuyé sur une utilisation idoine des capacités nationales de formation universitaire et non universitaire, et sur des ressources internationales.

La gestion du colloque sera difficile. Pour s'assurer toutes les chances de réussite, il conviendrait d'engager au minimum deux animateurs internationaux pour appuyer et orienter une équipe d'animateurs nationaux. La Banque mondiale se charge de recruter les animateurs internationaux. Dès le 11 juin, plusieurs candidats nationaux ont été sollicités à

titre indicatif par l'expert-conseil national pour entretien avec le groupe de préparation du colloque, dès sa prise de fonction opérationnelle.

D. Observations concernant la gestion environnementale locale et décentralisée

Les observations ci-après se fondent sur une brève visite effectuée à Kindia, Sougueta et ses alentours. Les informations rassemblées sont incomplètes. Le tableau présenté ci-dessous est donc de type "impressionniste" et est offert uniquement pour stimuler la réflexion et le débat, notamment un retour d'information rectificatif, chez les lecteurs les plus proches des faits et des problèmes.

Au niveau extérieur, dans les zones rurales, les questions de gestion de l'environnement sont axées sur les moyens d'existence mixtes agricoles et agro-forestiers pratiqués par la grande majorité des populations. Ainsi, il nous a semblé indiqué de porter notre attention sur les activités de GRN actuelles, relevant du volet financé par l'USAID du programme du PDIRFD, et sur les capacités institutionnelles nécessaires à leur soutien.

D1. Fonctions et effectifs décentralisés des autorités centrales

D1a. Antécédents

La Guinée est dotée de quatre gouverneurs régionaux, 33 préfets et 334 sous-préfets. Tous ces responsables représentent les autorités politiques et légales centrales de l'Etat et sont chargés d'amples responsabilités d'administration civile. Bien que les effectifs techniques des divers ministères soient situés au siège des gouverneurs des quatre régions de la Guinée, les filières de responsabilité de la plupart des ministères axés sur l'environnement semblent aller des Directions nationales aux préfectures et sous-préfectures.

A l'échelon préfectoral, les collaborateurs techniques sont regroupés en quatre Directions: développement rural et environnement (DDRE), urbanisme, habitat, transports et travaux publics (UHTTP), santé et affaires sociales (DSAS), et, jeunesse, culture, arts et sports (DJCAS). Bien que ces Directions comportent des fonctions réelles ou potentielles de protection de l'environnement, la DDRE a le plus ample éventail de fonctions. Ses effectifs sont responsables de diverses fonctions de promotion et de protection: agriculture, ressources animales, génie rural, foresterie et conditionnement agricole. Au niveau sous-préfectoral, des dispositions sont prévues pour l'affectation de collaborateurs responsables de divers domaines: éducation, développement rural, santé et gestion financière. Il semblerait que de nombreux postes prévus au niveau sous-préfectoral n'aient pas été pourvus.

Dans la région du plateau du Fouta Djallon, l'Etat a mis à exécution le Projet de développement rural intégré (PDIRFD), avec l'appui de plusieurs bailleurs de fonds, notamment l'USAID dans le cadre du projet de GRN en Guinée. Chaque bassin versant appuyé par l'USAID est doté d'une unité de gestion. Ces dernières se composent d'équipes techniques bien équipées, financées en grande partie par le projet. Nous avons rencontré au siège de Sougueta l'équipe du BRP de Dissa. Aucune des personnes interrogées n'a été en mesure de me préciser le rôle qui serait affecté aux équipes des BRP à la suite du cycle du

projet actuel, en l'occurrence la deuxième phase, ou pilote, du PDIRFD, lorsqu'il conviendrait d'exécuter dans l'ensemble les méthodes en cours d'élaboration, dans le cadre de la troisième phase du PDIRFD. Je présumais que leurs fonctions seraient sans doute intégrées en dernière instance dans les responsabilités des effectifs techniques décentralisés, au niveau préfectoral et sous-préfectoral, collaborant avec les CRD.

D1b. Observations

Les collaborateurs techniques de la préfecture de Kindia subissent une profonde pénurie de fonds d'exploitation, de financement logistique et de programme. Ils disposent de peu, ou pas, de moyens pour appliquer leurs connaissances et leurs compétences au niveau des communautés rurales. Les collaborateurs de la DRDRE ignorent tout des activités exécutées par l'équipe du BRP de Dissa du Projet de GRN. Aussi longtemps que cet état de fait persiste, il ne peut y avoir de mise à exécution d'ensemble des mesures de GRN, élaborées avec l'appui des bailleurs de fonds, dans les bassins versants du Fouta Djallon.

Il ne sera pas aisé de changer la situation existante. La pénurie actuelle de moyens dure depuis longtemps. De ce fait, les particuliers concernés la considèrent comme étant leur seul problème. A leur sens, s'ils disposaient des ressources idoines, ils seraient en mesure de mettre à exécution les programmes de développement rural et de GRN, là où ils sont nécessaires et selon les modalités prescrites. Il n'est pas facile de s'associer à leur confiance, car il n'existe aucun indice à cet effet.

Ainsi, dans la préfecture de Kindia, il existe actuellement deux entraves, matérielle et d'attitude, au développement d'une relation mutuellement intéressante, entre les collaborateurs de la DDRE et l'équipe du BRP.

D2. Autorités locales

D2a. Antécédents

Zones urbaines. Chaque préfecture comporte une seule commune urbaine. La nomenclature des zones urbaines est différente de celle des zones rurales, décrites ci-dessous. Toutefois, les questions institutionnelles que provoque la recherche de l'intégration des préoccupations de gestion de l'environnement dans les programmes de développement urbain sont comparables, hormis le fait que les zones rurales sont également des centres préfectoraux et, à cet égard, elles ont directement accès à des effectifs techniques décentralisés. Elles exigent également un appui technique de composition différente, et elles peuvent disposer d'un meilleur accès aux collaborateurs de niveau ministériel, situés à Conakry. Il ne serait pas surprenant qu'elles bénéficient de davantage de recettes provenant de l'imposition locale.

Zones rurales. L'Etat a adopté, et mis en oeuvre, une structure composée de CRD, de conseils communautaires pour chacune de ces dernières, et de conseils de district. Il est prévu, à échéance, que chaque sous-préfecture soit dotée de CRD, qui seraient au nombre de 300 et peut-être plus selon certaines statistiques.

Les conseils de district sont élus par tous les adultes. Chaque conseil de district élit deux de ses membres au poste de représentant au sein du conseil communautaire. Ce dernier élit parmi ses membres le président et le vice-président de la CRD. En dehors des responsables officiels élus, chaque CRD est dotée d'un secrétaire de commune, détaché par l'Etat du corps des cadres de l'administration territoriale. Le secrétaire est chargé de l'administration de la CRD, notamment de la préparation d'un plan annuel et des programmes d'exécution de la CRD. Ces dernières sont habilitées à imposer certaines redevances et taxes, dont une partie revient au Trésor, et le restant à la CRD. Le responsable sous-préfectoral, ou en cas de vacation le sous-préfet adjoint, remplit les fonctions de trésorier de la CRD.

D2b. Observations

D2b(1). Communes rurales de développement

Le concept des CRD est prometteur et il conviendrait de le développer plus avant. Toutefois, il faudra du temps et une formation appuyée pour amener les CRD à fonctionner comme elles le devraient, et il sera nécessaire d'affiner les lois, les orientations et les procédures pertinentes. La grande majorité des 300 CRD a été mise en oeuvre au cours des deux dernières années. Ce qui signifie qu'un grand nombre de personnes remplissent de nouvelles fonctions et de nouvelles responsabilités. Le secrétaire communautaire que nous avons rencontré, un jeune cadre brillant détaché du service de l'administration territoriale, a assisté à un séminaire concernant ses nouvelles fonctions, mais nous n'avons été informés d'aucune formation, ni autre préparation, offerte aux membres élus des CRD, ni aux autres instances représentatives des autorités locales. La formation à ces nouvelles fonctions était placée par les collaborateurs techniques préfectoraux au second rang, derrière la pénurie de fonds d'exploitation et de capacités logistiques, à titre de contraintes entravant un développement rural et une gestion de l'environnement efficaces.

Les éléments ci-dessous permettent d'illustrer l'importance d'une attention et d'un appui marqués pour réaliser intégralement le potentiel des CRD. L'on nous a informés qu'il existe des domaines où les pouvoirs, les droits et les responsabilités des CRD restent encore à préciser. A l'heure actuelle, il semble être prévu que les CRD ne conserveront qu'un seul collaborateur professionnel, le secrétaire communautaire. Il est douteux que cela suffise pour la réalisation d'activités appréciables de développement. Selon certaines informations, les notables des clans jouent un rôle important dans la prise de décisions locales importantes, ce qui semble intervenir au niveau des conseils des mosquées. En outre, l'élection des conseils de district de la préfecture de Kindia procède par l'alignement des partisans de chaque candidat, derrière ce dernier. Nous n'avons pas eu le temps de sonder l'importance pratique de cet élément, mais il est possible qu'à cette étape, les CRD constituent un nouveau cadre institutionnel décisionnel des notables, et à l'heure actuelle la portée réelle de ces dernières en matière de prise de décision reste relativement restreinte.

D2b(2). Efforts visant à réduire la production de charbon; portance des bosquets communautaires; contrainte de l'occupation des sols

Les entretiens avec le secrétaire communautaire et l'équipe du BRP à Sougueta ont révélé une préoccupation marquée: l'abandon accéléré de l'agriculture en faveur de la production de charbon. Les revenus de la production de charbon sont supérieurs, et de loin, à ceux de l'agriculture. Par une mesure, vaillante, pour tenter de maîtriser cette tendance, la CRD a cessé d'imposer de nombreux fours à charbon et par là même, de les sanctionner. Elle a également fait appel à la gendarmerie pour interdire les fours illégaux et arrêter leurs opérateurs.

La nécessité de maîtriser la production de charbon dans le cadre d'un système de gestion durable est fortement ressentie, non seulement par la CRD, mais également par les membres de l'équipe du BRP de Dissa. Pour ce faire, il conviendrait de créer des bosquets communautaires, gérés à longue échéance et de façon durable, pour la production de bois de chauffe et de charbon pour la commune, et éventuellement pour la vente en dehors de cette dernière. Etant donné les revenus concernés, il s'agirait d'une source prometteuse de recettes aux fins des besoins de développement de la CRD. Malheureusement, cette orientation a été entravée par l'absence d'un cadre juridico-administratif régissant les droits réels de propriété foncière, rurale. En outre, les problèmes dépassent sans doute la simple carence de lois et de réglementations pertinentes.

L'absence d'antécédents en matière de transfert de propriété foncière par le biais de transactions onéreuses rend presque insurmontable la tâche de remise des propriétés foncières claniques ou familiales entre les mains de la commune. Les formules traditionnelles de transfert des droits fonciers d'usufruit supposent des preuves de respect et, sans doute, d'inféodation (par exemple des cadeaux tels que des noix de cola), qui n'ont aucun rapport avec la valeur éventuelle des sols boisés destinés à la production de charbon, par exemple. Entre-temps, en l'absence d'antécédents de transactions onéreuses, il n'existe presque aucune base pour définir des dédommagements rationnels. L'élaboration et la promulgation de procédures solides d'application des nouvelles lois de propriété foncière rurale sont importantes et urgentes. Selon nos interlocuteurs, il s'agit d'une nécessité importante dans divers contextes de développement.

D2b(3). Interventions de gestion des ressources naturelles

Nous avons relevé plusieurs activités mises en oeuvre dans le cadre du Projet de GRN, par l'équipe du BRP de Dissa, avec l'appui technique de l'équipe de Chemonics, basée à Labé. Citons quelques exemples des résultats des activités du projet:

- deux pépinières
- deux ruches kenyanes
- deux sources captées
- le reboisement autour de l'une des sources d'eau améliorées
- un atelier de charpentier produisant les ruches kenyanes
- un artisan producteur de foyers améliorés.

L'on nous a informés que ces interventions ont été préparées et exécutées avec une participation communautaire locale.

Nous avons observé la présidente du comité de gestion de l'une des sources d'eau dans l'exécution de ses fonctions. Seules les sources captées et la plantation d'arbres aux alentours de l'une d'entre elles semblait relever de la communauté. Les pépinières, les ruches et les foyers améliorés semblent être directement gérés par l'équipe du BRP, ou en collaboration avec les artisans/chefs d'entreprises intéressés. Les villageois ont quelque difficulté à concéder que les interventions leur sont réellement destinées, au lieu de viser un autre dessein relevant, ou pas, de leur intérêt. A cet égard, le captage des sources et autres interventions d'adduction d'eau constituent des activités vivement recherchées, menant naturellement à d'autres interventions, notamment la plantation d'arbres aux fins de stabiliser les sols au-dessus des sources.

A l'heure actuelle, il semblerait qu'il existe une carence de communication quotidienne entre l'équipe du BRP et la CRD en ce qui concerne les activités du projet. Toutefois, l'on nous a signalé un cas où l'équipe du BRP a consulté la CRD sur un problème provoqué par une activité, et que la CRD a réagi sans délai pour le rectifier. Il est nécessaire d'instaurer une meilleure communication entre l'équipe technique du BRP de Dissa et la CRD de Sougueta.

D2b(4). Vers un cadre institutionnel durable de la GRN dans les zones rurales

Au niveau conceptuel, il existe peut-être d'ores et déjà les éléments d'un cadre institutionnel de la GRN dans les zones rurales. Les CRD sont en mesure, potentiellement, d'assumer la responsabilité de traduire les besoins villageois en plans d'intervention de GRN et d'autres domaines. Les CRD exigent souvent, pour leur mise en oeuvre, l'appui des effectifs techniques décentralisés, au niveau préfectoral et sous-préfectoral (incluant éventuellement les équipes des BRP). En outre, avec la direction et l'appui du cadre préfectoral chargé de l'environnement, les CRD et les collaborateurs techniques sous-préfectoraux sont en mesure de prendre des dispositions idoines pour assurer le suivi et le flux idoine d'informations pour l'environnement. L'exercice de cette fonction pourrait, dans le droit fil des plans en cours visant à intégrer la protection de l'environnement dans le cursus scolaire, faire participer le responsable sous-préfectoral de l'éducation et des écoles, le chargé du développement rural et les membres des instances des CRD.

Mais l'exécution, ou la reproduction, à grande échelle des activités de GRN dans toute la Guinée rurale ne sera pas possible dans un avenir proche pour diverses raisons. Les interventions en cours à l'heure actuelle dans le cadre du PDIRFD doivent être menées à bien et évaluées afin de déterminer leur utilité. A l'heure actuelle, les équipes des BRP financées par les bailleurs de fonds constituent les seuls effectifs techniques guinéens opérationnels, sur le terrain. Il conviendrait que leurs efforts soient assistés par des équipes supplémentaires de BRP, ou des effectifs techniques préfectoraux ou sous-préfectoraux, dont bon nombre ne sont pas encore en place, ni même opérationnels. Les effectifs techniques supplémentaires nécessaires à la reproduction des activités de GRN devront être informés au minimum ou formés aux interventions de GRN recommandées aux fins d'une exécution de

grande envergure. Il s'agira donc de préparer des manuels de terrain et d'exécuter des affectations budgétaires nécessaires à la prise opérationnelle des interventions. De la même manière, il sera nécessaire de former les membres des CRD, les secrétaires communautaires et des particuliers sélectionnés. Là encore, il sera sans doute nécessaire de disposer de manuels à cette fin. Il sera nécessaire de disposer de lois et de réglementations régissant l'application pour réaliser les manuels et la formation prévus pour les collaborateurs techniques de la Fonction publique et les membres des structures ayant trait aux CRD.

Avant de pouvoir entamer ces activités, il convient que le GDG étudie les grandes options disponibles et qu'il choisisse un modèle institutionnel réaliste pour le développement des zones rurales, axé sur la GRN.

Il est extrêmement important d'assurer une progression idoine de cet effort car il est nécessaire d'éviter toute information et formation prématurées, l'accroissement des budgets opérationnels avant qu'il soit rationnel de prévoir une rentabilité idoine, ou de soulever les espoirs irréalistes des différentes parties concernées. Mais il n'est pas trop tôt pour entamer la définition des grandes options et pour mettre à l'épreuve leur réalisme en termes de ressources humaines et financières. Dès qu'un modèle institutionnel se fera jour, et notamment s'il est avéré, il aura presque certainement des incidences sur la pérennité des activités de GRN exécutées à l'heure actuelle dans le cadre du Projet de développement intégré rural du plateau du Fouta Djallon (PDIRFD). Lorsque l'analyse est suffisamment développée, il s'agit d'un sujet qu'il conviendrait de faire figurer dans le dialogue politique entre les bailleurs de fonds du PDIRFD et le GDG portant sur la pérennité des efforts de GRN à la suite du parachèvement des projets actuels.

SECTION III RECOMMANDATIONS

A. Améliorations recommandées pour l'avant-projet du chapitre IX

Les améliorations pour l'avant-projet du chapitre IX du PNAE seront formulées à partir des recommandations du colloque, réalisé conformément à son projet de plan (consulter l'annexe B du présent rapport). Toutefois, nous présentons ci-dessous les modifications recommandées du chapitre IX:

1. Supprimer le récapitulatif du rapport intégral de M. Mekouar, pour le remplacer par une brève appréciation de son importance et de ses contributions.
2. Indiquer les fonctions spécifiques qu'exercera chaque composante du futur organisme inter-sectoriel de gestion de l'environnement.
3. Préciser l'orientation du système de gestion de l'environnement: protection de l'environnement et conservation des ressources naturelles, ou planification et coopération à l'exécution d'un emploi écologiquement viable des ressources naturelles nationales. Choisir en conséquence les noms des instances inter-sectorielles de coordination et de gestion de la politique pour l'environnement, en gardant les noms proposés dans l'avant-projet du chapitre IX exclusivement pour utilisation primaire. De la même manière, préciser la priorité accordée à la création et à l'application d'un ensemble idoine de lois, de réglementations et de normes, par le biais de processus formels, circonstanciés et transparents.
4. Définir un processus de réflexion et de dialogue sur la gestion de l'environnement et les structures de GRN à mettre sur pied dans les zones rurales, en tenant intégralement compte des contraintes de ressources budgétaires, techniques et humaines.
5. Définir les mesures et les ressources techniques nécessaires à la préparation d'un plan de renforcement du système de gestion de l'environnement par le biais du développement des ressources humaines.
6. Définir un mécanisme visant à actualiser le rapport de M. Mekouar, résoudre les conflits et combler les lacunes qu'il décrit quant aux missions des divers éléments du système de gestion de l'environnement.
7. Définir une procédure de gestion des intérêts du public au sein des activités commerciales et volontaires du secteur privé, ayant une incidence sur l'environnement.

B. Préparation du colloque

Il est nécessaire d'assurer un complément de préparation du colloque sur le Cadre institutionnel de l'environnement, dans les domaines suivants:

1. Il conviendrait d'engager environ cinq animateurs nationaux, en temps et heure, pour être à même de leur donner une formation antérieure au colloque.
2. Il conviendrait que la Banque mondiale recrute au minimum deux animateurs internationaux, en temps et heure, pour qu'ils puissent collaborer et former les animateurs nationaux avant le colloque.
3. Il conviendrait de choisir les membres du groupe de travail de la session D.1, en temps et heure, pour leur permettre d'assimiler les notes techniques idoines et de consulter les rapports rédigés en date. (Sans cela, ils ne seront pas en mesure de traiter adéquatement des idées, ni des questions soulevées les deux premiers jours du colloque).
4. Il conviendrait d'élaborer des notes techniques pour les sessions sur le développement des ressources humaines, les rapports avec le secteur privé et les problèmes de chevauchement et de conflit des missions. La note technique concernant les rapports avec les autorités préfectorales et locales est en cours de préparation et elle sera sans doute parachevée par l'expert-conseil national lors de la réception de mes commentaires.

C. Capacité de gestion de l'environnement et des ressources naturelles à l'échelon rural

L'élaboration d'une capacité de gestion de l'environnement et des ressources naturelles à l'échelon rural prendra des années, mais il conviendrait qu'elle soit entamée progressivement et soigneusement, comme suit:

1. Il conviendrait que l'Etat et les bailleurs de fonds se penchent sur les rôles potentiels d'appui du développement axé sur la GRN que pourraient endosser les collaborateurs techniques, préfectoraux et sous-préfectoraux, des équipes des BRP et des CRD. Il conviendrait d'analyser soigneusement les contraintes des ressources techniques, budgétaires et humaines, ce qui devrait déboucher sur la formulation d'un ou de plusieurs modèles plus réalistes.
2. Il conviendrait d'évaluer les incidences de ce modèle des structures de GRN sur les efforts de GRN subventionnés par plusieurs bailleurs de fonds, en cours, dans le cadre du PDIRFD. Il conviendrait que les résultats de cette évaluation soient insérés dans le processus d'exécution de GRN du projet.
3. Au vu, d'un côté, des délais nécessaires pour insuffler vie à des structures asthéniques à l'actuelle et ceux pour produire un ensemble de technologie de GRN

apte à la reproduction, de l'autre, il conviendrait d'élaborer un plan progressif pour installer la structure modèle de GRN. Il pourrait s'agir par exemple d'applications pilotes de modèles optionnels ou d'un modèle unique, dans une gamme de différentes conditions.

4. Lorsque l'analyse des problèmes aura été suffisamment développée, il conviendrait d'aborder le sujet dans le cadre du dialogue politique entre les bailleurs de fonds du PDIRFD et le GDG.

D. Développement des bosquets communautaires

La réticence exprimée par le projet de GRN en Guinée, financé par l'USAID, quant au développement des bosquets communautaires, est compréhensible étant donné les circonstances actuelles. La suppression des contraintes, par exemple le cadre juridico-administratif inadéquat régissant l'occupation de sols, pour assurer une gestion durable des sols boisés aux fins de production de combustibles, mérite une haute priorité. En outre, la promotion de quelques interventions pilotes, communautaires et commerciales privées, de développement forestier pourrait indiquer des contraintes imprévues et accélérer leur élimination.

ANNEXE A

ATELIER TECHNIQUE

République de Guinée

Plan National d'Action pour l'Environnement

**ATELIER TECHNIQUE
SUR LE
CADRE INSTITUTIONNEL ET LEGAL
DE LA
GESTION DE L'ENVIRONNEMENT**

Conakry, les 6, 7, 8 et 9 Juin 1994

PROGRAMME

Atelier Technique sur le cadre institutionnel et légal de la gestion de l'environnement

A. Objectifs et organisation pratique de l'Atelier

A1. Objectifs

L'Atelier se situe dans le contexte de la préparation du Plan National d'Action pour l'Environnement qui se propose d'entreprendre une série d'actions à travers différents programmes ayant pour but commun l'amélioration de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles.

L'un de ces programmes du PNAE, au nombre de sept, porte sur les dispositions institutionnelles et légales qui constituent un point d'appui important de la gestion de l'environnement.

L'Atelier réunit des cadres de différents départements techniques et du secteur privé pour discuter des problèmes-clés du volet institutionnel que le PNAE doit inscrire dans ses actions prioritaires à court terme (sur 5 ans), moyen terme (sur 10 ans) et long terme (sur 25 ans).

Les actes de l'Atelier constitueront une base pour l'amélioration du chapitre IX du Livre Blanc et la préparation d'un plan d'action pour le volet institutionnel et légal du PNAE.

A2. Organisation pratique

A2a. Dates et lieu

L'Atelier aura lieu à Conakry les 6, 7, 8 et 9 juin 1994 au Palais du Peuple (Salle du 2 Octobre). Le choix de ce lieu a été déterminé par l'exigence de disposer d'un endroit approprié au fonctionnement de la dynamique de groupes qui demande plusieurs espaces séparés de travail.

A2b. Proposition de méthode de conduite de l'Atelier

Pour atteindre les objectifs visés, les consultants ont adopté la démarche ouverte et participative de la dynamique andragogique de groupes.

Ceci est le souhait unanime des personnes rencontrées par le Consultant National et le Consultant International dans le cadre de la préparation de l'Atelier. Les intéressés ont clairement montré qu'il n'y aurait d'intérêt à aller prendre part à cet atelier que s'il est ouvert et non préparé pour faire accepter des idées toutes faites et contenues dans des documents pré-établis.

A cet effet, l'atelier n'enregistrera aucun académisme demandant aux participants d'écouter la lecture de textes d'intervenants présélectionnés et de se prononcer sur le contenu de ces textes. Les contributions de ce genre, si elles existent seront distribuées comme des textes donnant le point de vue de leurs auteurs. Ils ne feront l'objet d'aucune discussion particulière, mais pourront éventuellement servir dans la formulation de certaines recommandations.

Les sessions de travail seront supportées par des notes techniques selon une approche très pratique des problèmes. Ces notes ne sont qu'un aide-mémoire pour permettre aux participants de partir d'un point donné pour faire les discussions et les recommandations. Ils ont toute liberté de donner leur point de vue à l'Atelier qui recevra et appréciera toutes les propositions d'actions à mener dans le cadre des objectifs de l'Atelier.

Chaque session sera animée par un facilitateur et aura un rapporteur qui présentera un document écrit résumant les idées essentielles produites au cours de la session (de groupe ou de plénière).

Pendant les deux premières journées, les participants seront invités à la réflexion et au débat en sessions de groupe et de plénière selon le programme proposé. Les organisateurs seront attentifs pour maintenir une atmosphère favorable à la synergie, à l'échange et au partage pour assurer l'obtention d'un produit de consensus et de bonne facture.

Les problèmes seront abordés avec précaution lorsqu'il s'agit notamment des questions relatives au chevauchement de responsabilités et autres problèmes identifiés, mais insolubles dans les limites de l'Atelier. Il sera clairement expliqué aux participants que l'Atelier n'a pas dans ses objectifs de résoudre ce genre de problèmes, mais d'en faire l'analyse et de donner des recommandations sur le type d'actions à entreprendre pour les résoudre ultérieurement.

A2c. Programme de l'Atelier

PREMIERE JOURNEE

09:00-10:00: SEANCE D'OUVERTURE

- Introduction de l'Atelier par le Comité d'Organisation
- Discours du Président du Comité de Pilotage du PNAE
- Discours du Représentant Résident de la Banque Mondiale
- Discours du Représentant Résident du PNUD
- Discours du Directeur de l'USAID en Guinée

10:00-10:15: Pause-Café et Retrait des Personnalités Officielles

10:15-10:30: Présentation et Adoption du Programme de l'Atelier

10:30-10:45: Organisation , Facilités Administratives et Arrangements Logistiques

10:45-12:15: **SESSION A (Plénière):** C'est quoi un cadre institutionnel et légal de la gestion de l'environnement et quels sont ses objectifs généraux en tant que système ?

12:15-13:15: Déjeuner (sandwichs et jus)

13:15-15:00: **SESSION B.1. (Groupes) :** Quelles devraient être les fonctions respectives des organismes sectoriels/d'exécution et des organismes trans-sectoriels ? Et comment ces organismes devraient-ils être liés les uns aux autres pour se faciliter réciproquement le travail de chacun d'eux ?

15:00-15:15: Pause-Café

15:15-15:30: Introduction du Programme de la Deuxième Journée

15:30-16:30: Réunion du Comité d'Organisation

DEUXIEME JOURNEE

08:30-10:30: **SESSION B.2. (Plénière) :** Rapport des Groupes sur la Session B.1.

10:30-10:45: Pause-Café

10:45-12:15: **SESSION C.1. (Groupes):** Comment les fonctions environnementales des organismes trans-sectoriels et sectoriels devraient-elles être structurées ? Où devraient être placés les organismes trans-sectoriels dans la structure administrative du gouvernement?

12:15-13:15: Déjeuner

13:15-15:00: **SESSION C.2. (Plénière):** Rapport des groupes sur la Session C.1.

15:00-15:15: Pause-Café

15:15-15:30: Introduction du Programme de la Troisième Journée

15:30-16:30: Réunion du Comité d'Organisation

TROISIEME JOURNEE

08:30-10:15: SESSION D (Groupes)

SESSION D1. Considération de plusieurs schémas possibles d'un système de gestion des ressources naturelles et de l'environnement en Guinée.

SESSION D2. Relations entre la structure du Gouvernement central et les structures aux niveaux préfectoral et local.

SESSION D3. Relations entre les structures du Gouvernement et les structures du privé à but lucratif et du privé volontaire et à but non lucratif.

SESSION D4. Chevauchement des responsabilités et problèmes de coordination qui en résultent. Conflits de compétence et d'attributions et mesures nécessaires pour les résoudre.

SESSION D5. Renforcement des capacités des institutions : formation en matière de gestion de l'environnement.

10:15-10:30: Pause-Café

10:30-11:30: **SESSION D:** Suite

11:30-13:00: **SESSION E.1 (Plénière):** Rapports des Groupes D.2. et D.3. et discussions

13:00-14:00: Déjeuner

14:00-15:30: **Session E.2. (Plénière):** Rapports des Groupes D.4 et D.5 et discussions

15:30-15:45: Pause-Café

15:45-16:30: **SESSION E3.** Travaux des rapporteurs. Distribution aux participants des fiches d'évaluation de l'Atelier.

16:30-17:30: Réunion du Comité d'Organisation

QUATRIEME JOURNEE

08:30-09:30: **SESSION F (Plénière):** Présentation du rapport provisoire du Groupe D.1.

09:30-10:30: Dernières suggestions. Collecte des fiches d'évaluation de l'Atelier.

10:30-10:45: Pause-Café

10:45-12:15: Réunion du Groupe des Rapporteurs

12:15-13:15: Déjeuner

14:00-15:00: SESSION F (Plénière): Présentation et amendement du texte des recommandations de l'Atelier.

15:00-16:00: Cérémonie de clôture

- Lecture des recommandations
- Discours du Représentant Résident de la Banque Mondiale
- Discours du Représentant du PNUD
- Discours du Directeur de l'USAID en Guinée
- Discours de M. le Président du Comité de Pilotage du PNAE

16:00-17:00 : Réunion finale du Comité d'organisation.

A2d. Coordination Administrative et Technique

La coordination de la préparation et du déroulement de l'atelier est placée sous la responsabilité d'un DIRECTOIRE comprenant :

- Le Coordonnateur du Bureau du Conseil National de l'Environnement
- Le Consultant National
- Le Consultant International

Le Directoire assure la responsabilité de l'administration et de la coordination technique de l'Atelier. A cet effet il doit :

- analyser tous les aspects organisationnels de l'Atelier et prendre les dispositions nécessaires au bon déroulement de celui-ci.
- préparer le document de base de l'atelier destiné aux participants et portant sur les objectifs, les contenus et les résultats attendus de l'atelier.
- concevoir et rédiger les notes techniques introductives des différentes sessions de travail de l'atelier.
- assurer le suivi du déroulement des travaux.
- coordonner la préparation et la présentation des rapports des groupes de travail et rédiger le rapport-synthèse de l'atelier.

Le Directoire est assisté d'un comptable et de quatre commissions :

- i. Commission Logistique.
- ii. Commission Protocole Officiel.
- iii. Commission Accueil des participants.
- iv. Commission Secrétariat/Presse/Publicité.

Le comptable est chargé:

- de l'exécution correcte du budget de l'Atelier conformément aux directives arrêtées à cet effet par le Directoire.
- du paiement de toutes les dépenses à exécuter dans le cadre de l'Atelier;
- de la préparation d'un rapport écrit sur l'exécution de ces dépenses.

La Commission Logistique est chargée des éléments ci-après:

- location de service (salles);
- location de service de secrétariat (équipements et personnel);
- achat et gestion de fournitures;
- transport des participants;
- pause-café et déjeuner (à travers un service traiteur).

La Commission Protocole Officiel est responsable de :

- de gérer la liste des personnalités officielles invitées aux sessions d'ouverture et de clôture;
- de préparer les lettres d'invitation des personnalités officielles et d'en assurer la distribution avec en annexe une copie du programme de l'Atelier;
- de préparer les discours d'ouverture et de clôture de l'Atelier;
- d'accueillir et d'installer les personnalités officielles.

La Commission Accueil des participants est chargée de :

- de gérer la liste des participants des départements ministériels et du secteur privé, y compris les O.N.G., et la liste des participants de l'intérieur du pays;
- de préparer les lettres d'invitation des participants et d'en assurer la distribution avec en annexe le programme.
- d'accueillir et d'enregistrer les participants.

La Commission Secrétariat/Presse/Publicité est chargée :

- de saisir, de reproduire et de distribuer aux participants les documents de travail de l'Atelier;
- de préparer un dossier de presse et de le distribuer aux journalistes intéressés;
- de coordonner les interviews des participants par la presse;
- de faire confectionner les banderolles de l'Atelier;
- de prendre les dispositions nécessaires pour la couverture de l'évènement par la presse écrite, la radio et la télévision.

ANNEXE 1

Liste des équipements et fournitures nécessaires à l'Atelier

1. Equipements

Les équipements ci-dessous désignés sont nécessaires au bon déroulement des travaux de l'atelier. Ils pourraient faire l'objet d'une location de service auprès d'une petite entreprise privée de la place. Cette location sera sanctionnée par un contrat de service. Celui-ci comportera les frais de location des équipements et le service d'une personne-ressource fournie par l'entreprise adjudicataire qui aura la responsabilité du transport, de la manutention et du suivi du fonctionnement des équipements loués.

Liste des équipements:

- 2 micro-ordinateurs (avec Wordperfect)
- 1 imprimante laser (avec un cordon-spliter)
- 2 stabilisateurs
- 1 cordon-rallonge (avec multi-prise)
- 1 photocopieuse
- 1 rétroprojecteur et ses accessoires
- 3 tableaux de feutres
- 6 pinces-papier grand format
- 3 agrafeuses petit format
- 1 agrafeuse grand format
- 4 panneaux d'affichage (+ trépieds)

2. Fournitures

- Rouleaux de papier grand format : Supports écrits aux différentes sessions de travail en groupes et en plénières. Ils sont utilisés sur les tableaux de feutres avec les pinces-papiers de grand format.
- Papier A3 : Reproduction de schémas/canevas qui seront mis sur les tableaux d'affichage pour constituer des aide-mémoires des sessions de travail.
- Papier A4 : Impression des documents de travail préparés au secrétariat.
- Transparents : Supports des exposés de certains intervenants par l'utilisation de la rétroprojection.
- Divers : Feutres - Punaises - Gomme adhésive - Scotch
- Fournitures aux participants : Chemises à rabat, Bloc-notes grand format, Stylos à bille .

ANNEXE 2

LISTE DE PARTICIPANTS (Proposition)

L'Atelier aura quatre-vingt dix participants statutaires dont soixante représentants des départements centraux de l'Etat et de l'administration territoriale à l'intérieur du pays, y compris les CRD, et 30 représentants du secteur privé, incluant des ONGs nationales.

Les ONGS internationales présentes en Guinée, les Agences d'aide et de coopération et les Directions des grands projets de développement ainsi que la presse sont invités à se faire représenter.

1. Ministère du Plan et des Finances :

M. le Directeur National du Plan et de l'Economie
M. le Directeur National de la Statistique
M. Djéry Keita
M. Ghoudoussy Baldé
M. Hady Barry
M. Yaya Diallo

2. Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales

M. le Directeur National a.i. des Forêts et Chasses
M. le Directeur National de l'Elevage
M. le Directeur a.i. du B.C.P.A.
M. Mohamed Lankan Traoré
M. Foumba Kourouma
M. Ahmed Tidiane Baldé

3. Ministère de l'Aménagement du Territoire

M. le Directeur National de l'Aménagement du Territoire
M. le Directeur de l'Institut de Topographie et de Cartographie
M. Le Directeur National de l'Aménagement Foncier
Mme Nènè Mariama Baldé
M. Jean Tolno
M. Hassimiou Fofana

4. Ministère de la Santé et des Affaires Sociales

M. le Directeur National de la Santé Publique
M. le Directeur National des Services de Soins

5. Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité

M. le Directeur National de la Décentralisation
M. le Chef de Division Etudes et Projets
M. Mory Magassouba

6. Ministère de l'Enseignement Pré-Universitaire et de la Formation Professionnelle

M. le Directeur de l'Institut Pédagogique National
M. Lamine Barry (I.P.N.)

7. Ministère des Ressources Naturelles, des Energies et de l'Environnement:

Mme la Directrice Nationale de l'Environnement
M. le Directeur National Adjoint de l'Environnement
M. le Directeur National de l'Hydraulique
M. le Directeur National de la Géologie
M. le Directeur National des Sources d'Energie
M. le Directeur National des Mines

8. Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

M. Le Directeur National de la Recherche Scientifique

9. Ministère de la Réforme Administrative, de la Fonction Publique et du Travail

M. le Directeur National de la Réforme Administrative
M. le Directeur National de la Fonction Publique

10. Ministère du Commerce, des Transports et du Tourisme

M. le Directeur National du Tourisme et de l'Hotellerie
M. le Directeur National de la Marine Marchande

11. Ministère de l'Industrie, des Petites et Moyennes Entreprises

M. le Directeur National de l'Industrie

12. Ministère de la Justice

13. Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération

M. le Directeur National de la Coopération Internationale

14. Ministère de la Jeunesse, des Arts, de la Culture et des Sports

M. Le Directeur National de la Culture

15. Secrétariat d'Etat aux Affaires Sociales, à la Promotion Féminine et à l'Enfance

Mme la Directrice National de la Promotion Féminine

16. Ministère de la Communication

M. le Directeur National des Services de l'Information

17. Secrétariat Général du Gouvernement

18. Gouvernorat de Conakry (1 participant)

19. Gouvernorat de la Guinée Maritime (6 participants)

Le Directeur Préfectoral de l'Habitat de Boké

Le Chef de la Section Environnement , DPDRE de Fria

Le Chef de la Section Forêts et Chasses, DPDRE de Coyah

Le Chef de la Section Mines et Carrières, Forécariah

Un Représentant de la Préfecture de Dubréka

Le Président de la CRD de Bangouya (Kindia)

20. Gouvernorat de la Moyenne Guinée (4 participants)

Un représentant de la Commune Urbaine de Mamou

Le Directeur Préfectoral de l'Habitat de Dalaba

Le Directeur Régional de l'Hydraulique de Labé

Le Président de la CRD de Timbi-Madina (Pita)

21. Gouvernorat de la Haute Guinée (8 participants)

Un Représentant du Gouverneur

Un Représentant de la Commune Urbaine de Kankan

Un Représentant de la Préfecture de Kouroussa

Le Directeur Préfectoral de la Santé de Mandiana

Un chef de station météorologique de Kankan

Le Chef de Section de l'Environnement, DPDRE de Faranah

Le Chef de Section Forêts et Chasses de Siguiri

Le Chef de Section Mines et Carrières de Kérouané

22. Gouvernorat de Guinée Forestière (7 participants)

Un Représentant du Gouverneur
Un Représentant de la Commune Urbaine Nzerekoré
Le Directeur Préfectoral de Yomou
Un chef de station météorologique de Kankan
Le Chef de Section de l'Environnement, DPDRE de Gueckédou
Le Chef de Section Forêts et Chasses de Macenta
Le président de la CRD de Fouala (Beyla)

23. Université de Conakry

M. le Vice-Recteur
M. le Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches Environnementales.
M. Alhassane Sow, sociologue

24. Organisations non gouvernementales

CENAFOD
OVODEG
EUPD
VGE
ASSOANE
AGFC
CECI
AFVP
GVC-Bologne
Fondation Frederik Ebert

25. Organisations et Sociétés commerciales ou industrielles

Chambre de Commerce et d'Industrie
Salguidia
Friguia
Elf Guinée
Ciment de Guinée
Sogec
Adramé Construction
SBK
CBG
Port Autonome de Conakry

26. Grands projets de développement

Bassins Versants Haut Niger et Haute Gambie
Gestion de l'Espace Rural et des Forêts

Progerfor
Soguipah
PGRN (Usaid)

27. Agences de coopération internationale

PNUD, FNUAP, ONUDI, Banque Mondiale, Union Européenne, FAO, OMS,
UNICEF, CFD, USAID, ACDI, GTZ.

ANNEXE 3

Liste provisionnelle de Facilitateurs et Rapporteurs de l'Atelier

1. Alhassane SOW	Université de Conakry
2. Ibrahima Boiro	CERE/Université de Conakry
3. Mohamed Keita	BCNE
4. Aliou K. Diallo	P.D.I. Fouta Djallon
5. Néné Mariama Baldé	D.N.A.T.U.
6. Salémoussa Soumah	Fondation F.Ebert
7. Djiba Kané	D.N. Environnement
8. Mohamed L. Traoré	D.N. Forêts et Chasses
9. Néné Ousmane Sow	Cabinet MRNEE
10. Aminatou Bah	Université de Conakry
11. M. Lamine Doumbouya	D.N. Environnement
12. Thierno Oumar Diallo	D.N. Forêts et Chasses
13. Mamadouba Sylla	D.N. Environnement
14. Hassimiou Fofana	I.T.C./MAT
15. Mory Magassouba	D.N. Décentralisation
16. Lansana Fofana	D.N. Hydraulique
17. Ahmed Tidiane Baldé	D.N. Elevage
18. Amadou Oury Diallo	B.C.P.A./MARA
19. Foumba Kourouma	B.C.P.A./MARA
20. Bambo Fofana	I.T.C./MAT
21. M.Yaya Diallo	M.P.F.
22. Ghoudoussy Baldé	M.P.F.
23. M. Billo Diallo	M.I.P.M.E.
24. Seydou Dioubaté	D.N. Culture

ANNEXE B

NOTE TECHNIQUE A

ANNEXE B
NOTE TECHNIQUE A

1. Qu'est-ce qu'un cadre institutionnel pour l'environnement ?

Eléments de discussion:

Il y a deux façons d'aborder le cadre institutionnel de gestion de l'environnement. Toutes les deux sont correctes. La première qui est dite inclusive est basée sur le fait que les liens inhérents à la gestion de l'environnement (pour la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles) peut être aussi étendue que les interrelations qui caractérisent l'environnement lui-même. La seconde définition, dite exclusive, oblige à reconnaître la prise en compte du fait que dans toutes les activités de développement à un moment donné - même lorsqu'il s'agit des secteurs de l'économie les plus sensibles à l'environnement - seulement une partie de ces activités consiste en protection de l'environnement et conservation des ressources naturelles, donc tombe dans le domaine du cadre institutionnel de gestion de l'environnement.

a. Définition inclusive :

Il faut souligner que le terme environnement a ici un sens large qui englobe la vie et les ressources dont elle dépend, de même que l'ensemble des interactions entre les différents composantes. Il comprend évidemment le monde rural; directement dépendant des ressources naturelles, mais aussi l'urbain, surtout qu'une proportion de plus en plus importante de la population y habite. Dans cette optique, l'environnement n'est pas lui-même réductible à un secteur, comme par exemple l'éducation et la santé, ou bien l'agriculture, l'élevage, la foresterie, le contrôle des pollutions ou l'assainissement des eaux. Par contre, il peut concerner n'importe quel secteur de la vie nationale dès que celui-ci a directement ou indirectement un impact sur les ressources naturelles telles que l'air, l'eau, les sols ou la biodiversité. Donc, plutôt qu'un secteur, l'environnement est une préoccupation trans-sectorielle.

En outre les problématiques environnementales sont généralement complexes. D'abord, elles font fréquemment intervenir plusieurs secteurs. Ainsi, la dégradation des sols dans une région peut être le résultat d'une agriculture itinérante, d'un élevage trop intensif et de coupes abusives des arbres. Ensuite, les interactions entre secteurs différents jouent autant, sinon plus, que la dynamique propre de chaque secteur. Par exemple, les politiques fiscales et la réglementation foncière affectent la gestion des ressources forestières; ou encore l'urbanisation de la population résulte en une demande accrue en eau potable et l'épuisement éventuel des nappes souterraines. La mise en oeuvre d'activités dans un secteur donné peut indirectement avoir un impact d'ordre environnemental dans d'autres secteurs et globalement contribuer à aggraver les problèmes environnementaux plutôt que les corriger. Ainsi, l'aménagement des bas-fonds pour l'agriculture irriguée résout un problème de production

agricole mais crée de nouveaux problèmes au niveau de la gestion des parcours ou de la régulation des eaux de surface. Chaque problématique environnementale n'est en fait qu'une perspective particulière sur un même système dont toutes les composantes sont interreliées. La réflexion environnementale est donc le plus souvent d'ordre systémique, et c'est pourquoi les notions d'écosystème et d'écologie sont essentielles dans la gestion de l'environnement.

La bonne gestion de l'environnement, fondée sur une meilleure compréhension des processus environnementaux est maintenant une nécessité afin d'éviter que des contraintes d'ordre environnemental, telles que l'épuisement ou la dégradation de certaines ressources, ne soient un frein au développement économique, social et culturel. Elle est devenue une condition obligatoire pour assurer la durabilité des efforts de développement.

Etant donné la nature trans-sectorielle des problématiques environnementales, le nombre de points et de mécanismes indépendants de gestion de l'environnement est très élevé et il n'est pas réaliste d'envisager un contrôle rigoureux qui serait même contraire à la volonté actuelle d'ouverture politique du gouvernement. L'enjeu est d'inculquer des réflexes de gestion de l'environnement partout où sont prises les décisions qui ont un impact sur l'environnement, y compris les départements ministériels ou leurs démembrements régionaux et préfectoraux, les autorités locales telles que les districts ou les communautés rurales, ou les manifestations de la société civile, par exemple, associations, groupements ou entreprises privées.

b. Définition exclusive :

Les gouvernements ont beaucoup de responsabilités. Conséquemment, ils ont de multiples objectifs et fonctions. De toutes les responsabilités des gouvernements, la plus largement connue est la poursuite rationnelle du développement économique et social sur la base d'une utilisation optimale des ressources naturelles et humaines du pays. D'où l'importance donnée à un autre objectif, la protection et la conservation des ressources naturelles qui, actuellement, concerne de plus en plus tous les peuples du monde entier.

Dans le processus de gouvernance, les gouvernements formulent des politiques, prennent des décisions et font des actions qui nécessairement impliquent l'équilibre et le brassage de divers objectifs et fonctions. Dans la poursuite d'un développement économique rationnel, d'importantes décisions sont basées sur des considérations techniques, économiques, sociales et - beaucoup plus dans les récentes années - environnementales. Dans le même ordre d'idées, les organismes responsables de l'exécution des programmes du gouvernement ont rarement le luxe de ne s'intéresser exclusivement que d'un aspect de ces programmes qui ne soit que technique, économique, social ou environnemental. Ainsi, relativement peu parmi les organismes gouvernementaux et les employés de la fonction publique impliqués dans la protection de l'environnement vouent leurs efforts exclusivement à la cause de l'environnement. Comme on peut l'observer, la plupart des activités de terrain portant sur la protection de l'environnement et des ressources naturelles sont accomplies par des organismes qui ont aussi des responsabilités autres que celles sur l'environnement.

Propositions

- La clarification des réflexions dans cet atelier se fera d'autant mieux qu'il sera accepté que la définition donnée au cadre institutionnel et légal pour la gestion de l'environnement ne porte que sur les fonctions du gouvernement relatives à la gestion de l'environnement, aussi diverses, complexes et étendues que sont celles-ci. Ce qui s'entend que le cadre institutionnel de l'environnement implique la distribution de rôles et de tâches entre plusieurs organismes et individus. Il faut reconnaître également que ces institutions, ces individus et leur travail appartiennent aussi à d'autres cadres institutionnels. Ainsi, parlant de cadre institutionnel pour l'environnement, l'Atelier devra éviter la tentation qui pourrait être très grande de considérer les aspects institutionnels qui relèvent du domaine du développement sectoriel même si parfois celui-ci traite d'environnement.

- Il faut aussi pour mieux se comprendre adopter une nomenclature unique pour distinguer différentes classes des organismes du gouvernement engagés dans de la poursuite de la gestion de l'environnement.

- Au niveau du gouvernement central, les organismes sectoriels sont ceux qui sont responsables des fonctions verticales touchant l'environnement telles que celles liées aux Forêts, à la Faune et la Flore, aux Animaux et aux Ressources en Eaux. Ceux-ci sont aussi des organismes d'exécution. Pour faire de ces éléments un cadre cohérent, les organismes trans-sectoriels sont chargés de la coordination horizontale et la gestion de plusieurs courants de communication et données qui sont impliqués dans la politique, dans la planification et dans les processus de prise de décisions aussi bien que dans le suivi du développement sur le terrain.

- Pour assurer l'efficacité et éviter la monotonie, nous allons nous référer aussi au cadre institutionnel pour l'environnement comme système de gestion de l'environnement ou simplement système environnemental ou système ou cadre.

2. Quels sont les objectifs du cadre institutionnel de l'environnement?

Certains des objectifs poursuivis et responsabilités remplies par les systèmes de protection de l'environnement et de conservation des ressources naturelles dans le monde sont les suivants: Sont-ils suffisants pour la Guinée? Sont-ils irréalistes ou pas nécessaires?

Suggestions

- Surveiller l'évolution de l'environnement et l'état des ressources naturelles sous l'impact des établissements humains et de leurs activités socio-économiques.

- Identifier et analyser les menaces actuelles et de nature potentielle pour déterminer leur sévérité à court et à long termes.

- S'assurer que le public et l'ensemble des divisions et départements à tous les niveaux du gouvernement soient conscients de l'importance des questions de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles.
- S'assurer que les politiques et les plans pour la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles sont conçus en programmes, exécutés et évalués tout comme leur impact et utilité.
- Prendre des mesures pour garantir que toutes les activités et tous les programmes du gouvernement prennent proprement en compte le besoin de protéger l'environnement et de conserver les ressources naturelles.
- Préparer la législation nécessaire à la protection de l'environnement et à la conservation des ressources naturelles, où que ça soit demandé.

ANNEXE C

NOTE TECHNIQUE B

ANNEXE C
NOTE TECHNIQUE B

1. Quelles doivent être les fonctions respectives des organismes sectoriels et trans-sectoriels?

1.1. Discussion:

La poursuite des objectifs identifiés dans la session précédente implique la détermination et la répartition de fonctions précises entre les organismes sectoriels et les organismes trans-sectoriels. En d'autres termes, il s'agit de quelles sont les responsabilités qui intéressent spécifiquement ces organismes respectifs.

Une liste de fonctions qui sont généralement remplies par les cadres institutionnels de l'environnement dans d'autres pays est donnée ci-dessous. Elle est proposée pour servir à un exercice de classification et de révision pour la prise en compte des fonctions et leur application aux besoins spécifiques et aux circonstances de la Guinée.

Pour les fonctions retenues en plus d'autres fonctions qui pourraient être ajoutées à la liste proposée, il conviendrait de noter chaque fonction par le symbole "s" ou "t", selon qu'elle soit sectorielle ou trans-sectorielle. Certaines montreront des actions aux deux niveaux: sectoriel et trans-sectoriel. Pour celles-ci, il serait utile de parvenir à la distinction des éléments appartenant spécifiquement soit au niveau sectoriel, soit au niveau trans-sectoriel.

Fonctions proposées pour considération:

- Collecter des données et informations sur l'évolution de l'environnement et suivi direct au niveau du domaine.
- Analyser les données disponibles pour identifier les menaces sur l'environnement et évaluer leur sévérité et leurs implications.
- Gérer les données et informations sur l'environnement.
- Faire correctement des évaluations d'impact sur l'environnement (EIE).
- Préparer des déclarations d'impact sur l'environnement (DIE).
- Faire des audits environnementaux (AE) de tous les projets et programmes des secteurs publique et privé qui potentiellement affectent l'environnement.

- Développer et introduire de nouvelles méthodes d'évaluation et de mesures des implications environnementales, particulièrement les coûts environnementaux de l'utilisation des ressources; par exemple, les efforts sont en cours pour rendre pratique l'utilisation des systèmes de comptabilité des ressources basés sur des méthodes d'appréciation de la diminution des ressources naturelles.
- S'assurer que tous les départements et branches du gouvernement prennent en compte les questions relatives à la conservation et à l'environnement dans la planification et l'exécution de leurs programmes.
- Donner des guides pour les EIEs, DIEs et AEs.
- Etudier et approuver les rapports, études d'impact sur l'environnement.
- Etudier le programme d'investissement public pour son implication environnementale et s'assurer que les préoccupations environnementales sont intégrées dans la planification économique et sociale.
- Collaborer avec les programmes de développement sectoriel pour les implications environnementales et s'assurer que les préoccupations environnementales y sont intégrées.
- Maintenir la liaison avec la communauté scientifique pour assurer la coordination de la recherche sur la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles.
- Planifier les projets et programmes de l'environnement.
- Aider les gouvernorats, les préfectures, les communes, les communautés rurales et les ONGs dans la gestion et la planification de l'environnement.
- Informer et éduquer le public sur les menaces de l'environnement et les mesures qui peuvent être prises pour sa protection et la conservation de base des ressources naturelles.
- Communiquer les questions importantes de l'environnement aux autres branches et départements du gouvernement.
- Suivre et mettre en vigueur (aider à l'application de) conformément à la législation environnementale, les normes et réglementations sur l'environnement par les organismes du gouvernement, les communautés locales et le secteur privé.
- Donner des informations publiques sur les questions environnementales, incluant les résultats d'EIE, de DIE et d'AE.

- Formuler et recommander la législation environnementale, les réglementations et les normes.
- Réviser la législation, les réglementations et les normes faisant partie des grands problèmes de développement économique et social relatifs aux implications environnementales.
- Gérer l'environnement conformément aux traités et accords.
- Donner des conseils sur les nouveaux accords régionaux et internationaux relatifs aux questions environnementales.
- Négocier les conventions et les traités internationaux sur l'environnement.
- Promouvoir la conscience du public sur l'environnement et les programmes d'éducation de masses, incluant l'utilisation des systèmes d'éducation officiels et non officiels.
 - Le faire au niveau national.
 - Le faire au niveau de la communauté, des ONGs et du secteur commercial privé.
- En collaboration avec les autres autorités responsables, développer des programmes de formation aussi bien académiques que non-académiques et résidentiels et/ou en cours d'emploi du personnel, et dans les spécialités sur les aspects techniques et de gestion de l'environnement.
 - Le faire au niveau national avec les responsables de l'université, les professionnels, les techniciens et ceux de l'éducation secondaire.
 - Le faire au niveau de la communauté, des ONGs et du secteur commercial privé.

2. Comment les organismes sectoriels et trans-sectoriels devraient être liés pour se faciliter la tâche?

Eléments pour discussion:

Ici nous avons besoin de considérer ce qui est nécessaire pour assurer que les objectifs poursuivis et les fonctions exercées par les organismes sectoriels et trans-sectoriels qui composent le système institutionnel environnemental soient caractérisés par la solidité, l'efficacité et l'efficience techniques. En général, il serait utile de déterminer objectivement pour chaque fonction et type de fonctions, ce qui suit :

- (a) où se trouve localisée la plus grande aptitude,
- (b) comment éviter un double emploi inutile et une compétition rivale.
- (c) comment assurer la communication et la collaboration pour montrer qu'un accord de conjuguer les efforts conduit au succès.

L'une des méthodes de classification des fonctions peut être la suivante:

- exécution fonctionnelle,
- planification de projet,
- gestion,
- collecte d'information,
- analyse d'information,
- suivi et application,
- communications et liaison,
- formulation de politique, formulation et proposition des lois, réglementation et normes etc...

L'une des méthodes de classification des composantes ou niveaux du cadre institutionnel peut être la suivante:

- sectoriel
- gestion trans-sectorielle (secrétariat ou niveau professionnel)
- coordination trans-sectorielle (politique/niveau politique)

Tâches

1. Préparer un document qui montre les fonctions nécessaires à effectuer à chaque niveau.
2. Voir s'il est possible d'établir un véritable système dans lequel chaque composante peut fonctionner d'elle-même.
3. Voir comment les différentes composantes et niveaux du système peuvent mieux contribuer et faciliter le travail entre eux.

ANNEXE D

NOTE TECHNIQUE C

ANNEXE D
NOTE TECHNIQUE C

Comment les fonctions environnementales des corps sectoriels et trans-sectoriels doivent être organisés dans l'administration publique guinéenne ?

1. Niveau sectoriel:

1.1. Eléments pour discussion :

Les départements centraux impliqués au niveau sectoriel dans la gestion de l'environnement sont les suivants:

- Le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (MARA);
- Le Ministère de l'Aménagement du Territoire (MAT);
- Le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (MIS);
- Le Ministère de l'Industrie, des Petites et Moyennes Entreprises (MIPME);
- Le Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales (MSPAS);
- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS);
- Le Ministère de l'Enseignement Pré-Universitaire et de la Formation Professionnelle (MEPUFP);
- Le Ministère des Ressources Naturelles, de l'Energie et de l'Environnement (MRNEE).

Chacun de ces ministères est organisé en directions, divisions, sections et services divers. Quelques uns sont directement responsables au niveau de leur secteur spécifique d'activités portant sur l'environnement. Mais la plupart des institutions à base sectorielle restent fortement centralisées. Ce qui a pour conséquence de beaucoup les éloigner de leur clientèle.

Le Ministère des Ressources Naturelles, des Energies et de l'Environnement (MRNEE) qui est le département technique chargé d'assurer la protection de l'environnement a de sérieux problèmes de communication et de ressources pour remplir effectivement et efficacement son mandat.

Les directions sectorielles qui ont certaines responsabilités sur l'environnement manquent de personnels qualifiés à tous les niveaux. Ces directions manquent également de moyens financiers et matériels. Aux niveaux locaux, la situation est même pire sur ce plan.

1.2. Questions-clés :

- Une des questions fondamentales concernant les organismes sectoriels est de savoir si ces organes ont le personnel qualifié et s'ils sont bien structurés pour l'exercice de leurs importants rôles particuliers dans la protection de l'environnement. Ne faciliterait-on pas leur travail environnemental si ces organismes sectoriels ont des cadres chargés de l'environnement? Ainsi un ou deux membres de l'organisme recevront une formation sur les textes de lois, les conventions, les traités, les protocoles, les réglementations et les normes sur l'environnement, les modes de préparation de constats et de rapports sur l'état de l'environnement, les procédures pour la préparation des EIEs, DIEs et AEs. Cette formation permettrait l'acquisition d'une familiarité avec les questions environnementales spécifiques à d'autres secteurs ou de nature générale. Ces cadres pourraient exercer la responsabilité de la liaison avec l'organisme de gestion trans-sectorielle et pourraient servir comme personnes-ressources responsables pour aider leurs organisme à prendre part de manière plus effective et plus efficace dans l'exercice de leur responsabilité pour la gestion de l'environnement. Ce nouvel organe pourrait être une cellule chaque Direction Nationale concernée.
- Une deuxième question à considérer est de savoir si les problèmes et préoccupations des organismes sectoriels reçoivent l'attention et l'action qu'ils méritent aux niveaux trans-sectoriel et de coordination.

2. Niveau Gestion Trans-Sectorielle

2.1 Eléments pour discussion :

Il y a des fonctions qui sont communes aux organismes sectoriels et qui ont besoin d'être exercées sur une base consistante et, conséquemment, doivent être coordonnées par un organisme de gestion inter-sectorielle. Il y a aussi d'importantes fonctions qui pour des raisons pratiques ne peuvent être exercées effectivement et efficacement que par un organisme de gestion inter-sectorielle. Ci-après, nous considérons le type d'organisme de gestion inter-sectorielle dont on a besoin.

Actuellement, il y a deux organismes qui présentent des responsabilités similaires en matière de gestion trans-sectorielle de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles. Les deux se retrouvent au Ministère des Ressources Naturelles, des Energies et de l'Environnement (MRNEE). Ce Ministère a la responsabilité sur les mines, l'énergie et les ressources en eau ainsi que sur l'environnement. Ceux-ci sont gérés par cinq directions responsables des questions suivantes: mines, hydraulique, énergie, géologie, environnement.

La Direction Nationale de l'Environnement (DNE) compte un personnel de quelques 56 membres. Le fonctionnement de cette direction n'est pas totalement effectif pour plusieurs raisons: manque critique de ressources matérielles et humaines;

de sérieuses contraintes budgétaire résultant de la compétition avec d'autres priorités dans le MRNEE; elle est au même niveau administratif que les autres directions et conséquemment empêtrée dans la revendication de la priorité avec celles-ci; en général son staff est peu qualifié pour les tâches qui leur sont assignées et n'a presque jamais bénéficié d'une formation spécialisée antérieure et en cours d'emploi dans leur domaine de responsabilité; leurs termes de références ne sont pas clairs tout comme leurs rôles vis-à-vis des autres organismes; les responsabilités des services et départements techniques ne sont pas bien expliquées.

En 1993, un nouvel organisme appelé Bureau du Conseil National de l'Environnement (organisme de coordination trans-sectoriel au niveau Ministériel) a été institué. Il a un personnel de 13 membres dirigé par un Coordonnateur. L'institution de ce second corps qui se trouve, plus ou moins au même niveau que la Direction Nationale de l'Environnement et qui possède les mêmes fonctions que celle-ci, semble compliquer et gêner l'exercice de la fonction de gestion trans-sectorielle.

Il y a trois modèles de gestion trans-sectorielle qui sont utilisés dans d'autres pays. Ce sont:

- (a) Un Ministère spécifique pour l'environnement,
- (b) Un département spécifique de l'environnement dans un Ministère sectoriel,
- (c) Un organisme semi-autonome pour la gestion de l'environnement.

L'Annexe A montre un guide de principes recommandé par Monsieur Michael Furst, un consultant international. Ce guide peut être une aide au choix pour le mécanisme qu'il faut en Guinée. L'Annexe B contient les critiques du même consultant sur les forces et les faiblesses de ces approches. L'Annexe C montre les recommandations de Mr. Furst concernant l'organisation interne de la responsabilité semi-autonome de la gestion trans-sectorielle proposée.

2.2 Questions-clés :

- Est-ce qu'il est utile d'avoir deux organismes environnementaux au MRNEE au lieu d'une combinaison des deux en une seule entité et une seule structure de gestion?
- Comment l'organisme de gestion trans-sectorielle de l'environnement en Guinée peut être organisé et structuré pour mieux exercer ses fonctions sans dupliquer les fonctions d'autres organismes?
- .- Doit-il être un organisme personnalisé avec des divisions sectorielles ou doit-il être organisé sur une base strictement fonctionnelle?

- .- Comment l'organisme doit-il exercer son influence en la valorisant, principalement par une co-implication opérationnelle dans le travail sectoriel ou principalement par un dialogue formel soutenu par de la documentation (donc transparent) incluant des constats et des rapports sur l'état de l'environnement, engagé avec tous les secteurs qui ont des attributions environnementales.
- .- Doit-il être:
 - (a) au niveau d'une Direction Nationale comme présentement ou (b), en considérant ses responsabilités pour la coordination des fonctions environnementales de plusieurs directions nationales sectorielles, (b) au niveau d'un Bureau/Agence/Commissariat Général ? Si (b) est préféré, doit-il être un organisme semi-autonome ?
- .- Quel type de représentation indépendante et d'aptitude, si nécessaire, l'organisme trans-sectoriel peut-il avoir au niveau régional, préfectoral et sous-préfectoral?
- Quel rattachement dans la structure du gouvernement central pourrait être le plus indiqué à l'exercice effectif et efficient des responsabilités et fonctions uniques de l'organisme de gestion trans-sectorielle de l'environnement? Ceci est une question difficile et sensible à laquelle il ne peut y avoir une seule réponse qui soit clairement supérieure à d'autres. Si le groupe de travail ne peut pas formuler une seule recommandation, alors il serait mieux pour ce groupe de formuler des options et de les ranger par ordre de préférence. Le cas échéant, il serait utile que le groupe suggère un mécanisme ou un processus par lequel la question pourrait être mieux analysée et résolue comme une partie du processus d'exécution du PNAE.

3. Niveau Coordination de Politique Trans-Sectorielle

3.1. Eléments pour discussion:

Ici il est question de la partie du cadre institutionnel concernant la formulation de la politique et la coordination au niveau politique environnementale des fonctions de gestion de l'environnement par le gouvernement. Présentement, ce rôle est joué par le Conseil Inter-Ministériel National de l'Environnement (CNE). Etabli sous le code environnemental Guinéen en 1987, il est composé de représentants de dix (10) départements et ministères concernés par l'environnement et les ressources naturelles en plus du Ministère du Plan et des Finances. Ces réunions sont présidées par le Ministre du MRNEE. Le CNE n'a pas tenu sa première session depuis sa constitution.

Si l'organisme semi-autonome de gestion de l'environnement est recommandée, il devrait comporter un conseil d'administration pour étudier périodiquement ses plans de gestion et ses politiques de fonctionnement. Ceci n'est pas à confondre avec les fonctions présentement assignées au Conseil National de l'Environnement.

Il est notable qu'actuellement il n'y a pas de provisions faites pour impliquer les organisations et groupes d'intérêt privé dans la gestion trans-sectorielle de l'environnement et dans la coordination de la politique environnementale. Pourtant des rôles importants dans la gestion de l'environnement sont effectivement ou potentiellement exercés en dehors de l'administration gouvernementale ou à un autre niveau de cette administration.. Les ONGs, le secteur privé commercial, les institutions universitaires, les corps décentralisés du gouvernement et les représentants des régions naturelles ne sont pas encore représentés, ou ne sont que théoriquement.

3.2. Questions-clés

- Quels changements dans la structure et dans les responsabilités du CNE pourraient l'amener à être plus actif et donc plus utile?
- Si l'organisme de gestion trans-sectorielle devient un organisme semi-autonome, quelles seraient les dispositions désirables pour assurer la supervision sur la plan politique ainsi qu'administratif de son fonctionnement ?
- Quels peuvent être les changements à opérer aux structures au niveau de la coordination trans-sectorielle de la politique de l'environnement, s'il ya lieu, pour étendre la participation aux éléments actuels non effectivement représentés?