

13234

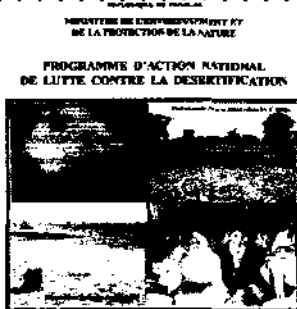


Coopération Technique allemande  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

**Résumé du rapport final  
sur les enseignements du projet**



**Appui à la mise en œuvre du  
programme d'action national de  
lutte contre la désertification  
(PAN/LCD) au Sénégal**



**financé par le fonds d'études et d'experts  
« Mise en œuvre de la convention de lutte  
contre la désertification »**

Projet 94.2299.9-03.109



13234

## SOMMAIRE

### SOMMAIRE

- 1. Introduction**
  - 1.1. Contexte
  - 1.2. Objectif et démarche de la mission
- 2. Description succincte de l'ensemble du projet et de la contribution apportée**
- 3. Objectif du projet et évaluation du degré de réalisation et de la contribution allemande y relative**
- 4. Stratégie et Organisation du projet**
  - 4.1. Bilan des activités et des résultats atteints
  - 4.2. Evaluation de la stratégie, implications pour des projets similaires
- 5. Structures de mise en œuvre et identification du groupe cible avec le projet**
- 6. Impacts du projet**
- 7. Recommandations**
  - 7.1. Recommandations relatives à la phase post-projet
  - 7.2. Recommandations pour la poursuite d'activités en relation avec le fonds d'études et d'experts CCD
  - 7.3. Recommandations vis à vis du Ministère Fédéral de la Coopération Economique et du Développement

## Liste des Abréviations

### LISTE DES ABREVIATIONS

<b>BCI :</b>	Budget cumulatif d'investissement
<b>CC :</b>	Comité consultatif
<b>CCD :</b>	Convention to Combat Desertification (Convention internationale de lutte contre la désertification)
<b>CILSS :</b>	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
<b>CI :</b>	Comité interministériel
<b>CONSERE :</b>	Conseil supérieur des ressources naturelles et de l'Environnement
<b>CSE :</b>	Centre de suivi écologique
<b>CT :</b>	Conseiller technique
<b>FN :</b>	Forum national
<b>GRN :</b>	Gestion des ressources naturelles
<b>GTZ :</b>	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Coopération technique allemande)
<b>ME :</b>	Ministère de l'environnement
<b>ONC :</b>	Organe national de coordination
<b>ONG :</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OSS :</b>	Observatoire du Sahara et du Sahel
<b>PAN :</b>	Plan d'action national
<b>PAN/LCD :</b>	Programme d'action national de lutte contre la désertification
<b>PAP :</b>	Programme d'action prioritaire
<b>PIP :</b>	Programme d'investissement prioritaire
<b>PNAE :</b>	Plan d'action national pour l'environnement
<b>PNIR :</b>	Programme national infrastructures rurales
<b>PNUD :</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>Projet AC :</b>	Projet Assistance-conseil à la gestion et à la protection des ressources naturelles
<b>PTIP :</b>	Programme triennal d'investissements publiques
<b>SP/CONSERE :</b>	Secrétariat permanent du conseil supérieur des ressources naturelles et de l'environnement
<b>UNSO :</b>	United Nations Office to Combat Desertification (Bureau des Nations unies de la lutte contre la désertification et la sécheresse)

### 1. INTRODUCTION

#### 1.1 Contexte

A l'issue de la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (UNCED) tenue à Rio en 1992, il a été décidé d'élaborer une convention internationale de lutte contre la désertification (CCD). Plus de 100 pays ont pris part aux négociations finales en 1994 ; la convention est entrée en vigueur en décembre 1996. La CCD constitue un cadre reposant sur le droit international pour des actions futures et la coopération en matière de gestion des ressources dans les zones arides. Les engagements pris par les états signataires de la CCD doivent être inscrits dans des Programmes d'Action Nationaux (PAN/LCD) qui répondent aux critères de qualité de la CCD :

- Mise en place de structures appropriées de concertation ;
- Elaboration du PAN/LCD à partir des expériences existantes en matière de lutte contre la désertification (LCD) ;
- Participation de la population concernée à la planification et à l'exécution ;
- Création de structures décentralisées de décision ;
- Dialogue politique et préparation de conventions de partenariat entre les principaux acteurs ;
- Mobilisation de sources de financement au niveau local et national en vue de la création de fonds décentralisés pour la lutte contre la désertification.

Dans le cadre des engagements qu'il a pris, le gouvernement fédéral a déjà, en 1995, mis en place un fonds d'études et d'experts CCD d'un montant de 5,7 million de DM destiné d'abord à appuyer l'élaboration des PAN dans les pays africains. L'appui à la mise en œuvre du PAN/LCD au Sénégal est une mesure parmi dix (situation en 01/2000) appuyées à travers le fonds.

Le Résultat 2 du Projet Assistance-conseil à la gestion et à la protection des ressources naturelles au Sénégal prévoyait déjà un appui à l'élaboration du Programme d'action national de lutte contre la désertification (PAN/LCD) comme axe important du Plan national d'action pour l'environnement (PNAE). Comme cette composante du résultat 2 devenait plus importante qu'initialement prévu, la partie sénégalaise a introduit fin 1997 une requête pour une assistance complémentaire à l'élaboration du PAN. Cette assistance a été accordée et financée par le fonds d'études et d'experts.

#### 1.2 Objectif et démarche de la mission

Dans la mesure où le projet était conçu comme mesure unique sans possibilité de prolongation, il n'était prévu, au plan formel ni contrôle de l'état d'avancement du projet ni évaluation post-ante.

La mission, qui est une initiative des responsables du projet en vue de dresser un bilan de la coopération avec le Sénégal dans le cadre de la mise en œuvre de la CCD, avait les objectifs suivants :

- Evaluation du déroulement du projet, des résultats, des impacts et des problèmes comme base de discussion commune avec le partenaire dans la perspective d'une poursuite de l'appui à la mise en œuvre du PAN/LCD au Sénégal
- Formulation de recommandations concrètes relatives à la poursuite de l'appui à la mise en œuvre du PAN/LCD dans le cadre de la deuxième phase du Projet "Assistance-conseil à la gestion et à la protection des ressources naturelles au Sénégal".
- Approfondissement de l'évaluation succincte du fonds d'études et d'experts de janvier 2000 à partir de l'exemple du Sénégal et en tant que contribution à la discussion en cours sur la réorganisation du fonds d'études et d'experts d'appui à la CCD. S'agissant de ce point, les questions suivantes méritent une attention particulière :
  1. La mesure a-t-elle eu un effet catalyseur sur le processus de mise en œuvre de la CCD au Sénégal ?
  2. Si oui, quels en sont les indicateurs ?
  3. Si non, quelles en sont les causes ?



## Description & Objectif du Projet

4. La mesure a-t-elle permis de faire la jonction avec d'autres secteurs ?
5. Quelles sont les conclusions et les recommandations d'actions qui se dégagent pour la GTZ et le Ministère Fédéral de la Coopération Economique et du Développement (BMZ) ?

La mission s'est déroulée parallèlement au contrôle de l'état d'avancement (CAP) du projet "Assistance-conseil à la gestion et à la protection des ressources naturelles au Sénégal" ; ce qui se conçoit aisément dans la mesure où la même personne est responsable pour les deux projets et où il existe des imbrications entre les deux projets, aussi bien du point de vue de leur contenu que de leur organisation. Le rapport se base sur l'analyse des documents mis à disposition par le projet, les entretiens avec l'équipe du projet, les agents du Ministère de l'environnement et d'autres acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui jouent un rôle dans le processus de mise en œuvre de la CCD au Sénégal. Les résultats provisoires des deux missions ont été présentés et discutés avec les partenaires sénégalais, à l'occasion d'un atelier tenu les 29 et 30 août 2000. Ces résultats font l'objet d'un document conjoint. Les membres de la mission remercient tous les interlocuteurs pour les discussions profondes et constructives, de même que l'équipe du projet pour le soutien parfait au plan logistique et organisationnel.

### 2. DESCRIPTION SUCCINCTE DE L'ENSEMBLE DU PROJET ET DE LA CONTRIBUTION APPOURTEE

Au Sénégal, on assiste à une dégradation accrue des facteurs naturels de production. La désertification a pour causes, à côté des facteurs climatiques, surtout des modes d'exploitation du sol inappropriés du point de vue écologique (monoculture, érosion...), la destruction massive des forêts pour la production du bois de chauffe ou du charbon de bois et l'agriculture (défrichements). Le gouvernement sénégalais, conscient de cette situation, commence à prendre des mesures de politique environnementale et de réglementation de même que des mesures institutionnelles, afin de refréner le processus de dégradation. La ratification de la convention internationale de lutte contre la désertification et sa mise en œuvre dans le cadre d'un PAN/LCD s'inscrivent dans cette dynamique.



Le projet résulte d'une requête d'assistance du gouvernement sénégalais et est conçu comme mesure unique du "fonds d'études et d'experts CCD".

Le projet a pour but d'appuyer le Sénégal dans la dernière phase d'élaboration du PAN/LCD et le début de mise en œuvre par les acteurs clés. Le maître d'œuvre du projet est le ministère de l'environnement. L'assistance a duré de mars 1998 à décembre 1999 ; elle a été prolongée jusqu'en décembre 2000. La contribution allemande comprend l'envoi d'experts pour des missions de courte durée, le financement pour la conduite de fora régionaux ou nationaux ou de certaines actions, acquisition et livraison de supports, formation et perfectionnement. Le coût total du projet est de 435 000 DM, dont 425 000 DM de contribution allemande.

### 3. OBJECTIF DU PROJET, EVALUATION DU DEGRE DE REALISATION ET DE LA CONTRIBUTION ALLEMANDE Y RELATIVE

Objectif du projet :

*"Un programme de lutte contre la désertification (PAN/LCD), élaboré de manière participative tenant compte des données économiques, sociales et écologiques ainsi que des particularités institutionnelles liées à la décentralisation et s'inscrivant dans la politique environnementale, est élaboré et harmonisé et sa mise en œuvre au niveau national et régional est amorcée."*

Indicateurs :

- Un PAN/LCD validé par tous les partenaires existe en mars 1998 ;
- Les premières mesures concrètes de mise en œuvre du PAN/LCD sont engagées au plus tard en décembre 1998.

## Stratégie et Organisation du Projet

La réalisation de l'objectif doit être appréciée de manière différenciée par rapport à l'élaboration participative et la validation du PAN/LCD, de même qu'au démarrage de mesures relatives à la planification et à la stratégie en vue d'accélérer les mesures opérationnelles de mise en œuvre du PAN/LCD ; l'objectif du projet est largement atteint :

Le PAN/LCD a été validé en août 1998, juste avant la deuxième conférence des parties COP 2 qui s'est tenue à Dakar, par le deuxième forum national. Il constitue une composante du PNAE en matière de lutte contre la désertification et s'inscrit ainsi dans la politique nationale d'environnement. Un aperçu sur le processus d'élaboration du PNAE et du PAN/LCD, la définition et l'initiation des premières mesures relatives à la mise en œuvre montre qu'un effort a été fait d'impliquer, dans la mesure du possible, la société civile et les structures étatiques. Cela a été rendu possible grâce, d'une part, à des réunions de concertation avec les structures étatiques, les représentants des institutions de recherche et différents groupes d'intérêt de la société civile (groupements féminins, associations des jeunes, représentants des communautés, le secteur privé, les dignitaires religieux etc.) et d'autre part, à travers des propositions concernant le PAN/LCD, faites par les groupes d'intérêts, les deux fora nationaux et des séances de travail au sein des cadres de concertation mis en place dans le cadre du PAN/LCD. Par contre, l'initiation de mesures tests opérationnelles n'a pas été concrétisée. Les raisons seront abordées de manière détaillée avec l'évaluation du résultat 3.



Il convient de signaler que le projet a démarré juste au moment où le document était en train d'être finalisé. Par conséquent il a participé à sa finalisation et aux travaux d'avant impression.

Des insuffisances ont cependant été notées par rapport au contenu du PAN/LCD. Au Sénégal, dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, des compétences élargies ont été transférées aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Le PAN/LCD fait mention de la décentralisation et énumère les différents acteurs étatiques et non gouvernementaux qui jouent un rôle dans la lutte contre la désertification. Toutefois, des réflexions d'ordre stratégique sur les implications de la décentralisation pour la mise en œuvre du PAN/LCD ne sont pas évoquées. Il n'existe pas d'éléments de réponse aux préoccupations suivantes : comment s'opère la répartition des responsabilités et des compétences entre les institutions étatiques et entre l'état et la société civile dans la mise en œuvre du PAN/LCD ; quels sont les besoins d'assistance et d'appui, compte tenu des capacités techniques, (surtout en matière de planification) et financières réduites des collectivités locales et de leurs connaissances insuffisantes de leurs droits et obligations. Par ailleurs, les liens avec les politiques sectorielles ayant une importance pour la lutte contre la désertification sont évoqués mais pas encore traduits en actions concrètes. Les actions en direction du secteur forestier (politique des prix dans l'octroi d'autorisation d'exploitation surtout pour la production de charbon de bois) ne sont pas traitées de même que les implications des objectifs et principes du PAN/LCD pour des programmes d'investissements agricoles.

La contribution, apportée par l'assistance technique allemande ou par des tiers à la finalisation et à la qualité du PAN/LCD, n'est pas mentionnée de manière distincte. Cependant, il est évident que la partie allemande a assuré la finalisation du document, son impression la diffusion et le démarrage de la mise en œuvre du PAN/LCD ; elle a eu ainsi l'impact catalyseur sur le processus de mise en œuvre de la CCD, conformément à l'orientation du fonds d'études et d'experts CCD.

### 4. STRATEGIE ET ORGANISATION DU PROJET

#### 4.1 Bilan des activités et des résultats atteints

La durée du projet a été prolongée à plusieurs reprises, au total de deux ans, jusqu'en décembre 2000. Cela s'explique en partie par le grand retard qu'a connu le processus de mise en œuvre du PAN/LCD du fait de l'organisation d'élections et des changements institutionnels qui sont survenus par la suite et qui ont concerné directement le ministère chargé de la mise en œuvre du PAN/LCD et surtout le CONSERE qui est point focal. Au total, l'absence de continuité dans le processus a eu des répercussions sur l'engagement des différents acteurs et le niveau d'efficacité auquel le projet pouvait prétendre. Néanmoins, on note avec satisfaction que le projet, pendant toute cette période, a servi de

## Stratégie et Organisation du Projet

catalyseur, voire même de locomotive du processus. Ce rôle a certes été un certain moment utile pour faire avancer le processus de mise en œuvre du PAN/LCD, mais il ne correspond pas aux fonctions d'un projet d'appui et ne peut par conséquent remplacer l'apprentissage collectif des acteurs nationaux.

### Résultat 1 :

Des mesures impliquant les populations et les collectivités concernées (au niveau décentralisé) dans l'harmonisation et la mise en œuvre du PAN/LCD sont encouragées.

### Indicateurs :

- Des fora de discussion et de validation du PAN/LCD sont organisés dans les 10 régions du Sénégal jusqu' en 02/98 ;
- Des activités d' information et de sensibilisation sont conduites dans au moins 5 régions (50%) jusqu'en fin 03/98.



Les fora de validation du PAN/LCD dont il est question dans les indicateurs, étaient, au moment du démarrage du projet, désuets dans la mesure où le processus de validation au niveau décentralisé était déjà bouclé. Si l'on tient compte de cela, le résultat peut être considéré comme atteint. La sensibilisation et la participation des acteurs à des étapes marquantes de la validation du PAN/LCD ont été effectives pendant la période d'intervention du projet à travers :

- Le financement des participants au forum national sur la validation du PAN/LCD, de la participation d'ONG à la deuxième conférence des parties COP 2 à Dakar et des frais de voyage de la délégation sénégalaise à la COP 3 à Recife, appui technique, financier et organisationnel de la célébration de la journée internationale de la lutte contre la désertification (17 juin 2000) et ;
- Conseil à différents acteurs à travers une participation du projet à des événements initiés par les ONG ou les collectivités locales et qui sont importants pour le PAN/LCD ou conseil aux représentants de ces derniers sur demande.

S'agissant de l'appréciation de la plus value du PAN/LCD<sup>1</sup>, il se pose la question de savoir si la forme de sensibilisation et d'implication de la société civile qui a été choisie, permet une participation effective au processus de décision ou si elle se réduit à une application rituelle du schéma standard proposé par PNUD/UNSO :

1. Mise en place ou renforcement de l'ONG ;
2. Information et sensibilisation (activités continues tout au long du processus) ;
3. Préparation du 1<sup>er</sup> Forum ;
4. Tenue du 1<sup>er</sup> Forum ;
5. Elaboration du PAN/LCD ;
6. Organisation ou tenue du forum de validation ;
7. Adoption par les autorités compétentes et large diffusion du PAN/LCD ;
8. Mise en œuvre.

La participation de la société civile à l'élaboration consensuelle d'une politique d'environnement et de développement que constitue le PAN/LCD ne peut se faire qu'à travers des mandataires représentatifs qui ont vis à vis de leurs organisations respectives, une fonction d'intermédiaire ou de démultiplicateur. Est ce qu'il en a été ainsi lors de l'élaboration du PAN/LCD ? Cette question ne pouvait être abordée que partiellement au cours de cette mission. Les interlocuteurs appartenant aux groupements féminins et aux associations des jeunes ont mis en exergue l'appui du projet, qui leur a permis de participer et d'effectuer un travail de lobbying par rapport au PAN/LCD et à la planification de la mise en œuvre. Par conséquent, la promotion ou l'initiation d'un dialogue entre la société civile et l'administration font partie des succès dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PAN/LCD. L'influence réelle du travail de lobbying des ONG sur l'organisation stratégique du PAN/LCD est existante mais plutôt modérée. L'importance des jeunes et des femmes par exemple est mentionnée dans le document du PAN/LCD sans que cela ne se traduise par des propositions d'actions spécifiques visant le renforcement de leurs rôles et capacités.

Le projet, pour atteindre certains de ses objectifs, devrait apporter au point focal un appui pour corriger les insuffisances qui font l'objet des constats dans l'encadré ci-dessus. Une participation effective de la société civile à la mise en œuvre de la CCD, tel qu'exigé dans le texte de la convention,

<sup>1</sup> C' est valable pour le Sénégal comme pour d' autres pays

## Stratégie et Organisation du Projet

fait partie d'un processus à long terme de démocratisation et de renforcement des capacités de toutes les structures concernées (ministères, communes, communautés rurales, société civile, etc.) Des mesures financées à partir du fonds d'études et d'experts CCD peuvent certes contribuer de manière positive au processus, mais leur impact dépend de l'état d'avancement de tels processus.

### Résultat 2 :

Des mesures visant l'élaboration définitive, l'harmonisation et la vulgarisation du PAN/LCD sont appuyées au niveau national.

#### Indicateur :

La version finale harmonisée et adoptée du PAN/LCD est disponible depuis 07/98 et est distribuée depuis 09/98 à toutes les institutions et organisations concernées. Des activités importantes du projet étaient les suivantes :

- Appui technique de l'élaboration de la version finale du PAN/LCD ;
- Appui technique et financier de l'élaboration du matériel d'information et de publications en relation avec le PAN/LCD (Impression de 2000 exemplaires du PAN/LCD, CD ROM avec les documents stratégiques les plus importants sur la GRN et la LCD au Sénégal, version abrégée du PAN/LCD, dépliants sur le PAN/LCD avec l'engagement de la partie allemande dans ce domaine) ;
- Médiatisation.

Le résultat est entièrement atteint. Le PAN/LCD est validé, imprimé en version longue et en version abrégée en grand nombre et déjà épuisé. Il est accessible sous forme de CD ROM par l'Internet. Les décideurs au niveau des ministères, les projets, les ONG, les institutions de coopération bilatérale et multilatérale ont facilement accès au PAN/LCD et peuvent l'utiliser comme document de planification de référence. Le recours du groupe cible "population rurale et ses représentants" au PAN/LCD n'est que partiel (voir résultat 5) et devrait rester plutôt limité. La vulgarisation du PAN/LCD à travers les média et dans des messages compréhensibles et accessibles pour le groupe cible, constitue une tâche importante de communication de l'ONC pour les prochaines années.

### Résultat 3 :

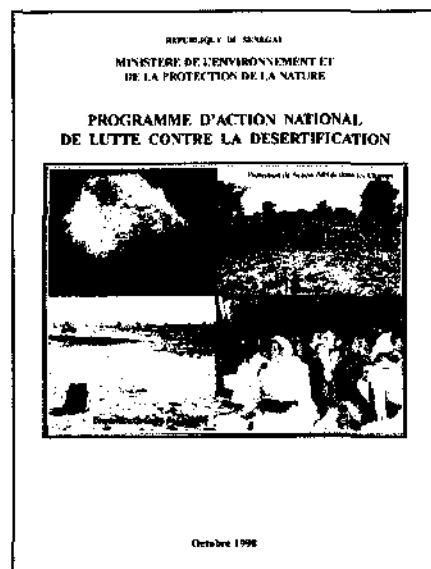
Des mesures organisationnelles et conceptuelles visant à amorcer la mise en œuvre du PAN/LCD sont appuyées

#### Indicateurs :

- Depuis 09/98 un document consensuel avec une définition claire des rôles est disponible ;
- Les premières mesures et premiers projets pilotes visant à mettre en œuvre le PAN/LCD sont identifiés au niveau central et décentralisé depuis la mi 10/98 ;
- Depuis 09/98, environ 5% des mesures pilotes adoptées commencent à être mises en œuvre.

Dans ce domaine le projet a appuyé, au plan technique et financier, des ateliers de concertation et de planification du groupe consultatif et a apporté ainsi une contribution importante aux premières étapes dans la mise en œuvre du PAN/LCD. En plus, une étude sur les expériences sénégalaises en matière de lutte contre la désertification a été menée et l'élaboration du rapport national pour la COP 3 a été appuyée par un consultant. En coopération avec l'OSS et le CILSS, deux ateliers de préparation du système de suivi-évaluation du PAN/LCD ont été organisés. Ces ateliers ont abouti à la définition d'indicateurs de processus et d'impact comme éléments du PAN/LCD et comme base pour le système futur de suivi de la mise en œuvre du PAN/LCD.

Une autre activité du résultat 3 était l'appui technique et financier de la mission d'élaboration du programme d'action prioritaire PAP, décidé lors de l'atelier de planification de la mise en œuvre du PAN/LCD en février 1999 et qui porte sur la mise en œuvre du PAN/LCD dans 6 zones éco-géographiques. Suite à une demande du Point Focal, le projet avait engagé 12 consultants (2 par zone éco-géographique) pour élaborer le PAP. Les termes de références ont été élaborés par le projet et le point focal. La supervision des consultants et l'appréciation des rapports ont été assurés par le





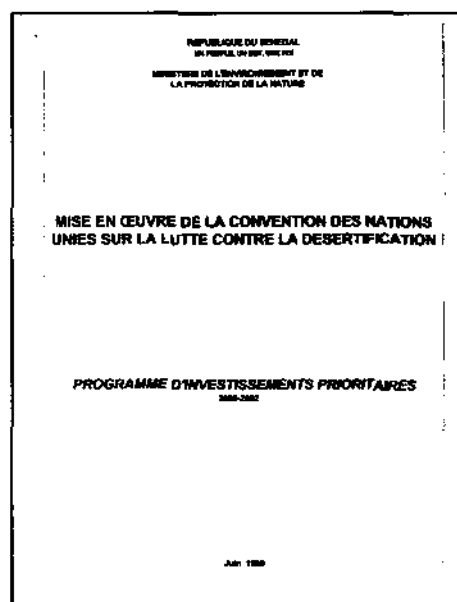
## Stratégie et Organisation du Projet

**Point Focal.** Sur la base du PAP, un programme d'investissements prioritaires (PIP) pour la lutte contre la désertification de 3 ans (2000-2002) a été proposé sous la responsabilité du SP/CONSERE.

Le PIP a un volume de 3.990 Million FCFA (environ 12 Million DM). 11%, c'est à dire 450 Million FCFA (1,4 Million DM) doivent provenir du budget cumulatif d'investissement BCI de l'état dans le cadre du PTIP 2000-2001, le reste est proposé pour un financement par différents bailleurs. Jusqu'en septembre 2000, il n'existait pas encore d'inscription du PIP de juin 1999 dans le PTIP. Selon les interlocuteurs au CONSERE et au ME, le PIP bénéficiera du montant promis par le Ministère des Finances. Il n'a pas été possible, pendant la mission, de vérifier ce qu'il en était. Par ailleurs les interlocuteurs n'ont pas pu donner des informations précises, quant à la manière dont le PIP était calculé : financement spécial pour le PIP (à partir duquel des subventions pourraient être octroyées aux collectivités locales des zones prioritaires) ou imputation sur les budgets en cours des départements ministériels concernés ?

L'élaboration d'un programme prioritaire et l'effort de mobiliser des ressources nationales pour sa mise en œuvre constituent des pas importants dans le processus du PAN/LCD. Du point de vue méthodologique et stratégique, les lacunes suivantes peuvent être décelées au sein des PAP :

- L'analyse détaillée (tableau 1) montre qu'une partie importante du PAP porte sur l'élaboration de plans d'opérations et de budgets. Tous les PAP contiennent des budgets très détaillés. Par rapport à la démarche participative recherchée, un tel degré de précision aurait nécessité une planification détaillée avec la population concernée, qui ne pouvait pas être cerné pendant une mission de 5 jours.
- Les objectifs du PIP se concentrent sur des aspects techniques de la lutte contre la désertification comme la lutte contre la dégradation des sols, de la végétation, des forêts, des pâturages et des cours d'eau, la protection des voies contre l'ensablement. Les structures de mise en œuvre, la répartition des rôles entre les acteurs, les questions méthodologiques ne sont pas prises en compte dans les réflexions.
- Certains PAP proposent des mécanismes de financement sans évaluer les préalables ou les conditions d'accès.



Les esquisses présentées par les consultants s'écartent en partie des termes de référence qui prévoient, par exemple, une clarification de la répartition des rôles et des responsabilités, une définition de l'approche méthodologique et une analyse des mesures en cours dans la région. Un regard rétrospectif amène à la conclusion qu'une assistance méthodologique plus intense de la part du projet aurait été utile.

## Stratégie et Organisation du Projet

**Tableau 1 : Analyse des programmes d'actions prioritaires (PAP) dans six régions**

	Région/zone éco-géographique	Kolda	Thiès/Niayes	Fleuve	Zone sylvo-pastorale	Bassin arachidier	Centre est et sud est
	Département	Vélingara	Tivaouane	Dagana	Linguère	Fatick	Kédougou
<b>Contexte</b>	Description des liens entre PAP, PAN/LCD et CCD						
<b>Analyse des problèmes</b>	Situation agro-écologique						
	Situation socio-économique et institutionnelle						
	Autres facteurs (modes d'exploitation)						
	Projets et programmes en cours						
<b>Esquisse du PAP</b>	Schéma de planification						
	Plan de coûts						
	Démarche conceptuelle						
	Structures de mise en œuvre, définition des rôles, répartition des tâches entre les acteurs						
	Sources et instruments de financement						
	Mesures d'accompagnement						

**Explication**

Thème non traité ou traité de manière insuffisante	Thème traité de manière appropriée
--	------------------------------------

**Résultat 4 :**

La documentation et l'exploitation d'informations sur le processus de désertification et la lutte contre la désertification sont appuyées au niveau national et régional.

**Indicateurs :**

- Une documentation sur la désertification comme composante d'une bibliothèque sur l'environnement est mise en place depuis 12/98
- La deuxième version de la brochure d'informations est élaborée depuis 12/98.

Le résultat n'a été atteint qu'en partie. La création d'une bibliothèque de projet avec une documentation photo numérisée sur le thème de la désertification est certainement utile pour les activités du projet ; la bibliothèque est aussi consultée par des visiteurs extérieurs. Toutefois, cela ne garantit pas de manière durable une documentation et une disponibilité de l'information. C'est pourquoi l'approche consistant à appuyer le Point Focal (financement des installations de la bibliothèque et d'ordinateurs) est fondamentalement pertinente et va dans le sens d'un soutien au Point Focal dans l'exécution de son mandat. Au moment du déroulement de la mission, on en était à la construction des étagères ; un système de gestion informatisée n'était pas encore en vue.

L'appui technique et financier du projet à l'élaboration d'un annuaire de l'environnement (édition 1999) a contribué à disposer d'une version provisoire en octobre 1999. Le document contient de larges présentations relatives aux données importantes sur l'environnement et aux institutions. La version finale de l'édition 1999, pour laquelle le CSE en tant que coordonnateur des travaux a bénéficié aussi de l'appui financier de DANIDA, n'était pas disponible au moment de l'élaboration du présent rapport (octobre 2000 !). Cette version finale était déposée par le CSE à l'imprimerie pour la reproduction.

## Stratégie et Organisation du Projet

### Résultat 5 :

Des mesures sélectionnées en vue de la formation et du perfectionnement de collaborateurs d'institutions centrales et décentralisées pour mettre en œuvre le PAN/LCD sont appuyées

#### Indicateurs :

- Un document sur les besoins spécifiques en formation et perfectionnement sur le PAN/LCD est disponible depuis 06/98 ;
- Au moins 10 représentants sélectionnés d'institutions nationales et décentralisées ont pris part à des mesures de perfectionnement depuis 03/98.

#### Les principales activités du résultat 5 étaient :

- Le financement de la participation des ONG au forum final du PAN/LCD Mali ;
- Un appui technique du module "gestion des ressources naturelles" dans le cadre de la formation décentralisée des élus locaux dans les régions de Dakar, Kaolack et Saint-Louis ;
- Financement d'un équipement en ordinateurs pour le cabinet du ME et du perfectionnement adéquat en informatique pour les membres du cabinet.



La pertinence de l'équipement et du perfectionnement des membres du cabinet en informatique ne fait l'objet d'aucun doute compte tenu du rôle de communicateur du ME pour les questions d'environnement. La formation des élus locaux s'inscrit aussi dans un pas important vers une meilleure maîtrise de leurs rôles futurs. Toutefois une amélioration des capacités des acteurs peut être à peine atteinte du fait du caractère ponctuel des mesures de perfectionnement. Justement, à cause du cadre estimatif réduit du projet, l'élaboration d'une stratégie de formation à moyen terme, intégrant les différents modules et valable au delà de la durée du projet, serait plein de sens.

### 4.2 Evaluation de la stratégie, implications pour des projets similaires

#### Ancrage institutionnel

Le projet a été rattaché au projet "Assistance-conseil à la gestion et à la protection des ressources naturelles" logé au ME. Cette démarche s'est avérée pertinente. La promotion du thème de la désertification à travers le projet "Appui à la mise en œuvre du PAN/LCD" et le renforcement institutionnel du maître d'œuvre à travers le projet « Assistance-conseil » ont permis de créer des synergies. Le rattachement à un projet d'assistance technique en cours devrait être recherché pour des mesures du fonds d'études et d'experts CCD ayant le même volume et la même configuration institutionnelle.

#### Domaine d'intervention

Du point de vue des moyens financiers et humains disponibles (435 000 DM), le projet visait visiblement un champ d'action trop large. L'objectif ambitieux de promouvoir une dynamique participative allant de la concertation jusqu'à la réalisation au niveau central et décentralisé, en passant par la planification et d'exécuter un programme d'information et de formation avec un partenaire dont les possibilités sont limitées, n'a pas pu se réaliser ; cela malgré l'engagement exemplaire de l'équipe du projet. Une série d'activités est restée à un stade ponctuel et n'a pas abouti aux résultats escomptés. Des mesures similaires du fonds d'études et d'experts CCD devraient se concentrer sur certains domaines clés de la mise en œuvre du PAN/LCD et rechercher des synergies avec les interventions d'autres bailleurs .

## Structure de mise en œuvre et identification du groupe cible avec le projet

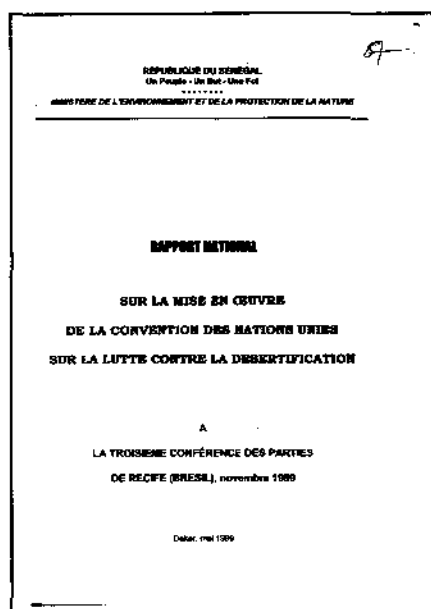
### 5. STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE ET IDENTIFICATION DU GROUPE CIBLE AVEC LE PROJET

Le maître d'œuvre du projet est le ME, anciennement appelé MEPN, responsable au plan politique de l'élaboration et de la mise en œuvre du PAN/LCD. Il a sous sa tutelle le CONSERE, une structure interministérielle qui joue le rôle d'organe national de coordination (ONC) et dont le bras opérationnel, le secrétariat permanent (SP) était un partenaire principal du projet. D'autres organes importants de l'ONC sont le comité interministériel (CI) et le comité permanent (CP).

L'exécution du projet a souffert des problèmes institutionnelles et organisationnelles au niveau du SP/CONSERE en tant que partenaire le plus important du projet pour la planification opérationnelle et la gestion quotidienne. Jusqu'en fin 1997, c'est l'USAID qui finançait le fonctionnement et le programme de travail du CONSERE, surtout le SP qui était aussi responsable de l'élaboration du PNAE. Le financement, ayant pris fin comme prévu, n'était par la suite assuré ni par l'Etat ni par les bailleurs. Ceci a porté ainsi un sérieux préjudice à l'autonomie et à la capacité d'action du SP/CONSERE. Le personnel et l'équipement du SP/CONSERE ont été versés au CSE en novembre 1997, c'est à dire juste avant le démarrage du projet. Le Directeur du CSE a été mandaté d'assumer les fonctions de SP/CONSERE jusqu'en juin 1999. Le manque de soutien politique, d'un budget propre, d'une logistique appropriée et du personnel ont rendu le SP/CONSERE dans une situation difficile pour avancer le processus d'élaboration et de mise en œuvre. Le comité interministériel et le comité permanent ont à peine joué un rôle durant tout le processus du PAN/LCD.

Le projet s'est trouvé à maintes reprises devant un dilemme : jouer le rôle du partenaire à qui incombe la responsabilité ou laisser tomber à l'eau des activités dont les dates étaient déjà fixées (rédaction finale du PAN/LCD avant la COP 2 à Dakar, ateliers de planification) et de frustrer ainsi des membres très engagés du groupe consultatif et mettre une croix sur des activités déjà entamées. Le projet s'est ainsi souvent écarté de sa fonction d'appui au profit du partenaire pour s'impliquer directement dans l'exécution. Les préoccupations liées aux élections de mars 2000 n'ont pas joué en faveur d'une mise en œuvre rapide du PAN/LCD, tout comme l'absence de signaux politiques à l'endroit des bailleurs. Depuis l'adoption du PAN/LCD, les bailleurs ont reçu peu de signal politique, quant à la position du PAN/LCD comme cadre de référence pour la coopération en matière de gestion des ressources naturelles.

Une analyse sérieuse de l'identification des groupes cibles, c'est à dire la population rurale dans les zones touchées par la désertification, avec le projet ou le PAN/LCD, n'était pas possible dans le cadre de la mission et n'a d'ailleurs pas d'influence sur l'analyse d'impact d'un projet à caractère surtout institutionnel. S'agissant des intermédiaires, l'analyse des concernés donne un aperçu vaste et impressionnant des acteurs : représentants des ministères, des collectivités locales, ONG, institutions de recherche, journalistes. Les interlocuteurs au cours de cette mission, qui constituent un échantillon représentatif de ces catégories d'acteurs et qui sont tous membres du groupe consultatif, ont perçu et apprécié le projet comme contribution spéciale de la coopération allemande au PAN/LCD. Il a été clairement souligné qu'une participation des différentes catégories d'acteurs à la validation et aux planifications relatives à la mise en œuvre du PAN/LCD, n'a été possible qu'avec l'appui technique et financier du projet.



6. IMPACTS DU PROJET

Des impacts positifs sur la situation de l'environnement et des ressources naturelles, le développement économique du pays, la situation de certaines couches de la population et la réduction de la pauvreté sont plausibles. Toutefois, vouloir démontrer ces impacts avec force détails, pour un projet intervenant surtout au niveau institutionnel et de surcroît avec des moyens réduits et une durée limitée, nécessiterait beaucoup de gymnastique intellectuelle. En lieu et place, les auteurs du rapport essaient, à partir de questions directrices, d'indiquer dans quelle mesure le projet a répondu aux objectifs du fonds d'études et d'experts CCD et aux objectifs de développement de la CCD. L'analyse qui suit ne doit pas être considérée comme critique des prestations fournies par le projet ; elle doit plutôt montrer les options possibles et les limites de l'influence d'un tel projet sur le processus du PAN/LCD dans les conditions données.

**Question 1 :**

**Le projet a-t-il eu un effet catalyseur sur le processus de la CCD au Sénégal ?**

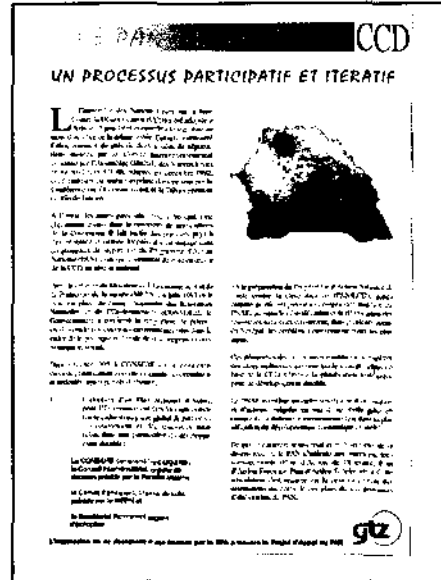
Si oui, quels indicateurs permettent de le vérifier ? Si non, quelles en sont les raisons ?

Pour répondre à cette question, on se réfère à la liste des indicateurs de processus<sup>2</sup> qui fait partie du PAN/LCD au Sénégal et qui décrit la qualité du processus CCD (voir tableau 2).

**Question 2 :**

**Le projet a-t-il permis d'initier de nouvelles activités ?**

Le projet a permis des articulations avec d'autres activités dans le cadre de la coopération allemande au développement lors des négociations intergouvernementales sénégal-allemandes de juin 2000. Un appui à la mise en œuvre de la CCD a été identifié de manière expresse comme domaine de coopération. Le partenaire souhaite une poursuite du projet dans le cadre de la deuxième phase du projet "Assistance-conseil" tout comme le recommande aussi la mission CAP. Toutefois, il faut attendre de voir si le projet aboutit à des activités connexes financées par le budget national ou par d'autres bailleurs. S'agissant du financement par d'autres bailleurs, il dépend des signaux que fera la partie sénégalaise. Les attentes par rapport à la mobilisation de ressources nationales ne devraient pas être exagérées dans la mesure où le financement du PAN/LCD est objectivement en concurrence avec d'autres investissements urgents dans d'autres secteurs (santé, éducation, lutte contre la pauvreté en milieu urbain, etc.)



<sup>2</sup> La liste est une version abrégée de la liste officielle des indicateurs de processus de la CCD qui résulte de propositions faites par un groupe de travail de l'OSS et du CILSS, auquel le Sénégal a activement participé.

## Impacts du Projet

**Tableau 2 : Développement des indicateurs relatifs à la qualité du processus PAN/LCD en général en rapport avec le projet « Appui au PAN/LCD »**

N.B. La liste est une version abrégée de la liste officielle des indicateurs de processus de la CCD qui résulte de propositions faites par un groupe de travail de l' OSS et du CILSS, auquel le Sénégal a activement participé

Indicateur de la qualité du processus PAN/LCD	Tendance	Explications et contributions du projet	Influence du projet
L'organe national de coordination est opérationnel	●	Depuis novembre 1997, la coopération interministérielle a à peine eu lieu ; les organes du CONSERE (CI et CP) n'ont eu pratiquement aucune influence sur le processus, puisqu'ils ne se réunissent qu'une fois en quatre ans. Le CC informel a joué un rôle plus consistant avec l'appui technique et financier du projet. Le SP/CONSERE qui est le véritable moteur de la mise en œuvre du PAN/LCD est depuis la suspension du financement de l'USAID (novembre 1997) insuffisamment équipé en moyens humains, financiers et en logistique. Il manque un minimum de ressources nationales (aussi par souci d'indépendance financière vis à vis des bailleurs) qui illustrerait l'appropriation par la partie sénégalaise.	☹
Une participation active des acteurs concernés à l'identification et à la mise en œuvre des mesures arrêtées et des activités est effective	●	Feu vert, voir question 4	☺
L'appui par les partenaires est effectif et durable	●	La partie allemande n'a pas reçu de mandat comme chef de file ou facilitateur de la concertation entre bailleurs, si bien que l'influence du projet sur le conseil au ministre connaît un succès. Le projet a pu avoir une influence au niveau central du fait que son coordonnateur est en même temps, conseiller technique du Ministre qui a en charge la mise en œuvre du PAN/LCD	☹
Le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la désertification est fonctionnel	●	Le besoin d'intervention est reconnu, une série de mesures importantes ont été exécutées (début de la décentralisation, nouveau code de l'environnement). Des mesures visant une meilleure application restent encore à prendre.	☹
Le PAN/LCD est intégré dans le plan de développement économique et social	●	Le PAN/LCD est une partie intégrale du programme environnemental et la lutte contre la désertification est ancrée dans l'orientation stratégique n° 10 du 9 <sup>e</sup> plan de développement économique et social.	☹
Les mécanismes de financement sont appropriés et opérationnels	●	Concerne uniquement les réflexions préliminaires à l'organisation du fonds national de lutte contre la désertification. N'était pas un thème du projet.	☹
Les mécanismes de suivi-évaluation du PAN/LCD sont fonctionnels	●	Les éléments de base d'un système de suivi sont intégrés dans le PAN/LCD sous forme de listes d'indicateurs, les premiers pas vers la concrétisation sont entrepris.	☺
Des conventions de partenariat sont mises en œuvre	●	Des mécanismes pour l'établissement de partenariat sont prévus dans le document du PAN/LCD et des réflexions ont été menées et ont permis de concevoir des modèles de protocoles de partenariat et des stratégies pour leur mise en œuvre	☹
Renforcement des capacités techniques et scientifiques	●	Premières indications au niveau décentralisé dans le cadre de la formation des élus. Par rapport au renforcement des capacités à tous les niveaux, prévus dans le PAN/LCD, il n'existe pas encore de stratégie, pas de nouvelles approches de capitalisation et de diffusion du savoir-faire technique.	☹
Le transfert de technologie, la diffusion de l'information et d'expériences sont effectifs ;	●	Éléments pour la mise en place d'un "système d'information sur la décentralisation" et capitalisation d'expériences. La durabilité du SID et la valorisation des expériences capitalisées ne sont pas assurées.	☺

### Légende

Développement de l'indicateur	Contribution du projet	
●	Valable : développement positif	☺
●	C'est le cas, de manière limitée	☹
●	Ce n'est pas le cas	☹

### Question 3 :

**Le PAN/LCD s'est-il imposé comme cadre stratégique pour la politique future du Sénégal en matière de développement rural et de gestion des ressources dans les zones arides du Sénégal ?**

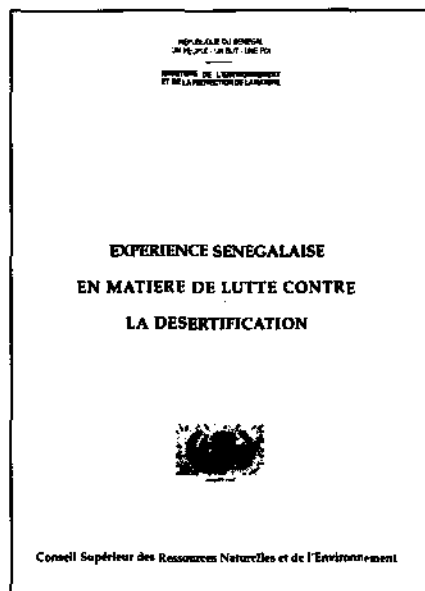
Cela ne se manifeste pas clairement. Le partenaire n'accorde pas toujours au PAN/LCD une importance en tant que cadre stratégique. Il le considère plutôt comme une tâche dont il doit s'acquitter et comme base pour mobiliser des financements dans le cadre de la CCD. La déclaration de plusieurs interlocuteurs, "on a élaboré le PAN/LCD comme on nous a demandé mais on ne nous a pas donné les fonds.", montre que le PAN/LCD est considéré beaucoup plus comme condition des bailleurs que comme chance pour structurer la politique nationale de l'environnement et des ressources naturelles.

### Question 4 :

**Le PAN/LCD a-t-il donné des impulsions importantes à l'amélioration des conditions cadres de la gestion des ressources naturelles ?**

Sur ce plan des pas importants ont été effectués. Le besoin fondamental d'intervention en vue de l'amélioration de la collaboration interministérielle, de l'harmonisation et de la publication des textes juridiques, a été reconnu et clairement mentionné dans le PAN/LCD. Mais compte tenu du fait que le CONSERE n'est pas réellement opérationnel, ce besoin ne peut être traduit en actes dans l'immédiat.

Les nombreux fora et ateliers avec les différents acteurs ont contribué à développer une culture du dialogue entre l'administration, les ONG et la population et constituent un aspect important d'un processus à long terme de décentralisation et de démocratisation. Des mesures visant l'amélioration de la diffusion de l'information et la mise en place d'un système de suivi-évaluation ont été initiées même si elles ne suffisent pas encore comme instruments de gestion opérationnelle du PAN/LCD. La mise en œuvre du PAN/LCD au niveau local est étroitement liée aux avancées de la décentralisation qui est un processus à long terme. L'amélioration des conditions cadres doit, par conséquent, être perçue dans une perspective à long terme. Sur ce plan, le projet peut apporter une contribution sur le plan technique par rapport au développement de stratégies et au renforcement des capacités. Accompagner des changements à travers un projet d'appui institutionnel est capitale. Cependant, c'est un processus à long terme par lequel la volonté politique et institutionnel est une condition sine qua non.



## 7. RECOMMANDATIONS

### 7.1 Recommandations relatives à la phase post projet

1. Poursuite de l'appui à la mise en œuvre du PAN/LCD comme axe d'intervention du projet "Assistance conseil à la gestion et à la protection des ressources naturelles au Sénégal". Une condition est le renforcement de l'ONC du point de vue institutionnel et des ressources humaines en vue d'une plus grande autonomie vis à vis des bailleurs.
2. Promotion du "Mainstreaming" de la mise en œuvre du PAN/LCD
  - Etablir un lien entre les programmes régionaux d'actions prioritaires et le processus de décentralisation ;
  - Etablir un lien entre la mise en œuvre du PAN/LCD et des programmes d'investissement significatifs dans d'autres secteurs. Appui à la recherche d'articulation entre les politiques sectorielles et les orientations du PAN/LCD ;
  - Appui à l'information, à la communication et à la concertation entre les différents acteurs.
3. Amélioration et renforcement des supports d'information pour les acteurs au niveau local.

## Recommandations

4. Appui à la définition des rôles et responsabilités des différents groupes et acteurs en tenant compte de leurs capacités et de leurs compétences.
5. Appui à la mise en place d'un système de suivi-évaluation de la mise en œuvre du PAN/LCD et de ses impacts.
6. Promotion de l'échange d'expériences avec des pays voisins sur des aspects importants de la mise en œuvre. Sur ce plan, un échange avec le Mali serait pertinent, qui porterait sur la mise en œuvre de la CCD dans le contexte de décentralisation en cours dans les deux pays et le transfert de compétences en matière de gestion des ressources naturelles aux collectivités locales.
  - o Analyser les expériences en matière d'élaboration et de mise en œuvre de plans d'actions locaux et régionaux ;
  - o Analyser et présenter les méthodes et approches en matière de gestion des ressources naturelles ;
  - o Elaborer et échanger du matériel pour des modules de formation (GRN, décentralisation, programme UE dans le cadre de la décentralisation) ;
  - o Gestion décentralisée de l'information.

Des projets pertinents de GRN et d'appui à la décentralisation dans les deux pays devraient être mis à contribution.

### 7.2 Recommandations pour la poursuite d'activités en relation avec le fonds d'études et d'experts CCD

L'utilisation du fonds était pendant la première phase fortement orientée vers la promotion et l'élaboration des PAN/LCD.

La plupart des clients potentiels du fonds auront adopté leurs PAN/LCD respectifs jusqu'en l'an 2001 et introduiront des demandes d'assistance pour des mesures opérationnelles. Le fonds n'a pas la capacité de supporter des mesures d'investissement ou l'exécution de projets locaux de développement. Le besoin d'intervention et la plus value du fonds résident surtout dans la contribution à des tâches conceptuelles et transversales.



Amélioration des capacités de management et de gestion des ONC par le perfectionnement en management et communication, l'amélioration de la gestion du savoir et de l'information, l'appui à la mise en place de systèmes de suivi-évaluation.

Le développement de procédures et instruments de mise en œuvre du PAN/LCD au niveau communal.

Le travail en réseau et l'échange d'expériences au niveau régional.

L'assistance au développement de stratégies de financement.

### 7.3 Recommandations vis à vis du Ministère Fédéral de la Coopération Economique et du Développement

Les PAN/LCD sont mentionnés dans les offres d'exécution de projets importants de coopération.