



Commission néerlandaise pour
l'évaluation environnementale

L'état des lieux du Plan de Développement Intégré et Durable du Sourou (PDIDS)

Mémoire de la CNEE

MALI



Photo aérienne entre Mopti et Bamako (Sibout Nooteboom)

16 mai 2018
Réf: 7236



Mémorandum du Secrétariat

À Le Comité Restreint de la zone de Sourou qui entame un plan durable de cette zone, l'ambassade du Royaume des Pays Bas au Mali, son partenaire au Mali l'ONG CARE, et tous acteurs intéressés au développement durable de la zone du Sourou

De La Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale (la CNEE)

Date 16 mai 2018

Sujet **L'état des lieux du Plan de Développement Intégré et Durable du Sourou (PDIDS)**

Par : le secrétariat de la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale - M. NOOTEBOOM Sibout, secrétaire technique

Référence 7236

Contact:
W: www.eia.nl
T: +3130 234 76 60
E: ncea@eia.nl

Table de matières

Introduction	2
La procédure	3
Les points d'attention pour la suite de la procédure :	3
Le contenu.....	5
Les points d'attention pour la suite du contenu :	6
Le processus.....	7
Les points d'attention pour la suite du processus :	7
Annexe 1 : Le résultat d'un exercice fait à la formation - créer une ébauche d'un plan de travail méthodologique pour la planification / EES intégré du PDIDS.....	9
Annexe 2 : Tableau de cadrage préliminaire du PDIDS/évaluation (exercice)	12

Introduction

Du 27 au 29 mars 2018, la CNEE a formé les acteurs impliqués dans le PDIDS (Plan de Développement Intégré et Durable de la zone du Sourou) et son EES (Evaluation Environnementale Stratégique) afin qu'ils puissent entamer un processus de planification et d'évaluation environnementale et sociale de bonne qualité. Ceci à la requête du Comité Restreint mandaté par l'inter-collectivité du Sourou. Nous adressons nos remerciements à l'ambassade des Pays-Bas qui a facilité la synthèse des sous-groupes, sans en influencer le contenu, et à CARE qui a facilité la formation en général.

Ce memo a été élaboré à l'initiative de la CNEE et à la demande de l'ambassade des Pays-Bas. Ce n'est pas un compte-rendu de la formation, mais il reflète les observations faites lors de l'atelier par la CNEE sur l'état des lieux, du point de vue du développement durable de la zone du Sourou, qui est soutenu par un processus de planification et évaluation selon les procédures légales applicables. Il comprend 3 volets : procédure, contenu et processus, qui suivront les phases de tri, de cadrage, d'évaluation, d'examen de décision et de suivi comme indiqué en détail lors de la formation. Le Comité Restreint a voulu considérer l'EES comme une partie intégrante des procédures, pour arriver à un processus de planification transparent, participatif, intégré, durable, inclusif et équitable. C'est le modèle intégré de planification – évaluation environnementale (p.ex. l'intégration des équipes et de leurs plans de travail).

La situation est décrite ci-dessous successivement par rapport à la procédure, au contenu et au processus. Les annexes présentent les résultats d'exercices effectués lors de la formation (méthodologie de planification et évaluation, et cadrage préliminaire).

La procédure

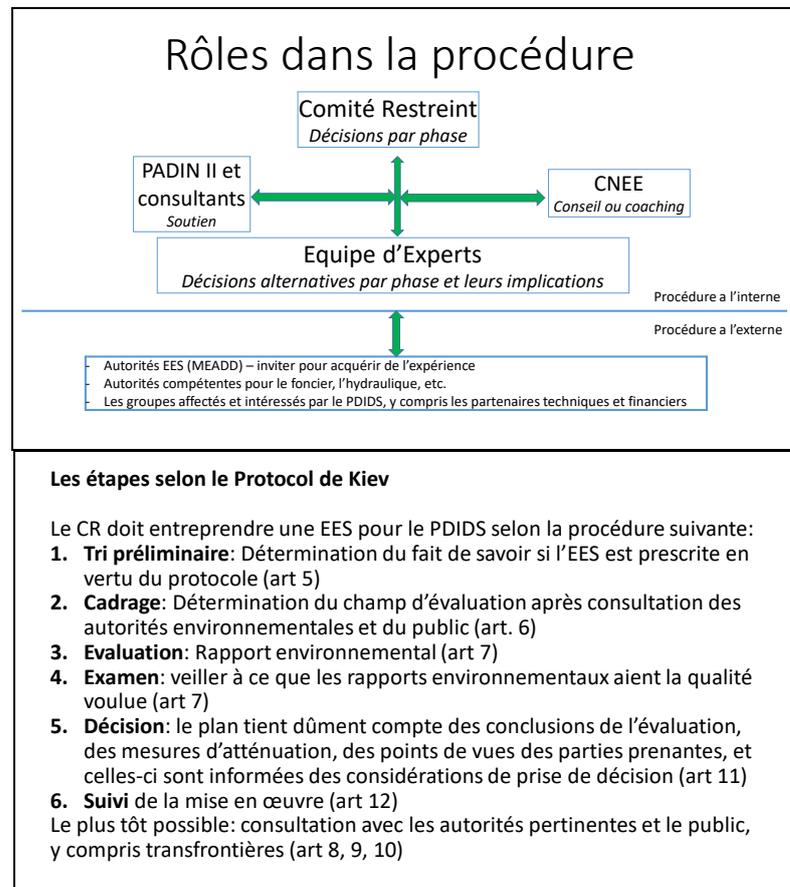
De l'appréciation du dispositif institutionnel des programmes pour le Sourou, il est important de suivre les procédures maliennes appropriées. Ce volet a été bien discuté lors de la formation. En résumé :

- Les collectivités territoriales sont les autorités compétentes pour le PDIDS ; elles ont donné un mandat au Comité Restreint (CR). Le maire de Baye, la commune la plus centrale de la zone du Sourou, en est le président.
- Selon les règles maliennes, les services techniques de l'État présents à Mopti sont disponibles pour donner un appui technique au CR. Ils forment une équipe d'experts responsables. CARE engagera un chef d'équipe.
- Il n'y a pas de procédure bien définie, EES ou autre, pour le développement de la transparence et de l'inclusivité publique du processus de prise de décision par le CR. Les pouvoirs de l'autorité compétente de l'EES ne sont par exemple pas définis. Pour combler cette lacune, le CR a voulu adopter le Protocole de Kiev (Nations Unies) pour les Evaluations Environnementales Stratégiques. Cette procédure crée cette transparence. L'EES est néanmoins mentionnée dans la loi environnementale, et le Ministère de l'Environnement, de l'Assainissement et du Développement Durable (MEADD) en est l'autorité. Le MEADD est déjà représenté dans le processus et la formation par son service régional DRACPN, partie prenante du PDIDS, mais pour l'instant, ni le CR ni le MEADD n'ont proposé un rôle précis pour une autorité compétente pour l'EES. La phase de tri préliminaire ne peut pas être terminée si la procédure à suivre n'est pas précisée clairement, soit par la loi, soit par un agrément ad hoc par le CR.

Les points d'attention pour la suite de la procédure :

- La transparence est nécessaire pour créer un soutien parmi les parties prenantes, en prenant en compte leurs points de vue et leurs connaissances, mais cela nécessite une grande attention et occasionne des frais. Le plan de travail (de l'équipe / du consultant) devra bien définir les consultations nécessaires et leurs coûts. (L'annexe présente l'ébauche du plan de travail qui est ressorti de la formation – il est fait sous forme d'exercice et ne peut pas être considéré comme le plan définitif).
- C'est une opportunité inédite pour créer une expérience pour les autres zones du Mali avec l'intégration de la planification – EES. Le Mali souhaitant introduire sous peu une législation nationale pour les EES, il est recommandé d'inviter le MEADD aussi vite que possible comme observateur / « autorité informelle dans les phases de cadrage et d'examen ». Le MEADD pourrait avoir des souhaits par rapport au processus à suivre.
- CARE (au sein du programme PADIN II) embauchera un consultant pour aider le CR (toujours dans la phase de tri préliminaire) à bien définir la procédure à suivre et à accompagner sa mise en œuvre. Si la CNEE accompagne aussi le CR, l'organisation aura la structure de la charte suivante (voyez aussi l'annexe). Il est recommandé de bien élaborer les procédures internes (rôles, pouvoirs, mandats) de tous ces acteurs dans un plan de travail méthodologique.

Les étapes de la procédure sont résumées dans les diapos suivantes, qui ont été utilisées lors de la formation à Mopti :



Le contenu

Lors d'un brainstorming, les participants de la formation ont créé un tableau de cadrage préliminaire (cf. annexe) qui donne une première impression de leurs enjeux. Il est également important que le PDIDS soit finançable, et le CR dépend de toute probabilité des bailleurs de fonds (partenaires techniques et financiers). Il sera difficile de trouver des bailleurs de fonds pour les souhaits/doléances exprimés si une évaluation ne montre pas clairement la faisabilité et la durabilité des options choisies. Cela crée un besoin additionnel au niveau du CR pour délivrer un contenu de bonne qualité, bien qu'évidemment le CR reste entièrement responsable du contenu du PDIDS. Quelques observations préliminaires concernant le contenu ne peuvent cependant pas attendre la phase de tri préliminaire où se trouve encore le CR¹. Les participants ont en principe bien identifié leurs besoins : une croissance socio-économique inclusive et équilibrée, permettant une utilisation durable des ressources naturelles, et permettant également d'investir dans l'écologie. Dans le processus de planification et d'évaluation, il sera nécessaire d'élaborer et de comparer plusieurs pistes (c.-à-d. alternatives) envisageables pour atteindre ces objectifs. Il ne sera cependant pas facile d'élaborer un tel plan :

- Un PDIDS devra être conçu pour être implémenté en **phases** (par exemple : dans 5 ans, dans 10 ans), et en tranches finançables, dans une approche flexible basée sur des évaluations préalables et des changements possibles dans le future. Si ces tranches sont déjà identifiées à la phase de cadrage du PDIDS, elles pourraient faire partie du PDIDS et de son EES. Là où il est trop tôt pour réaliser le détail nécessaire dans le PDIDS même, celui-ci peut devenir le chapeau stratégique d'études plus détaillées à entamer en parallèle ou après son adoption.
- Il s'agit d'utilisateurs de sols très différents, et d'une qualité des sols – et d'une disponibilité en eau – diverse et variable (intra-annuelle et interannuelle). Dans tous les cas, il est clair que le PDIDS doit être basé sur une **enquête et un modèle** : une enquête sur l'aptitude des terres (comprenant les changements possibles dans l'avenir) et un modèle pour l'optimisation des choix de culture / de l'utilisation / de l'exploitation des sols. Comme ni la biophysique future, ni la situation socio-économique/politique ne resteront stables, il faudra également un mécanisme pour réagir à de nouveaux défis. Pour s'assurer qu'ils seront finançables, le CR pourrait consulter les bailleurs de fonds potentiels très tôt sur la nature de ces analyses.
- L'utilisation plus durable des ressources naturelles disponibles dépendra aussi d'un **choix bien motivé entre les options** d'utilisation des terres existantes (aménagement du territoire), comme les grands aménagements hydro-agricoles par rapport aux autres formes d'exploitation agricole, prenant en compte l'option d'amélioration de certains sols et la gestion de toutes les ressources naturelles de la zone du Sourou.
- **La sélection d'options** sous la direction du Comité Restreint sera nécessaire ; elle prendra en compte les avis techniques (y compris les analyses d'impact environnemental, social et économique), les vues de toutes les parties prenantes, et les **critères des financiers** envisageables dès le début, là où ils tombent dans le cadre des souhaits du CR. Tout en tenant toujours compte des aspects fonciers, de l'aménagement de l'eau et d'autres aspects qui dépendent d'autres acteurs, mais aussi conscient de la mesure dans laquelle les différents groupes en profiteront (inclusivité).

¹ La phase de tri est conclue quand les autorités compétentes se sont mises d'accord sur la procédure de prise de décision et d'évaluation environnementale à suivre.

- Finalement, si la durabilité des diverses options n'est pas encore connue dans le contexte du Sourou, le PDIDS (intégré avec l'EES) pourrait proposer **différentes solutions** possibles. L'expérience pratique montrera quelles options sont les plus durables. Cela pourrait augmenter la résilience du PDIDS.

Les points d'attention pour la suite du contenu :

Il n'est pas évident que l'équipe d'experts des services techniques dispose de toute la connaissance nécessaire pour faire toutes les analyses et pour organiser le processus de sélection décrit ci-dessus. En outre, le cadrage préliminaire suggère une fixation des participants de la formation aux aménagements hydro-agricoles et aux solutions traditionnelles.

- Afin de s'assurer d'un PDIDS inclusif, équilibré et le plus durable possible, il est fortement recommandé de chercher **un consultant qui peut combler les lacunes dans la connaissance / aider à élargir la vision / renforcer les capacités de « management » de l'équipe.**
- Il est également recommandé de s'assurer que le CR soit bien informé non seulement des options les plus durables et viables basées sur leurs critères, mais là où il l'estime utile, aussi sur **les critères des bailleurs de fonds**, y compris les possibilités de développement basées sur les analyses des sols.
- Le consultant devrait avoir des expériences dans la planification intégrale, transparente et participative des territoires, de préférence selon une procédure d'EES (Kiev).

Le processus

Lors de la formation, le CR et les services techniques de Mopti ont fait l'exercice « analyse des acteurs », lors duquel les aspects suivants ont surtout été discutés :

- Qui seront les acteurs affectés par le PDIDS qui doivent être consultés et engagés.
- De quels acteurs le CR dépendra-t-il le plus pour atteindre ses objectifs : les ministères, l'agence des eaux du Mouhoun au Burkina Faso (pays où le Sourou prend sa source), les bailleurs de fonds, investisseurs privés et services techniques de l'état. Le Burkina Faso régule le niveau d'eau du fleuve Sourou, ressource d'une valeur inestimable pour la zone du Sourou au Mali, au moyen des vannes de Lery.
- Comment le CR pourrait susciter l'intérêt de ces parties pour les aider (sponsoring). Le PDIDS pourrait devenir une opportunité pour mobiliser ces acteurs, ce qui est crucial pour son succès.

Les points d'attention pour la suite du processus :

1. Quand les options les plus durables seront identifiées du point de vue technique (voir « le contenu » ci-dessus), il reste possible que les différents acteurs ne les acceptent pas facilement. Il pourrait être plus facile pour eux de rester sur les sentiers battus, et d'ignorer les alternatives étudiées qu'ils n'ont pas favorisées auparavant. On pourrait donc avoir besoin d'une **approche transformative**. Il est par conséquent recommandé de développer une telle approche, qui pourrait comprendre les éléments suivants :
 - a. S'assurer que le consultant dispose des capacités transformatives (« change management »), pour qu'il puisse ouvrir les esprits dans l'équipe d'experts aux alternatives innovatrices et peu connues/considérées, et engager dès le début du processus une collaboration avec les bailleurs de fonds – surtout avec ceux qui s'intéressent le plus au développement durable, résilient au changement climatique.
 - b. S'assurer que ces discussions ne resteront pas dans l'équipe, mais qu'elles seront partagées avec de grands groupes de parties prenantes dans la zone, et même jusqu'à Bamako. Mobiliser la société civile dans un mouvement social, si nécessaire et dans la mesure du possible.
 - c. Demander soit l'avis de la CNEE pour permettre un débat public se basant sur des informations indépendantes dans les phases de cadrage et d'examen, soit que la CNEE joue le rôle de coach du processus d'évaluation (voir ci-après pour quelques considérations sur ce point).
2. Le Comité Restreint n'a pas d'expérience dans les processus de planification et d'évaluation. Cela peut comporter le risque qu'il perde son sens de propriété du plan. Le CR profitera donc énormément d'un **consultant-coach capable de l'appuyer** dans son rôle.
3. Le même consultant doit aussi collaborer étroitement avec le chef de l'équipe d'experts. Il est recommandé que le chef de l'équipe soit formellement responsable des décisions intermédiaires et des analyses qui y sont favorables, à soumettre au CR, mais **le consultant aura le droit d'exprimer son avis** au CR sur la qualité de ces documents, indépendamment du chef d'équipe.
4. Comme le cadrage n'est pas encore fait, et que le processus de planification/évaluation sera itératif et incertain, il est recommandé de **réserver un budget flexible** pour

embaucher d'autres experts là où un manque de connaissances dans l'équipe d'experts (services techniques) entraverait l'avancement.

Si le CR, le MEADD et/ou l'ambassade le demandent, la CNEE sera probablement prête à accompagner ce processus. Dans le rôle de coaching des parties à Mopti (Comité Restreint et son équipe), on peut aussi partager les leçons tirées par ces acteurs avec les acteurs de Bamako. La CNEE pourrait dédier quelques missions à Mopti pour ce coaching, et y associer un atelier à Bamako, le tout avec coaching à distance. Là où le consultant national et international se focaliseront sur l'atteinte de leurs propres objectifs, la CNEE pourra placer ces objectifs dans une perspective plus large de réseau des acteurs et du développement durable du Mali. Le CR ou son équipe pourrait solliciter la collaboration des autorités environnementales (le MEADD) à cette fin. La CNEE ne peut offrir qu'une assistance technique.

Récapitulatif des recommandations

Par rapport à la procédure :

1. Bien définir les consultations nécessaires et leurs coûts dans le plan de travail méthodologique de l'équipe / du consultant.
2. Inviter le MEADD aussi vite que possible.
3. Bien élaborer les procédures internes (rôles, pouvoirs, mandats) de tous les acteurs dans un plan de travail méthodologique.

Par rapport au contenu :

4. Chercher un consultant qui peut combler les lacunes dans la connaissance / aider à élargir la vision / renforcer les capacités de « management » de l'équipe ; s'assurer que le CR soit bien informé non seulement des options les plus durables et viables basées sur leurs critères, mais là où il l'estime utile, aussi sur les critères des bailleurs de fonds, y compris les possibilités de développement basées sur les analyses des sols.

Par rapport au processus :

5. Considérer une approche transformative avec l'assistance technique de la CNEE
6. S'assurer que le consultant-coach soit capable d'appuyer le Comité Restreint dans son rôle
7. S'assurer que le consultant aura le droit de donner son avis au CR sur la qualité des documents, indépendamment du chef d'équipe.

Annexe 1 :

Le résultat d'un exercice fait à la formation – créer une ébauche d'un plan de travail méthodologique pour la planification / EES intégré du PDIDS

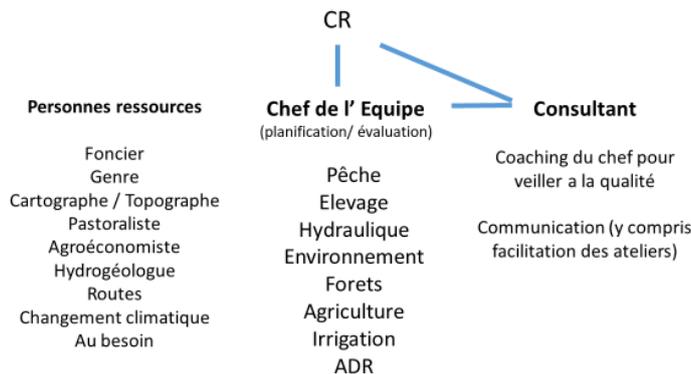
1. **Résultat prévu** dans 6² mois (PDIDS)
 - a. Traduction de la vision portée par les CT en actions concrètes, dans un document PDIDS intégré à une évaluation environnementale et sociale
 - b. (Tables des matières provisionnelles du PDIDS à agréer)
2. **Procédures applicables** (légitimité du PDIDS)
 - a. Création inter collectivité, CR
 - b. Recherche de tous les textes de loi et règlements relatifs à l'élaboration du plan
 - c. Bientôt : EES, équipe propose d'utiliser le Protocol de Kiev comme procédure ad hoc et solliciter le MEADD à donner son avis sur l'EES comme autorité compétente aux phases de cadrage et d'examen avec l'appui de la CNEE
3. **Phasage** (planning)
 - a. Tri-préliminaire
 - b. Cadrage
 - c. Planification / Évaluation
 - d. Examen (par MEADD et CNEE)
 - e. Décision (adoption du PDIDS par les CT)
4. **Les rôles** dans le processus
 - a. CR
 - i. Mobiliser les communautés pour leurs avis et restitutions
 - ii. Maître d'ouvrage dans le procédure d'EES
 - iii. Adoptent les documents dans les différentes phases
 - iv. Adopter le plan de communication avec les parties prenantes
 - v. Partage d'informations dont les membres du CR disposent à l'équipe (personnes ressources)
 - vi. Mandate / confie la maîtrise d'œuvre à l'équipe technique
 - b. Equipe
 - i. Sous l'égide du consultant bâtir un PDIDS selon un plan de méthodologie adopté par CR
 - ii. S'en tenir au mandat, et en cas de doutes, se référer au mandataire
 - iii. Elaborer et mettre en œuvre le plan de communication
 - iv. Communication avec le CR
 - c. Consultants (à différencier entre le consultant national et le consultant international)

² On a parlé de ce délai, mais on doit déjà intégrer les délais connus/imaginable causé par des circonstances actuelles (gouvernance, insécurité, ...)

- i. Responsable de la qualité des drafts à adopter par le CR
 - ii. Veiller à une bonne application des procédures applicables au PDIDS, y compris l'EES
 - d. Autres
 - i. CNEE : coaching ou avis indépendant
 - ii. PCA-GIRE : harmoniser avec le SAGE pour la gestion du fleuve Sourou
 - iii. MEADD : jouer le rôle d'autorité compétente de l'EES
 - iv. ABV : informer sur leur plan de développement pour le Sourou et faciliter la communication à l'externe sur le PDIDS (incl. la charte du Volta)
 - v. MDR : informer sur l'état des lieux sur une Office du Sourou
 - vi. Société civile du Sourou
 - vii. Les acteurs Burkinabés
 - viii. À compléter

5. **Expertise** nécessaire

- a. Membres de l'équipe responsable de bâtir le plan
- b. Personnes ressources disponibles



6. **Communication** (à adopter par le CR)

- a. Avec CR
 - i. Rencontres mensuelles
 - ii. Au besoin
- b. Interne
 - i. Rencontres chaque 10 jours et mensuelles (personnes ressources au besoin)
 - ii. Dropbox pour partager les documents
 - iii.
- c. Avec autres
 - i. Selon le plan de communication élaboré (locale, régionale et nationale, sous régionale)

7. Ressources nécessaires

- a. Temps des fonctionnaires / indemnités
- b. Bureaux / salles de conférence / café
- c. Voyage
- d. Budget d'embaucher d'(autres) experts le cas échéant
- e. Fourniture du bureau
- f. Budget de communication
- g. Consultant national

Annexe 2 :

Tableau de cadrage préliminaire du PDIDS/évaluation (exercice)

Formation 27–29 mars 2018, Mopti, sur le PDIDS. Les groupes parallèles combinés.
<p>Les 5 changements pour le meilleur dans les 10 ans les plus importants</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un Sourou désenclavé à travers la réalisation d’axes routiers : (Bankass–Baye–Frontière du Faso, Baye–Toroli–Koro–Douentza, Bankass–Ouenkoro–Frontière du Faso) ; Pistes pastorales - Un Sourou sécurisé sur le plan alimentaire à travers la réalisation des aménagements hydroagricoles en maîtrise totale de l’eau (au moins 10.000 ha) dans un environnement résilient - Un Sourou exportateur de lait, de viande et de poisson d’équipements marchands. Renforcement du pouvoir économique des ménages - GIRE, socle d’un Sourou exempt de conflits - Un Sourou respectueux de la biodiversité favorisant l’écotourisme
<p>Les 5 facteurs les plus importantes qui auront contribué à cette amélioration</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bonne planification - Disponibilité des ressources (humaines, financières etc.) - Dialogue politique inclusif / Contrat social entre les parties (autorités du Mali et Burkina et avec l’ensemble des acteurs) - Plans de contingences - Bonne communication
<p>Les 5 incertitudes les plus critiques que le CR ne peut pas contrôler</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité et gestion transfrontalière des ressources en eau - Financement - Changements climatiques - Conflits fonciers ; - Insécurité
<p>Les 5 actions prioritaires du CR afin de réaliser cette amélioration</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la communication et la mobilisation les acteurs - Suivre le processus d’élaboration, du Plan (appropriation) - Rechercher le financement - Assurer le portage et le plaidoyer du Plan - Assurer l’opérationnalisation de l’inter–collectivité