

**RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL**  
**Un Peuple - Un But - Une Foi**

-----

***MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE***

---

## **RAPPORT NATIONAL**

**SUR LA MISE EN ŒUVRE**

**DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES**

**SUR LA LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION**

**A**

**LA TROISIÈME CONFÉRENCE DES PARTIES**

**DE RECIFE (BRÉSIL), novembre 1999**

Dakar, mai 1999

## **TABLE DES MATIÈRES**

- 0 - Sigles et Acronymes
- 1 - Résumé
- 2 - Le contexte national
- 3 - Les stratégies et priorités établies dans le cadre des plans et/ou politiques de développement durable ;
- 4 - Les mesures institutionnelles prises pour mettre en œuvre la Convention
- 5 - Le processus participatif dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'action national
- 6 - Le processus consultatif et les accords de partenariat avec les pays développés et les autres entités intéressées
- 7 - Les mesures prises ou envisagées dans le cadre du Programme d'Action National, notamment pour améliorer le climat économique, l'organisation institutionnelle, la connaissance du phénomène de la désertification, conserver les ressources naturelles, surveiller et évaluer les effets de la sécheresse
- 8 - Les ressources financières allouées au titre du budget national pour appuyer la mise en œuvre de la Convention, ainsi que l'assistance financière et la coopération technique reçues et nécessaires
- 9 - L'examen des repères et indicateurs utilisés pour mesurer les progrès accomplis en matière de lutte contre la désertification et l'atténuation des effets de la sécheresse.

ANNEXE : Système CCD des profils pour les rapports nationaux

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Organisme canadien d'aide au Développement
ANG	Acteurs Non Gouvernementaux
CDP	Conférence des Parties
CFA	Communauté financière d'Afrique
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
COMIDES	Conférence ministérielle sur la Désertification
CONSERE	Conseil supérieur des Ressources naturelles et de l'Environnement
CSE	Centre de Suivi écologique
FAFS	Fédération des Associations féminines du Sénégal
FNE	Fondation nationale pour l'Environnement
GCR	Groupe consultatif de Réflexion
GIBFE	Groupe informel des Bailleurs de Fonds actif dans l'Environnement
GRN	Gestion des Ressources naturelles
GTZ	Organisme allemand d'aide au Développement
IEC	Information, Education, Communication
LDN	Loi sur le Domaine national
MEPN	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
OCB	Organismes communautaires de Base
ONC	Organe national de Coordination
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAFS	Plan d'Action forestier du Sénégal
PAN	Programme d'Action national (également PAN/LCD)
PAP	Programme d'Actions prioritaires du PAN
PAR	Programme d'Action régional
PASA	Programme d'ajustement sectoriel agricole
PASR	Programme d'Action sous régional
PDDF	Plan directeur de Développement forestier
PISA	Programme d'Investissement du Secteur agricole
PNAE	Plan d'Action national pour l'Environnement
PNAT	Plan national d'Aménagement du Territoire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PODES	Plan d'Orientation pour le Développement économique et social
SE/CCD	Secrétariat exécutif de la Convention sur la lutte contre le Désertification
SEMINADES	Séminaire national sur la Désertification
SID	Système d'Information sur la Désertification
SRDR	Société régionale de Développement rural
UNSO	Bureau des Nations Unies pour la région Soudano-Sahélienne
USAID	Organisme américain d'aide au Développement

## RÉSUMÉ

L'adoption par la communauté internationale, le 17 juin 1994 de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CCD), a marqué un temps fort dans la matérialisation des engagements pris lors de la conférence des nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992.

Le Sénégal fut l'un des tout premiers pays à avoir signé et ratifié la CCD, ce qui démontre l'importance que les plus hautes autorités attachent à la lutte contre la désertification.

Pays sahélien, au climat semi-aride tropical, le Sénégal a été durement éprouvé, depuis les années 70, par une succession de sécheresses et par une forte pression sur les ressources naturelles.

Avec une croissance démographique estimée à 2,7%, la population du pays est estimée à 8,8 millions d'habitants dont les 61% vivent en milieu rural, mais avec une forte concentration s'opérant autour des grands centres urbains comme Dakar, la capitale (densité de 3796 en 1997 contre une moyenne nationale de 45).

Cette croissance démographique n'est pas du même niveau que la croissance économique qui est fortement entravée par la péjoration des ressources naturelles, base productive de l'Economie nationale. Par ailleurs, les politiques d'ajustement structurel mises en œuvre depuis 1978 et la récente dévaluation du franc CFA n'ont pas permis de juguler de manière significative la précarisation des conditions de vie des populations, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

C'est dans ce contexte que le Sénégal, dans le cadre de ses obligations en tant que Pays touché, Partie à la CCD, s'est attelé pendant trois années à élaborer l'instrument principal de mise en œuvre de la Convention qu'est le Programme d'Action National (PAN).

La préparation du PAN a été articulée à l'élaboration du Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE) qui constitue, pour notre pays, le cadre stratégique global devant permettre la prise en compte de la dimension environnementale dans le processus de développement économique et social.

Du fait du caractère transversal, trans-sectoriel et sous-régional de la désertification, le PAN une articulation a également été recherchée avec les autres stratégies et plans en vigueur dans les domaines socio-économiques (lutte contre la pauvreté, santé, éducation et formation, agriculture, foresterie, élevage, énergie, hydraulique..). Il tient également compte des enseignements tirés des expériences antérieures en matière de lutte contre la désertification au niveau national.

De manière globale, le Sénégal dispose à l'heure actuelle d'un cadre institutionnel et juridique qui a favorisé la mise en œuvre d'une approche participative et décentralisée dans le cadre du processus d'élaboration du PAN et qui devrait être le garant de sa bonne mise en œuvre.

En effet, plusieurs facteurs favorables au plan institutionnel et juridique peuvent être mis en exergue dans ce sens :

- \* le processus de Régionalisation qui confère aux collectivités locales l'exercice de larges compétences en matière des gestion des ressources naturelles et de l'environnement. C'est

ainsi que plusieurs activités ayant trait à la lutte contre la désertification relèvent désormais des communes, communautés rurales et régions;

- \* l'adoption d'un nouveau Code forestier (Loi N° 98-03 du 08-01-1998 et décret N° 98-164 du 20-02-1998) permettant une gestion décentralisée des ressources forestières des terroirs par les collectivités locales sur la base de plans locaux d'aménagement approuvés par le représentant de l'Etat ;
- \* l'organisation des différentes catégories d'acteurs non gouvernementaux dans des cadres structurés et fédérateurs qui épousent globalement le niveau de décentralisation administrative ;
- \* l'existence au niveau de tous les échelons du territoire national (régions, départements, arrondissements) des services techniques décentralisés de l'administration chargés d'appuyer les producteurs ;
- \* la mise en place du Conseil Supérieur des Ressources Naturelles et de l'Environnement (par décret N° 93-885 du 04 août 1993) qui est un cadre de concertation entre les différents acteurs et d'harmonisation des différentes politiques sectorielles en matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

Le CONSERE qui fait office d'ONC, est une structure interministérielle dotée de trois organes:

- le Conseil Interministériel, organe de décision, présidé par le Premier Ministre ;
- le Comité Permanent, organe de suivi, présidé par le Ministre chargé de l'Environnement - le Secrétariat Permanent (SP), organe d'exécution à équipe pluridisciplinaire animé par
- un Coordonnateur nommé par le MEPN ;

Par le biais du Point Focal National (PFN) chargé de coordonner la mise en œuvre de la CCD, il :

- organise et anime des groupes de travail autour des thèmes centraux et de la gestion des ressources naturelles ;
- développe l'information et la concertation des divers partenaires socio-économiques concernés par la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement ;
- assure la mise en cohérence du PAN avec les autres exercices de planification et avec le PASR.

Le SP/CONSERE est abrité depuis janvier 1998 par le Centre de Suivi Ecologique (CSE) dont le Directeur Général a été nommé Secrétaire Permanent, situation qui permis à l'ONC de fonctionner et en particulier, finaliser avec succès le processus d'élaboration du PAN.

Dans le but de mettre en pratique les principales dispositions de la Convention relatives au développement d'un partenariat dynamique entre les différents acteurs à toutes les étapes du processus, un Groupe consultatif de Réflexion (GCR), représentatif de l'ensemble des catégories

d'acteurs (services de l'Etat, structures de formation et de recherche, ONG, secteur privé, mouvement associatif, producteurs, femmes, jeunes, professionnels de la communication, élus locaux, etc.) a été mis en place.

C'est la création de ce groupe qui a permis de mettre en œuvre un mécanisme de pilotage collectif de la préparation du PAN /LCD à travers la concertation, la coordination et l'évaluation périodique durant tout le processus. Ce dispositif devrait permettre une mise en œuvre tout aussi participative.

Tout le travail effectué a jusqu'à présent, été rendu possible grâce à l'engagement de toutes les catégories d'acteurs et au soutien des partenaires internationaux parmi lesquels il y a lieu de citer le PNUD-UNSO, l'USAID, les Pays Bas, la France, la GTZ, l'ACDI, le Secrétariat de la CCD et le CILSS. Au Sénégal, tous ces partenaires sont regroupés au sein du Groupe informel des Bailleurs de Fonds actifs dans l'Environnement dont le secrétariat est assuré par les Pays Bas.

Ce groupe est destiné à permettre des échanges d'informations entre les partenaires internationaux, en vue d'assurer la cohérence des interventions développées par les uns et les autres. A travers des réunions de concertations élargies au SP, ce groupe est régulièrement informé de l'état d'avancement du processus et a toujours formulé, à chaque fois que de besoin, des avis et suggestions.

Durant le processus, sans mettre en place des ressources spécifiques pour la préparation du PAN, l'Etat a dû adopter diverses stratégies (CONSERE au CSE, promotion de la concertation, appuis institutionnels divers) pour qu'il puisse arriver à son terme. De même, avec des partenaires au développement, pendant la phase d'élaboration, toutes les ressources financières prévues au départ par l'ONC n'ont pas pu être mobilisées à temps et dans leur totalité. Cela a entraîné quelques retards sur la programmation initiale.

Avec les engagements réaffirmés des bailleurs de fonds et l'adoption prochaine de mécanismes de financement bien adaptés pour le PAN, on peut s'attendre à une mobilisation conséquente des moyens requis avec une participation de l'Etat, des acteurs non-gouvernementaux et des partenaires au développement.

Dans le même ordre d'idées, un certain nombre de mesures sont aujourd'hui arrêtées dans la perspective de :

- redynamiser le processus informel de concertation entre partenaires internationaux/ ONC/autres acteurs ;
- renforcer les capacités des acteurs et de l'ONC ;
- renforcer le cadre institutionnel et juridique ;
- renforcer la coopération technique ;
- mettre en place dans les meilleurs délais un mécanisme de financement plus intégré de la lutte contre la désertification qui sera alimenté par des apports financiers divers (Etat, acteurs locaux, bailleurs de fonds) ;
- renforcer les capacités nationales et des acteurs en matière d'observation et de suivi des milieux, d'information et d'évaluation du processus de désertification et de suivi/ évaluation du processus du PAN et des Actions structurantes et opérationnelles retenues dans le PAN et dans le Programme d'Actions Prioritaires (PAP).

En ce début de la phase de mise en œuvre du PAN, des actions sont entrain d'être menées avec l'appui du *Projet d'Appui à la mise en œuvre du PAN* financé par la GTZ.

C'est dans ce cadre qu'un atelier de programmation de la mise en œuvre du PAN a été organisé en Février 1999 et que des missions de formulation du PAP ont été envoyées en mai 1999 dans les sites identifiés au niveau des six (6) zones éco-géographiques. Certains partenaires se sont déjà engagés à participer au financement de la mise en œuvre du PAP, en particulier et du PAN, en général.

Du point de vue des actions de terrain, il y a lieu de noter :

- le renforcement du potentiel pour le reboisement qui a fait porter la production annuelle de plants de 6-7 millions à 12 millions avec une fortes contribution des acteurs non gouvernementaux (près de 40%) ;
- le renforcement de l'éducation environnementale pour lui permettre de toucher 130.000 élèves et de s'intégrer progressivement dans les programmes scolaires ;
- la formations des élus locaux et la collaboration avec les conseils régionaux dans le cadre de la mise en oeuvre des transferts de compétences, en particulier par la réalisation de plans forestiers régionaux ;
- le renforcement et le développement des activités d'information, d'éducation et de sensibilisation sur la désertification.

Parallèlement la collaboration a été raffermi avec les partenaires au développement dans le cadre de la mise en oeuvre du PAN et cela a permis le démarrage de projets importants comme :

- le Projet Sénégal-Mauritanien de conservation biodiversité dans la vallée du Sénégal pour un coût de 12 millions de USD par le FEM pour une période de 6 ans ;
- le Projet agroforestier de Diourbel financé par le FIDA pour un coût de 12 millions de USD sur 5 ans ;
- la création d'un Centre national Semences forestières avec l'appui des Pays Bas pour une enveloppe de près de 1 milliard de F CFA à partir de janvier 1999 ;

## **2. LE CONTEXTE NATIONAL**

### **- au plan physique**

D'une superficie de 196 722 km<sup>5</sup>, le Sénégal occupe la partie méridionale du bassin sédimentaire sénégal-mauritanien situé en Afrique de l'Ouest, au Sud du Sahara. Il s'agit d'un pays sahélien dont le climat est caractérisé par une saison chaude et pluvieuse de 2-3 mois et une longue saison sèche.

La pluviométrie y a baissé de manière significative au cours des quarante dernières années et varie fortement suivant le gradient Nord-Sud et d'une région à une autre (de moins de 300 dans le nord à plus de 1200 mm dans le Sud).

Le pays relativement plat est constitué essentiellement de plaines et de plateaux et est largement ouvert sur l'océan Atlantique avec environ 700 km de côtes basses, rectilignes sableuses, de côtes rocheuses à falaises, de côtes d'estuaires et de mangroves.

La variété des conditions bioclimatiques et la diversité de la substrat géologique font que le Sénégal recèle plusieurs types de sols (sols isohumiques, ferrugineux tropicaux, ferralitiques, hydromorphes, halomorphes, etc.). Les formations végétales qui sont en relation étroite avec les conditions bioclimatiques subissent l'influence des facteurs stationnels édaphiques, hydriques et topographiques et sont classées selon la zonation suivante :

- \* les steppes arbustives à arborées du domaine sahélien ;
- \* les savanes arbustives à arborées du domaine sahélo-soudanien ;
- \* les forêts claires, caractéristiques du domaine guinéen ;
- \* les forêts galeries situées le long des cours d'eau et dans le domaine guinéen ;
- \* les formations spécifiques comme les mangroves à *Rhizophora racemosa* et à *Avicennia africana* que l'on rencontre sur les berges des fleuves Saloum et Casamance ainsi que dans les estuaires, ou les formations de palmiers (rôniers et palmiers à huile) et les bambousaies.

Au Sénégal, les causes principales au plan physique de la désertification, sont :

- la baisse de la pluviométrie (diminution du volume des précipitations et forte irrégularité en matière de répartition spatiale et temporelle) ;
- la reprise de l'activité éolienne (regain d'activité de l'alizé continental ou harmattan qui entraîne la remobilisation de dunes et le transport de poussière en suspension);
- l'érosion hydrique (décapage prononcé des sols causé par de fortes précipitations observées au Sud et Centre-Sud).
- les pressions zoo-anthropiques sur les ressources naturelles.

Le phénomène de désertification a engendré de multiples conséquences au plan physique qui affectent profondément le milieu naturel, malgré sa grande capacité de résistance aux chocs climatiques induits par les sécheresses répétées (cf. travaux réalisés par le CSE sur les écosystèmes du Ferlo).

Les principales manifestations de la désertification observées au plan physique sont :

- la forte réduction des ligneux et la dégradation continue du couvert végétal ;
- l'appauvrissement des sols (érosion, salinisation, acidification, destruction de la structure des sols, etc) et la baisse des productions agricoles qui s'en suit ;
- la diminution des ressources en eau ;
- le repli de la faune vers les zones boisées ;
- la dégradation du cadre de vie ;

Cette dégradation du contexte physique a eu beaucoup d'incidence sur les plans socio-économique, politique et.

#### **- au plan socio-économique**

Avec une croissance démographique estimée à 2,7%, la population du pays est estimée à 8,8 millions d'habitants dont les 61% vivent en milieu rural, mais avec une forte concentration s'opérant



autour des grands centres urbains comme Dakar, la capitale (densité de 3796 en 1997 contre une moyenne nationale de 45).

Caractérisée par sa jeunesse (près de 50 % ont moins de 15 ans) et par une légère majorité du nombre de femmes (plus de 52 % de femmes), elle est d'inégale répartition dans l'espace (22 % concentrée dans la capitale Dakar) et en majorité rurale (61 % de la population totale).

Le rapport mondial sur le Développement humain classe le Sénégal 160<sup>ème</sup> sur 175 en 1997 à partir de l'Indice de développement humain (IDH) dont l'écart est toujours négatif depuis 1990 par rapport à son rang de du Produit Intérieur Brut (PIB), ce qui traduit une meilleure performance en croissance économique.

Cette croissance dont le rythme réel avait baissé au cours des 15 dernières années (3,6 % par an entre 1979 et 1983 ; 2,6 % entre 1984 et 1988; 1,7 % entre 1989 et 1992) est positive depuis 1994, mais ne semble pas encore avoir d'impact significatif sur les conditions de vie des populations.

La forte pression démographique et l'urbanisation rapide , ainsi que la paupérisation de larges couches sociales induisent une pression accrue sur les ressources naturelles, en particulier en matière énergétique.

Cette pression qui a induit des déséquilibres au niveau des capacités de charge, les mauvaises pratiques agricoles, le surpâturage, l'exploitation forestière mal contrôlée, les feux de brousse et les importants défrichements de massifs forestiers ont accentué le phénomène de désertification avec comme principales conséquences sur le plan socio-économique :

- l'exode massif des populations actives rurales vers les villes;
- la diminution des revenus des populations rurales et urbaines;
- l'apparition de zones à risques alimentaires;
- l'accroissement de la pression sur les ressources naturelles encore disponibles ;
- la réduction des potentialités économiques de certaines zones écologiques ;

### **au plan politique**

Au lendemain de l'Indépendance, la lutte contre la désertification n'a fait l'objet d'aucune politique particulière et du point de vue institutionnel, il n'existait pas de structure spécifiquement chargée de la planification et la mise en œuvre de programmes de lutte contre la désertification, le fléau n'attirant pas encore l'attention. C'est à la suite des périodes de sécheresse des années 70 et leur cortège de drames sociaux (insécurité alimentaire, exode rural etc.) que les pouvoirs publics ont initié des actions vigoureuses visant à atténuer ce fléau.

Dans la période couverte par les V, VI et VII<sup>ème</sup> Plans de Développement Economique et Social (1979-1989), un accent particulier a été mis sur les actions de lutte contre la désertification dans le cadre des politiques centrées sur le développement rural qui ont mis en chantier de nombreux programmes, avec le concours des partenaires au développement, pour aider les populations à surmonter les difficultés engendrées par la crise écologique.

Durant cette période, où la désertification était assimilée à la disparition du couvert végétal, les stratégies d'intervention des pouvoirs publics étaient principalement articulées autour de la lutte contre

les feux de brousse et le reboisement, d'abord en régie, puis faisant progressivement place à l'implication des populations. Les résultats mitigés atteints par ces programmes du fait de la faiblesse des stratégies pour la participation des populations, ont conduit à effectuer des ajustements politiques et stratégiques au profit de nouvelles approches de gestion des terroirs qui placent les populations au centre de toutes les actions.

Dans le cadre du VIII ème et surtout du IX ème Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social (PODES 1996-2001), la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement pour un développement durable constituent maintenant une dimension majeure.

### **3 - LES STRATÉGIES ET PRIORITÉS DANS LE CADRE DES PLANS ET/OU POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

#### **3.1. Les stratégies et plans nationaux existants dans les autres domaines socio-économiques**

Le PODES fixe les orientations et les objectifs stratégiques nationaux sur lesquels, le Gouvernement s'appuie pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans et de politiques de développement durable.

Le tableau suivant donne un aperçu des principaux plans et stratégies initiés au niveau national dans le domaine socio-économique par le Gouvernement et les acteurs nationaux et qui ont un lien direct ou indirect avec la lutte contre la désertification.

PLANS & STRATÉGIES NATIONAUX	OBJECTIFS MAJEURS	OBSERVATIONS
1 – Programme National de lutte contre la Pauvreté (1997-2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>améliorer les conditions de vie des populations les plus démunies en affectant au minimum 80% des ressources mobilisées à au moins 30% de population pauvre</li> <li>Accroître les revenus des populations par une politique montariste de promotion de la micro-entreprise et d'activités génératrices de revenus,</li> <li>Assurer une meilleure couverture des besoins essentiels des populations,</li> <li>Assurer un meilleur suivi des conditions de vie des ménages et un renforcement des capacités des acteurs à la base,</li> </ul>	<p>Le programme s'appuie sur une démarche participative articulée autour d'activités transversales et est conçu dans une dynamique de collaboration et de concertations de tous les acteurs nationaux, il met l'accent sur le renforcement des capacités des acteurs à la base.</p> <p>L'objectif de réduction de la pauvreté fixé, va résulter de la combinaison des 2 séries de stratégies que sont les stratégies globales du IX<sup>e</sup> Plan et les stratégies spécifiques</p>
2 – Programme d'Ajustement Sectoriel Agricole (PASA) adopté depuis 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>la croissance agricole soutenue,</li> <li>la sécurité alimentaire à travers une bonne gestion des ressources naturelles et une sécurisation foncière,</li> <li>l'amélioration des revenus des ruraux,</li> <li>la promotion de l'investissement privé,</li> <li>l'efficacité des dépenses publiques,</li> </ul>	<p>Le PASA est mis en œuvre à travers des programmes majeurs tels que le PISA et le PSAOP</p>
3 – Politique Nationale de Santé adopté depuis 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>l'amélioration de la couverture sanitaire particulièrement en zone rurale et périurbaine,</li> <li>le développement d'actions préventives et éducatives,</li> <li>la maîtrise de la variable démographique,</li> <li>la rationalisation et le développement des ressources matérielles et financières.</li> </ul>	<p>La PNS connaît aujourd'hui de nouvelles orientations dans le cadre du Plan National de Développement Sanitaire et Social élaboré pour une durée de 10 ans et qui dégage des priorités.</p>
4 – Déclaration de la Politique de Population (DPP) en cours de révision	<ul style="list-style-type: none"> <li>la réduction de la morbidité et de la mortalité (femmes, enfants),</li> <li>la réduction du taux de fécondité,</li> <li>l'amélioration sans cesse de la connaissance des problèmes de</li> </ul>	<p>La DPP est mise en œuvre à travers le Programme d'Actions et d'Investissements Prioritaires (PAIP) qui intègre des domaines d'Action importants comme la</p>

	pulation,	santé reproductive, la planification familiale , le plaidoyer
5 – Deuxième Plan d’Action National de la Femme (1997-2001)	<p>la promotion économique des femmes</p> <p>l’accroissement du taux de scolarisation des filles et le relèvement niveau d’éducation des femmes</p> <p>l’amélioration de l’état de santé des femmes et des filles</p> <p>la valorisation du rôle et de la place de la femme dans la société et renforcement de sa participation dans la gestion économique et politique</p> <p>le renforcement des mécanismes de promotion et de financement des femmes</p>	<p>Le PANAF est la traduction nationale du Programme d’Action Mondial pour la Promotion de la Femme, élaborée à Beijing en 1995.</p> <p>C’est un cadre stratégique global et consensuel pour orienter de manière coordonnée et efficace la planification et la mise en œuvre des actions de promotion des femmes pour une plus grande égalité entre les hommes et les femmes dans la perspective d’un développement durable.</p>
6 – Politique Nationale en matière d’Education et de Formation (loi d’orientation 91-92 du 16 février 1991)	<p>l’atteinte d’un taux brut de scolarisation de 70 % à l’an 2000 et de % en 2005,</p> <p>la réduction de l’analphabétisme en raison de 5 % par an d’ici l’an 04</p>	<p>La Politique Nationale est mise en œuvre à travers le Programme décennal qui s’appuie sur des projets et programmes mettant l’accent sur l’éducation formelle, l’éducation informelle, la scolarisation des jeunes, l’alphabétisation en langues nationales et l’IEC en environnement.</p>
7 – Stratégies Nationale sur la Consommation Durable	<p>le développement de la consommation locale des produits légalais</p> <p>l’amélioration du pouvoir d’achat des ménages</p> <p>la réduction de la dépendance extérieure en matière de produits alimentaires et de consommation courante</p>	<p>Cette stratégie sera surtout prise en charge dans le cadre d’une stratégie plus globale en instance de validation et axée sur la sécurité alimentaire. Elle sera renforcée par un nouveau programme national sur le consommer sénégalais en préparation coordonné par le Ministère de la Femme, de l’Action Sociale et de la Solidarité Nationale</p>
8 – Programme National de Développement de l’Elevage (PNDE)	<p>la modernisation du secteur,</p> <p>la couverture sanitaire satisfaisante du bétail,</p> <p>la disponibilité satisfaisante de l’alimentation,</p> <p>l’accroissement du cheptel</p>	<p>Le PNDE est récent et est élaboré par le Ministère de l’Elevage (créé seulement en 1998) et les acteurs à la base</p>
9 – Plan d’Action forestier du Sénégal (PAFS) adopté	<p>la conservation du potentiel forestier et des équilibres socio-écologiques</p>	<p>actualisant le Plan Directeur de Développement forestier de 1981, il a 4 objectifs majeurs :</p>

en 1992.	la satisfaction des besoins des populations en produits forestiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la lutte contre la désertification et le maintien de l'équilibre des écosystèmes;</li> <li>- le développement des productions forestières pour la satisfaction des besoins;</li> <li>- la réduction de la part du charbon dans la consommation énergétique des ménages;</li> <li>- la contribution à la réduction du déficit de la balance commerciale et celle des paiements par une diminution des importations de bois d'oeuvre;</li> </ul>
10 – Stratégie National dans le domaine hydraulique	<ul style="list-style-type: none"> <li>le développement de l'hydraulique rurale et pastorale</li> <li>le développement d'une politique d'aménagements de grands ouvrages hydro-agricoles</li> <li>la revitalisation des vallées fossiles</li> <li>l'amélioration de l'alimentation en eau de la région de Dakar</li> </ul>	Celle stratégie doit permettre de développer des activités de production agricole, pastorale et la recharge des nappes (effet induit sur la reconstitution des forêts et l'attraction de la faune

Dans ce concert signalons les événements suivants :

- \* la Conférence nationale du Parti Socialiste en 1984 définissant la Politique nationale de Reboisement avec l'objectif d'atteindre 40.000 ha de reboisement par an ;
- \* la tenue du SEMINADES de Saint-Louis en 1985 suite à la recommandation n° 22 du Plan d'Action des Nations Unies de Lutte contre la Désertification du Nairobi de 1977.
- \* La tenue des COMIDES I et II à Dakar en juillet 1984 et Novembre 1985.

Il y a eu également d'autres mesures institutionnelles comme la création de l'Institut des Sciences de l'Environnement en 1979, le CSE en 1983 ou mise sur pied du Comité national des Foyers améliorés.

De par le caractère transversal et multi-sectoriel de la désertification, le PAN s'articule aux autres cadres de planification sectoriels, notamment ceux relatifs au domaine socio-économique. Cette articulation s'est réalisée par la prise en compte des orientations majeures de ces plans dans le processus d'élaboration du PAN qui repose sur les principes directeurs de la CCD, à savoir la participation, la décentralisation et le partenariat entre les acteurs à tous les niveaux.

Dans d'autres domaines aussi essentiels, des politiques et stratégies, dont des impacts positifs sont attendus dans le cadre de la lutte contre la désertification, sont élaborées et/ou mises en œuvre. Il s'agit de :

la politique nationale en matière de gestion de la faune qui vise la satisfaction des populations sans compromettre la dynamique et la durabilité des aires protégées

la stratégie nationale sur les mines et la géologie qui prend en compte la restauration des zones dégradées par l'exploitation minière et l'utilisation de technologies et techniques d'exploitation soucieuses de la préservation du cadre de vie et des ressources naturelles

la nouvelle politique énergétique articulé autour des axes suivants :

- la préservation de l'environnement par une réduction progressive de la consommation des combustibles ligneux,
- la mobilisation des initiatives et ressources privées ;
- la poursuite de l'effort de réhabilitation et de modernisation des infrastructures énergétiques ;
- l'utilisation rationnelle de l'énergie

la nouvelle politique industrielle qui vise un objectif de développement des industries respectueuses de l'environnement ;

la stratégie nationale de développement d'un secteur touristique écologiquement viable axé sur l'écotourisme ;

la stratégie nationale sur la conservation de la biodiversité ;

la stratégie nationale de gestion des zones humides (Convention de Ramsar, Berne, Bonn, etc.)

le Plan d'Action National lié à la mise en œuvre de la Convention de Vienne et Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone

les textes de la troisième phase de la Décentralisation qui offrent un cadre propice pour tester la mise en œuvre pratique de nouvelles stratégies de gestion des ressources naturelles dans le cadre d'un transfert de compétences aux collectivités locales.

### **3.2 Les stratégies et plans nationaux dans le domaine de la lutte contre la désertification, prioritaires pour la CCD**

Le Sénégal, face à la montée du péril causé par la désertification, a progressivement conçu des stratégies pour lutter contre ce fléau.

Déjà à l'époque coloniale, l'arsenal juridique mis en place, avait permis de jeter les bases d'une stratégie d'intervention en matière de lutte contre le processus de dégradation des ressources naturelles où le Service forestier occupait une place prépondérante dans la définition des politiques et programmes d'actions et les activités suivantes ont été développées durant cette période :

des activités de protection, principalement à travers le classement de forêts; de réserves sylvopastorales, réserves de faune, etc.) et des opérations d'ouverture de pare-feu en zone sylvopastorale ;

des activités reboisement avec des plantations d'alignement et d'ombrage dans les villes, des plantations de production et de protection, ainsi que des plantations d'enrichissement des forêts classées).

Globalement, les programmes mis en œuvre ont été circonscrits pour l'essentiel dans la foresterie et n'ont pas toujours permis de produire des résultats significatifs susceptibles d'atténuer ou d'enrayer le processus de dégradation des ressources naturelles.

Dans la période post indépendance, c'est à la suite des années de sécheresse, à partir de 1968 que beaucoup d'actions vigoureuses de lutte contre le processus de dégradation des ressources naturelles sont entreprises et, du point de vue de la méthode, trois approches principales ont été expérimentées :

#### **3.2.1 La stratégie d'intervention en régie**

C'était la seule approche au début des années 60 où l'Etat apparaissait comme le principal régulateur de la vie économique et l'unique centre de décision. Cette stratégie poursuivait les objectifs suivants:

le développement de plantations massives ;  
la lutte contre les feux par l'entretien de pare-feu et l'action directe avec les populations recevant des éléments de motivation ;  
le renforcement des actions de reforestation avec la promotion des essences exotiques et l'organisation de semaines forestières ;  
des tentatives d'aménagement forestier comme dans la forêt de Bandia.

cependant, avec le développement rapide des utilisations d'énergie ligneuse par les ménages, ces différentes actions ont montré leurs limites pour plusieurs raisons :

les opérations initiées, traduisaient une vision sectorielle de la désertification ce qui a conduit à privilégier des stratégies centrées sur la foresterie ;  
les actions entreprises, exigeaient des efforts de planification, de gestion et de suivi qui dépassaient les moyens de l'Etat ;  
les formes de mobilisation de la main d'œuvre et d'encadrement des groupes cibles n'ont pas permis de pérenniser les actions.

Une nouvelle stratégie a été initiée dans le but de lever les contraintes soulevées ci-dessus.

### **3.2.2 l'Approche dite "Communautaire"**

L'approche dite "communautaire" développée dans les années 70 visait à intégrer les actions de lutte contre la désertification dans un programme global de gestion des communautés rurales et des villages.

Dans le cadre de la concrétisation de cette option, les actions de lutte contre la désertification faisaient l'objet de protocoles d'accord entre les populations locales et les projets qui indiquaient clairement la contribution attendue de chacune des parties et définissent les domaines de compétence et de responsabilité des différents acteurs. Les actions développées ont surtout porté sur :

- la réalisation de bois de village ;
- de timides plantations communautaires ;
- des tentatives en agroforesterie ;
- l'initiation de modèles d'unités pastorales.

Dans cette option, il s'est révélé que l'implication des populations revêtait un caractère plus contractuel que participatif et les populations n'étaient pas considérées comme des acteurs à part entière mais plutôt comme des bénéficiaires de l'intervention des actions et projets forestiers.

La nécessité de réorienter la politique de reboisement et de régénération du milieu naturel s'est posée une nouvelle fois, ce qui a conduit à mettre en œuvre une nouvelle stratégie dans les années 80.

### **3.2.3 l'Approche décentralisée et participative**

L'analyse critique des différentes expériences décrites ci-dessus, a conduit à la formulation de nouveaux concepts et de nouvelles stratégies opératoires plus pertinentes de lutte contre la désertification.

Les dispositions du Plan d'Action de Nairobi n'étant plus pertinentes avec la persistance des problèmes économiques, sociaux et environnementaux, des efforts de rénovation des stratégies d'intervention sont développés par les pouvoirs publics en s'appuyant entre autres sur le plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) et sur les lois relatives à la décentralisation.

Il peut être rappelé qu'après Nouakchott 1984 (Stratégie sous régionale de lutte contre la désertification définie par les pays du CILSS), un Plan National de Lutte Contre la Désertification a été adopté en 1989.

Dans le même ordre d'idées, en 1981, le Sénégal s'est doté d'un Plan Directeur de Développement Forestier (PDDF) qui définit des stratégies d'action à moyen et long terme et délimite un horizon temporel



pour leur mise en œuvre (2016). L'actualisation du PDDF a conduit à l'adoption en 1993 du Plan d'Action Forestier du Sénégal dont les orientations sont plus cohérentes avec les réorientations en cours au niveau des politiques publiques (désengagement de l'Etat, promotion des initiatives privées et responsabilisation des collectivités locales).

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) de à Rio en 1992 a, par la suite, beaucoup contribué au renforcement de cette nouvelle approche du problème de la désertification avec une démarche soucieuse d'intégrer davantage les attentes spécifiques de toutes les catégories d'acteurs et de conjuguer dans une dynamique de synergie active leurs efforts (collectivités locales, organisations communautaires de base, secteur privé, ONG, Etat, agences de coopération etc.).

C'est dans ce contexte qu'a été négocié et adopté la **Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CCD)** que le Sénégal a signé (14-10-1994) et ratifié (26-07-1996) avant son entrée en vigueur le 26-12-1996. Le Sénégal s'est dès lors attelé à remplir ses engagements, en particulier en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'un Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification (PAN/LCD), instrument de mise en œuvre de la CCD, à l'échelle nationale.

Le PAN/LCD constitue la plus importante composante du Plan d'Action National de l'Environnement (PNAE) adopté en septembre 1997 et dont l'objectif est d'intégrer la dimension environnementale dans le processus de développement économique et social. Le PNAE accorde la priorité à la mise en œuvre des nouvelles approches d'aménagement et de gestion des terroirs qui se fondent sur une responsabilisation des populations dans la planification, la gestion et le suivi des actions.

#### **4 - LES MESURES INSTITUTIONNELLES PRISES POUR METTRE EN ŒUVRE LA CCD**

##### **4.1. Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la CCD**

De la période coloniale à nos jours, l'architecture institutionnelle a connu des changements importants, dans le souci de la recherche de l'efficacité et de l'efficience dans le cadre des actions de lutte contre la désertification entreprises et des stratégies d'intervention mises en œuvre.

Avec le regroupement des structures les plus concernées au sein du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature en 1993 et la mise en place du Conseil Supérieur des Ressources Naturelles et de l'Environnement (CONSERE), le Gouvernement a confirmé le rang élevé de priorité qu'il accorde aux questions environnementales dans le cadre de la politique nationale de développement économique et social. Ce réaménagement du dispositif institutionnel répondait au souci d'assurer une synergie et une cohérence plus grande entre les politiques sectorielles en ce qui concerne les aspects touchant directement ou indirectement l'environnement et les ressources naturelles.

##### ***4.1.1. Statut juridique et Mission du CONSERE***

Le CONSERE créé par décret N° 93-885 du 04-08-1993 est chargé d'assurer la cohérence des politiques en matière de gestion des ressources naturelles, de préservation des écosystèmes et de sauvegarde du cadre de vie, et servir de cadre de concertation pour une meilleure orientation de l'action des différents ministères impliqués dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. C'est une structure interministérielle qui comprend :

le Conseil Interministériel, organe de décision, présidé par le Premier Ministre ;

le Comité permanent, organe de suivi, présidé par le Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) ;

le Secrétariat permanent, organe d'exécution, dirigée par un coordonnateur national, nommé par arrêté du Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature et doté d'une équipe pluridisciplinaire .

Conformément à l'article 9 de l'annexe pour l'Afrique de la CCD, le Secrétariat permanent du CONSERE a été désigné pour jouer le rôle d'Organe national de Coordination (ONC) chargé de catalyser l'élaboration et la mise en œuvre du PAN. La mission de l'ONC dans le cadre de la mise en œuvre de la CCD à l'échelle nationale consiste à :

faciliter et impulser la participation de tous les acteurs au processus d'élaboration, de mise œuvre et de suivi / évaluation du PAN ;  
assurer la mise en cohérence du PAN avec les autres exercices stratégiques de planification.

Le Secrétariat Permanent qui depuis janvier 1998 est logé au Centre de Suivi Ecologique, le DG/CSE assurant le rôle de Secrétaire permanent a mené à leur terme deux importants exercices de planification environnementale, bien articulés, et ayant abouti à l'adoption :

du Plan National d'Action sur l'Environnement (PNAE) ;  
du Plan d'Action National sur la Lutte contre la Désertification (PAN/LCD).

Mais, même si aujourd'hui, l'ensemble des acteurs peut se réjouir des grands pas franchis dans la mise en œuvre de la CCD à l'échelle nationale, il n'en demeure pas moins que des problèmes inhérents à l'autonomie financière et matérielle du SP.

Cette situation susceptible de gêner la bonne coordination de la mise en œuvre du PAN est largement appréhendée par l'ensemble des acteurs et lors de l'atelier de programmation du PAN des 17 et 18 février 1999, il a été vivement recommandé entre autres de réaliser dans les meilleurs délais le diagnostic institutionnel de l'ONC dans le but de renforcer ses capacités.

Il faut rappeler que, dans le but de mettre en pratique les principales dispositions de la Convention relatives à la concertation dans un cadre de partenariat, ce Secrétariat permanent a mis en place un Groupe Consultatif de Réflexion représentatif de l'ensemble des catégories d'acteurs et cela a facilité la mise en œuvre de mécanismes collectifs de concertation, de coordination, de suivi et d'évaluation périodique du processus du PAN.

Ce Groupe Consultatif qui a pour mandat d'appuyer le SP dans l'élaboration et la mise en œuvre du PAN, est composé des catégories d'acteurs suivants : services techniques de l'Etat, ONG, Elus locaux, Producteurs ruraux, associations de Femmes et de Jeunes, structures de Recherche et de Formation, Professionnels de la Communication actifs dans l'environnement, association des Chefs religieux et Oulémas et d'autres catégories de la société Civile.

Le mode de communication actuel entre le SP et le GCR repose sur l'organisation de réunions périodiques, de journées de réflexion et d'étude, la diffusion de comptes rendus, de rapports et documents importants, tandis que la supervision, le contrôle et l'évaluation des travaux du Secrétariat Permanent est

articulée autour du dispositif institutionnel et des mécanismes suivants :

le Secrétariat Permanent élabore son programme d'action et son plan de travail en concertation avec le MEPN et les autres membres du GCR ;

Le Secrétariat Permanent rend compte au Ministère soit à travers les réunions de coordination soit par écrit ;

le Ministère rend compte au Conseil Interministériel suivant les mêmes canaux de communication ;

le Secrétariat Permanent à travers le CSE informe le GCR des décisions arrêtés par le Ministère concernant la mise en œuvre de la CCD, au cours des réunions périodiques ou par écrit.

#### **4.1.3 Statut des données et des informations**

Les capacités actuelles de Secrétariat Permanent en matière de système d'information sont caractérisées par :

un système d'observation du milieu par imagerie satellitaire mis en place par le CSE qui offre l'avantage de fournir des informations sur la dynamique des écosystèmes (la végétation, les forêts, la faune, les sols, les conditions sociales, économiques et démographiques) ;

un système d'information sur la désertification (SID), réalisé avec l'appui technique du CSE, d'ENDA Tiers Monde et de l'Ecole Supérieure Polytechnique et qui constitue un système de circulation de l'information sur la désertification entre les différents acteurs. Le SID est accessible sur Internet et son fonctionnement sera régi par une charte informationnelle en cours de finalisation;

la disponibilité d'informations essentielles sous forme de base de données réalisées à travers différents travaux (études, exploitation de documents importants) et accessibles sur le site WEB.

Le renforcement des capacités actuelles en matière de système d'information est envisagé depuis le dernier forum de validation du PAN dans le sens suivant :

accroissement du niveau de collecte, de caractérisation et de normalisation de l'information ;  
renforcement des infrastructures et des moyens des acteurs ;  
renforcement des capacités techniques des acteurs en matière de traitement et d'utilisation de l'information ;  
mise en place d'un cadre institutionnel approprié pour la bonne gestion de l'information (charte institutionnelle) ;  
mise en cohérence de toutes les bases de données existantes dans le domaine de la lutte contre la désertification.

Il faut reconnaître que le bilan diagnostic de ce qui existe dans ce domaine n'a jamais été réalisé

même si on peut affirmer que des bases de données intéressantes existent dans le pays auprès des directions et départements ministériels, des Bailleurs de Fonds, des Acteurs Non Gouvernementaux, des projets/programmes de gestion des ressources naturelles.

Dans le même ordre d'idées, il n'a jamais été mis en place un cadre institutionnel de référence pour la collecte et le traitement de l'information. Toutefois, la prise de conscience de cette situation est à la base des efforts actuellement déployés pour élaborer et valider une charte informationnelle qui devrait faciliter la prise en charge des contraintes actuelles pour mieux se mettre en phase avec les objectifs de la CCD dans ce domaine. Tout cela découle du souci de cohérence institutionnelle qui caractérise l'approche et la démarche partagée par tous les acteurs en ce qui concerne la mise en œuvre de la CCD.

#### **4.2. La cohérence du cadre institutionnel de lutte contre la désertification**

Au lendemain des crises de sécheresse, l'Etat avait entrepris la réorganisation de son dispositif institutionnel pour l'adapter aux exigences d'une politique plus efficace sur le terrain. Les changements opérés concernaient pour l'essentiel trois types de structures : les départements ministériels et leurs démembrements techniques, les sociétés régionales de développement, les structures de recherche et les projets.

Plusieurs structures jouent un rôle important dans le cadre de la planification, la coordination et la mise en œuvre des politiques en matière de gestion des ressources naturelles.

Il s'agit, en particulier de : la Direction des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols (DEFCS), la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT), la Direction de l'Elevage, la Direction de l'Agriculture, la Direction des Parcs Nationaux (DPN), la Direction de la Météorologie Nationale (DMN), la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC), la Direction de l'Expansion Rurale, du CSE, les Sociétés Régionales de Développement Rural (SRDR).

La tâche de coordination et d'harmonisation dévolue au CONSERE devra prendre en compte tous les programmes et projets de ces entités, ainsi que ceux des Collectivités Locales, des ONG, des Structures de formation et de recherche, des organisations sous-régionales, du Mouvement Associatif (femmes, jeunes, producteurs, etc.).

En somme, le Sénégal s'emploie à mettre en place un cadre institutionnel cohérent et propice à l'émergence de structures adéquates et de capacités techniques importantes, capables de permettre la mise en œuvre avec succès de la CCD.

La création du CONSERE s'inscrit dans ce processus et les mesures de renforcement des capacités institutionnelles du Secrétariat Permanent et des acteurs et de renforcement des mécanismes mis en œuvre vont dans le sens du renforcement du cadre institutionnel.

La mise en œuvre de la CCD bénéficie, par ailleurs d'un contexte d'une politique de qui transfère l'exercice de certaines compétences jadis dévolues à l'Etat, en particulier en matière de gestion des ressources naturelles et d'environnement, aux Collectivités locales (régions, communautés rurales). Néanmoins, certains facteurs bloquants existent encore, parmi lesquels :

le cloisonnement institutionnel du fait des politiques sectorielles mises en œuvre par les différents départements ministériels ;

la forte dépendance de la politique d'ensemble de gestion des ressources naturelles et de lutte contre la désertification des financements extérieurs ;  
les faibles capacités institutionnelles et financières des acteurs de base ;

Dans le souci d'une mise en œuvre efficace et efficiente de la CCD, il faudrait nécessairement éliminer de manière satisfaisante tous les facteurs institutionnels bloquants mis en exergue ci-dessus. Des mesures sont arrêtées dans ce sens mais ne sont pas encore, réalisées faute de moyens.

Toutefois, cette mise en œuvre doit également s'opérer dans le cadre d'un environnement législatif et réglementaire favorable.

#### **4.3. Le Cadre législatif et réglementaire de mise en œuvre de la CCD**

Au lendemain des années d'Indépendance, le Sénégal s'est employé à mettre en place un dispositif juridique capable de promouvoir les actions de protection de l'environnement et d'assurer la prévention des conflits liés à l'accès et au contrôle des ressources naturelles.

Les premiers efforts ont porté sur l'élaboration en 1964 d'une nouvelle législation foncière, dispositif complété par la suite par l'adoption de plusieurs textes relatifs à la gestion des autres ressources naturelles. L'analyse de la législation environnementale a permis de recenser l'ensemble des textes existants :

##### les textes relatifs à la tenure foncière

Le foncier occupe une place centrale en matière de gestion des ressources naturelles, ce qui explique l'intérêt accordé par les pouvoirs publics à la gestion foncière dont le traitement a conduit à l'adoption de plusieurs textes de lois dont :

- la loi 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national (LDN) et ses décrets d'application ;
- la loi 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales ;
- le décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours de bétail, fixant les zones de pâturage et les points d'eau, leur organisation et leur régime d'application et définissant les commissions régionales et locale et leurs prérogatives ;
- la loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat.

D'une certaine façon, la réforme foncière introduite par la LDN a induit une dynamique de décentralisation et d'implication accrue des collectivités locales mais dans la pratique, des insuffisances sont constatées et de nouveaux textes devraient la renforcer.

les autres textes sectoriels : Ils sont aussi essentiels et portent sur des secteurs prioritaires et concernent :

- le Code forestier : loi 98-03 du 08 janvier 1998 modifiant la loi 93-06 du 04 mars 1993 et son décret d'application N 98-164 du 20-2-1998 ;

- le Code de l'Environnement : loi 83-05 du 07 janvier qui est entrain d'être révisée dans le sens d'une prise en compte plus effective des questions liées à la désertification et aux études d'impact environnemental ;
- les textes sur la Décentralisation dont la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert des compétences aux collectivités locales et les divers décrets d'application ;
- le Code de l'Eau : loi 81-13 du 04 mars 1981 et décrets d'application ;
- le Code de la Chasse et de la Gestion de la Faune : loi 86-04 du 24 janvier 1986 et décrets d'application ;
- le Code minier : loi 88-06 du 26 août 1988 et décrets d'application ;
- le Code de l'Urbanisme avec la loi 88-05 du 20 juin 1988 qui prévoit des plans directeurs et d'urbanisme de détails fixant les règles d'utilisation des sols suivant un zonage établi ;
- le Code de la Pêche maritime (loi 87-27 du 18 Août 1987) portant la création de la zone économique exclusive afin de concilier l'aménagement de la côte et l'exploitation des ressources biologiques et minérales ;

Ce dispositif juridique ainsi mis en place traduit bien la volonté de l'Etat de favoriser une gestion intégrée des ressources naturelles et de promouvoir une approche participative et décentralisée.

Il est renforcé par la signature et la ratification des instruments juridiques internationaux pertinents comme :

- la Convention de Washington sur le commerce des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (3-5-1973);
- la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale (2-2-1971),
- la Convention de Paris sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (16-2-1972);
- la Convention de Berne relative à la conservation de la flore et de la faune sauvage (19-9-1979) ;
- la Convention d'Abidjan sur la coopération en matière de protection et de la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région Afrique de l'Ouest et du Centre (23-3-1981)
- les Conventions sur la Diversité Biologique et sur les Changements Climatiques adoptées à Rio de Janeiro en 1992.

Cependant, il existe une multitude de législations sectorielles parfois contradictoires, ce qui en rend l'application difficile, d'autant plus que ces textes français ne font pas l'objet de vulgarisation suffisante auprès des acteurs concernés par leur application qui en ignore souvent les dispositions essentielles. Par ailleurs, il est constaté que le Sénégal fait peu usage des instruments économiques liés

à la réglementation de l'exploitation et de la gestion des ressources naturelles (fiscalité, subvention, mécanisme d'internalisation).

Face à la multiplicité et à la dispersion des textes, il serait opportun d'étudier le pertinence d'un code fédérateur en matière d'environnement sous la forme d'une loi-cadre en vue de faciliter la gestion des ressources naturelles.

Parallèlement, il serait souhaitable d'organiser des ateliers d'information et de formation des acteurs pour une appropriation des différents textes à l'image de ce qui a été fait en avril 1999 au profit des collectivités locales sur les textes relatifs aux compétences transférées en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

#### **4.4. Intégration du PAN dans le Plan de Développement économique et social**

La réforme du système national de planification entreprise en 1987 avait pour objectif de faire jouer à ce système ses fonctions d'éclairage de l'avenir, du choix de société, du mécanisme de mise en cohérence des politiques macro-économiques sectorielles et régionales tout en tenant compte des contraintes à court terme liées à l'ajustement financier.

La prise en compte de la dimension environnementale résulte de l'objectif stratégique n° 10 du IX<sup>ème</sup> Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social qui met l'accent sur la nécessité de promouvoir *Aune saine gestion des ressources de l'environnement pour un développement durable* @

Le PNAE constitue la traduction de cet objectif dont les lignes d'actions sont articulées autour de quatre axes majeurs :

la meilleure gestion des ressources naturelles en vue de satisfaire les besoins des populations tout en garantissant la préservation de la base de ces ressources ;

la mise en place de système appropriés de gestion des déchets solides, liquides et gazeux ;

la promotion de l'éducation environnementale en milieu formel et non formel ;

l'élaboration et la mise en œuvre de schémas et plans d'actions environnementaux aux différents niveaux d'intervention en vue d'assurer la cohérence et la complémentarité des actions de gestion des ressources naturelles.

Il accorde la priorité à la mise en œuvre des nouvelles approches d'aménagement et de gestion des terroirs qui se fondent sur une responsabilisation des populations dans la planification, la gestion et le suivi des actions.

Le PAN/LCD qui en constitue une composante essentielle est conçu comme un instrument de mise en œuvre de la CCD à l'échelle nationale par une lutte contre la désertification, action non seulement transectorielle mais aussi sous-régionale, ce qui justifie par ailleurs les efforts de synergie déployés entre les politiques sectorielles, ainsi qu'aux niveaux sous régional et régional

Pour une bonne articulation en termes d'approches et d'actions, le PAN prend en compte

l'essentiel des autres stratégies et les plans d'actions nationaux, en particulier, le Plan d'Action Forestier du Sénégal qui est considéré comme sa composante sectorielle forestière. Cependant, il faut reconnaître des limites à ces articulations qui sont loin d'être dynamiques et larges du fait :

d'une insuffisance de cohérence et de réelle synergie ;

de la quasi absence de réalisation des études d'impact environnemental ;

## **5 - ÉLABORATION DU PAN/LCD : UN PROCESSUS PARTICIPATIF ET ITÉRATIF.**

En ratifiant la Convention, le Sénégal prenait l'engagement d'élaborer et de mettre en œuvre un programme d'action national (PAN) de lutte contre la désertification selon une approche participative. Mais comme toutes les conventions internationales sur l'environnement, la Convention sur la désertification est un texte consensuel qui n'indique pas de façon explicite comment mettre en œuvre toutes ses dispositions.

La première tâche a alors consisté à réfléchir sur une méthodologie d'élaboration et de mise en œuvre susceptible de favoriser la participation de tous les acteurs de la société civile en s'inspirant de plusieurs approches développées au lendemain de l'adoption de la CCD et de la résolution sur les actions urgentes en faveur de l'Afrique, notamment sous l'égide du CILSS.

L'approche retenue repose sur deux options fondamentales :

- la nécessité de prise en compte par le processus PAN des acquis des concertations décentralisées organisées dans le cadre du processus d'élaboration du PNAE et qui avaient permis de mettre l'accent sur la problématique de la désertification et sa perception par les communautés locales.
- la nécessité de faciliter l'organisation de concertations sectorielles par catégorie d'acteurs, en particulier, non gouvernementaux, de façon à recueillir leurs attentes dans la perspective de mise en œuvre du PAN.

Dans les deux cas, l'objectif recherché était de s'assurer de la prise en compte des acquis en matière de lutte contre la désertification pour mieux définir les priorités. Mais pour arriver à ce résultat, la méthodologie est passée par plusieurs étapes.

### **5.1. Identification des acteurs pertinents en matière de lutte contre la désertification**

Outre les services techniques de l'Etat, plusieurs groupes d'acteurs ont été identifiés. Il s'agit des acteurs ruraux (producteurs de base et élus locaux), des associations féminines et de jeunes, des Organisations Non Gouvernementales, des professionnels de la communication, des chefs religieux et coutumiers, des structures de recherche et de formation, du secteur privé, etc.

Il convient de souligner le contexte socio-politique qui a favorisé l'émergence d'un mouvement associatif relativement bien structuré au niveau de l'ensemble du pays. Les associations de producteurs ruraux sont regroupés, pour partie au sein du Conseil National de Concertation des Ruraux (CNCR), les jeunes au sein du Conseil National de la Jeunesse du Sénégal (CNJS), les ONG au sein du Conseil des ONG d'Appui au Développement, les associations de femmes au sein de la Fédération des Associations Féminines du Sénégal (FAFS) et de la Fédération nationale des Groupements de Promotion Féminine (FNGPF).



Chacun de ces groupes fonctionne comme une sorte de pôle de concertation et, au besoin, de revendication ou de défense d'intérêt et cette catégorisation présentait un intérêt pour la suite du processus car, loin de confiner les acteurs dans leur groupe, elle a créé une émulation entre eux, chaque groupe cherchant constamment à mobiliser ses membres pour être présent dans le processus et y jouer le rôle de leader.

La mise en œuvre correcte de la Convention nécessitant une bonne compréhension de ses dispositions, toutes les catégories d'acteurs ont été impliquées dans les actions d'information et de sensibilisation qui ont débuté avec l'organisation de journées nationales de sensibilisation destinées à toutes les catégories d'acteurs.

Celles-ci ont été suivies du forum organisé par les ONG à l'intention des acteurs non gouvernementaux (ANG), pour les préparer à jouer leur rôle de partenaires des pouvoirs publics et de la préparation des professionnels de la Communication pour leur contribution à la popularisation des dispositions de la CCD.

Par ailleurs, la Convention, ainsi que sa synthèse dans différentes langues nationales, ont été largement diffusées et, grâce à cette vaste campagne d'information et de sensibilisation, la CCD est probablement la plus connue des traités relatifs à l'environnement auprès des Acteurs Non Gouvernementaux.

## **5.2. Concertations par catégories d'acteurs**

Pour amener les différentes catégories d'acteurs identifiées à contribuer de façon responsable à la définition du contenu du PAN, chacune d'elles devait organiser ses propres concertations de groupe à partir d'une méthodologie définie en commun au cours d'un atelier national (août 1996) pour garantir la cohérence du processus.

Ces concertations sectorielles ont été organisées sous forme de réunions nationales pour les producteurs ruraux, les associations de la société civile, les chefs religieux et coutumiers, les services techniques de l'Etat ; et de façon décentralisée pour les ONG, les associations de femmes (dans les six zones éco-géographiques nationales), et de jeunes (dans les dix régions administratives que compte le pays).

Elles constituent sans doute l'une des originalités du processus PAN au Sénégal pour avoir permis, contrairement à l'approche géographique, de révéler l'opinion de composantes sociales homogènes et organisées, tout en permettant d'atteindre un large public.

Chaque groupe d'acteurs non gouvernementaux a eu la latitude de faire état de sa perception du phénomène de désertification, d'une part et, d'autre part, de définir les actions que ses membres jugent prioritaires. Des groupes d'acteurs jusqu'ici peu visibles, dans le débat sur l'environnement et le développement, ont ainsi pu faire entendre leur voix de façon distincte et inattendue, au vu des opinions développées.

Un autre enseignement réside dans le fait que sur chaque question soulevée, il existe une diversité d'opinions qui, loin de constituer un problème, constitue un enrichissement pour le processus participatif. Ce sont ces différences de perception sur les conséquences de la désertification dans la vie quotidiennes

des populations locales qui ont permis de mieux orienter le contenu du PAN.

Un **Forum National**, creuset de discussion ou des catégories d'acteurs ayant des points de vue et des intérêts qui peuvent être différents, viennent confronter leurs idées concernant la conception et la mise en œuvre du PAN a été institué avec une première réunion en mai 1997 qui avait permis aux acteurs de définir ensemble les grandes orientations du PAN ainsi que les mécanismes de partenariat pour sa mise en œuvre. La deuxième qui s'est tenue en août 1998 a permis de valider le projet de PAN qui désormais fait autorité en matière de lutte contre la désertification au Sénégal.

### **5.3. Le degré de participation des partenaires internationaux**

La participation des partenaires internationaux au processus a été facilitée par le mécanisme qu'ils ont eux même mis en place sous forme d'un Groupe Informel des Bailleurs de Fonds actifs dans l'Environnement (GIBFE). Ce forum dont le secrétariat est assuré par l'Ambassade des Pays Bas leur permet d'échanger les informations devant assurer la cohérence de leurs interventions dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

Le CONSERE a toujours mis a profit les réunions de concertation de ce groupe pour régulièrement informer les partenaires au développement sur le processus et recueillir leurs avis et suggestions.

Les membres de ce groupe ont toujours été invités à participer financièrement et/ou techniquement aux différentes étapes du processus et des concours leur concours financiers ont été apportés au processus, soit en termes de fonds d'appui au fonctionnement du Secrétariat permanent en tant qu'ONC (UNSO, USAID), soit en termes de fonds d'appui à la réalisation d'études thématiques, à la mise en place des systèmes d'information, à la conduite d'actions d'information, de sensibilisation à l'intention des acteurs et à l'organisation d'ateliers nationaux de préparation, de validation et de programmation du PAN (SE/CCD, CILSS, GTZ, ACDI, Pays-Bas, France, Banque Mondiale).

Ces fonds ainsi mobilisés durant la phase d'élaboration du PAN ont permis, quoique avec des difficultés de programmation, de conduire toutes les actions programmées, d'autant plus que l'opérationnalité de l'ONC n'était pas évidente faute d'appuis consistants pour son fonctionnement et pour les équipements nécessaires à sa fonctionnalité.

Cette situation de l'ONC a d'ailleurs justifié le retard accusé dans l'élaboration et la mise en œuvre du Programme d'Actions Prioritaires qui a été conçu comme un programme expérimental à réaliser avant une véritable mise en œuvre du PAN.

L'apport technique et financier du GIBFE devrait être intensifié au regard des engagements pris par les Pays Développés Parties et surtout, au regard des attentes des acteurs nationaux, en particulier, non gouvernementaux.

### **5.3. Enseignements**

L'approche participative est un exercice très complexe et difficile à mener, mais la façon dont le processus d'élaboration du PAN est mené depuis son début, a permis de créer les conditions d'une participation effective des acteurs nationaux et internationaux intéressés par la mise en œuvre de la Convention au niveau du pays.

En effet, bien que tous les acteurs potentiels ne soient peut-être pas encore mobilisés, c'est probablement la première fois qu'un processus relatif à l'environnement suscite autant d'intérêt et met ensemble autant de catégories d'acteurs (syndicats, communicateurs traditionnels, chefs religieux, etc.) qui étaient jusqu'ici peu impliqués dans le débat sur les questions d'environnement.

La participation de certains groupes d'acteurs stratégiques restent toutefois limitée au regard du rôle qu'ils pourraient jouer dans la mise en œuvre du PAN.

L'analyse critique du processus permet également de relever plusieurs contraintes et défis à corriger pour jeter les bases d'une participation durable de tous les acteurs à la mise en œuvre de la CCD. Il s'agit, en particulier :

- des disparités de capacité qui se répercute sur le niveau de participation des acteurs et qui a eu pour conséquence de retarder la programmation initiale des concertations par catégories d'acteurs ;
- des actions d'information et de sensibilisation qui, bien qu'importantes, n'ont pas permis de créer, chez certains groupes d'acteurs, les services de l'Etat notamment, le réflexe de se référer systématiquement à la CCD dans leurs stratégies d'intervention en milieu rural et leurs requêtes aux partenaires ;
- de la participation encore insuffisante des représentants de collectivités locales qui sont les acteurs les plus concernés par le phénomène de désertification

## **6 - LE PROCESSUS CONSULTATIF ET LES ACCORDS DE PARTENARIAT AVEC LES PAYS DÉVELOPPÉS ET LES AUTRES ENTITÉS INTÉRESSÉES**

La concertation avec les pays partenaires se limite essentiellement aux échanges dans le cadre des réunions sectorielles ponctuelles du GIBFE au cours desquelles l'ordre du jour porte sur l'état d'avancement du processus de préparation et de mise en œuvre du PAN.

Conscients de cette situation peu favorable à une participation conséquente des partenaires au développement, les acteurs nationaux avaient recommandé lors de l'atelier de programmation sur le PAN (17 et 18-2-1999) l'établissement de nouveaux mécanismes de partenariat plus dynamiques et plus efficaces avec le GIBFE et que, pour bien s'impliquer dans la mise en œuvre du PAN, les pays partenaires :

accordent une plus grande priorité à la lutte contre la désertification ;

soutiennent la fonctionnalité et l'opérationnalité de l'ONC ;

établissent des mécanismes efficaces de communication et de concertation à différents niveaux et avec l'ONC et avec les acteurs non-gouvernementaux ;

mettent l'accent à la fois sur un soutien financier conséquent et sur un apport technique utile pour la mise en œuvre avec succès du PAN ;

s'entendent clairement sur leurs rôles et tâches respectifs ;

Du côté des acteurs nationaux, il devrait être développé des réelles capacités de propositions de

négociation et de diversification des partenaires.

**7 - MESURES PRISES OU ENVISAGÉES DANS LE CADRE DU PAN, NOTAMMENT POUR AMÉLIORER LE CLIMAT ÉCONOMIQUE, CONSERVER LES RESSOURCES NATURELLES, AMÉLIORER L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE, AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DU PHÉNOMÈNE DE LA DÉSSERTIFICATION, SURVEILLER ET ÉVALUER LES EFFETS DE LA SÉCHERESSE**

**7.1. Diagnostic des expériences passées**

Un diagnostic global des actions entreprises dans le passé en matière de lutte contre la désertification avait été réalisé par l'ONC, complété par des diagnostics sectoriels réalisés par les catégories d'acteurs. Un document en fait la synthèse et a constitué la situation de référence pour la formulation des propositions pour l'élaboration du PAN.

Cette situation de référence qui offre la possibilité de pouvoir mesurer l'impact des actions retenues dans le PAN est articulée autour de :

l'évolution du cadre institutionnel de développement et de gestion des ressources naturelles de la période coloniale à nos jours ;

l'évolution du cadre juridique ;

les domaines d'action de lutte contre la désertification (agriculture, élevage, foresterie, hydraulique, économie d'énergie, information, formation, éducation etc.) ;

l'évolution des approches méthodologiques et stratégies mises en œuvre ;

les instruments de mise en œuvre des politiques de lutte contre la désertification

l'évolution du dispositif opérationnel de terrain

l'évolution du dispositif politique, législatif et institutionnel

des causes, conséquences et manifestations de la désertification

les principaux enseignements tirés des expériences passées en matière de lutte contre la désertification.

Sur la base de ce diagnostic et surtout des points faibles et des points forts recensés, le PAN a été formulé autour de quatre grands axes :

les actions structurantes nécessaires pour mettre en œuvre le PAN suivant les principes directeurs de la Convention (partenariat, décentralisation, participation);

les actions opérationnelles nécessaires pour lutter efficacement contre les désertification et atténuer les effets néfastes sur l'environnement physique et humain;

le financement des actions retenues dans le cadre du PAN ;

le calendrier prévisionnel de mise en œuvre.

Toutefois, il sera nécessaire d'approfondir le diagnostic et l'affiner de façon à pouvoir évaluer quantitativement certains paramètres et mieux analyser certains aspects (ex projets en cours, mécanismes de financement développés et zones d'intervention etc.)

## **7.2. Programmes techniques et projets fonctionnels et intégrés de LCD élaborés**

Les projets en cours en matière de gestion des ressources naturelles et de lutte contre la désertification n'ont pas encore été recensés de façon exhaustive, mais, en accord avec les partenaires, des tentatives de réorientation sont en cours pour une plus grande efficacité. C'est en particulier l'esprit des travaux en cours en matière d'approche-programme avec les coopérations Néerlandaises et Allemandes. L'objectif est de privilégier l'acheminement des ressources au niveau local pour une plus grande efficacité.

D'ailleurs des recommandations essentielles ont été faites, lors de l'atelier de programmation des 17 et 18-2-1999 dans le sens de réaliser une revue globale et d'adapter et/ou d'intégrer les projets et programmes en cours dans le processus du PAN et de les réorienter conformément aux principes de la CCD. Il est également envisagé la collecte d'informations complémentaires auprès de tous les acteurs afin de développer la synergie en matière de mobilisation des financements nécessaires, d'identifier les nouvelles actions requises dans différentes zones éco-géographiques et d'envisager les nouvelles mesures les plus appropriées au niveau national et local.

Parallèlement la collaboration se raffermi avec les partenaires au développement dans le cadre de la mise en oeuvre du PAN et cela a permis le démarrage de projets importants comme :

- le Projet Sénégal-Mauritanien de conservation biodiversité dans la vallée du Sénégal pour un coût de 12 millions de USD par le FEM pour une période de 6 ans ;
- le Projet agroforestier de Diourbel financé par le FIDA pour un coût de 12 millions de USD sur 6 ans ;
- la création d'un Centre national Semences forestières avec l'appui des Pays Bas pour une enveloppe de près de 1 milliard de F Cfa à partir de janvier 1999 ;

Il y a lieu de signaler que certains programmes et projets ont déjà commencé à travailler dans ce sens en privilégiant le renforcement des capacités au niveau local, en promouvant l'identification participative des problèmes et des solutions ou en des accords de partenariat dynamique faisant intervenir les population, les ANG, l'Etat et les partenaires. C'est le cas du Projet de Gestion Communautaire des Ressources Naturelles financé par l'USAID, du projet de gestion participative des énergies traditionnels et de substitution financé par la Banque mondiale et les Pays Bas, etc).

Il faut aussi, après l'adoption d'un nouveau Code forestier et les efforts en cours pour une meilleure et implication et une meilleure efficacité dans la lutte contre la désertification comme:

- le renforcement du potentiel pour le reboisement qui a fait porter la production annuelle de plants de 6-7 millions à 12 millions avec une fortes contribution des acteurs non gouvernementaux (près de 40%) ;

- le renforcement de l'éducation environnementale pour lui permettre de toucher 130.000 élèves et de s'intégrer progressivement dans les programmes scolaires ;
- la formations des élus locaux et la collaboration avec les conseils régionaux dans le cadre de la mise en oeuvre des transferts de compétences, en particulier par la réalisation de plans forestiers régionaux ;
- le renforcement et le développement des activités d'information, d'éducation et de sensibilisation sur la désertification.
- la réflexion en cours pour l'établissement d'une institution nationale sur l'Environnement dotée d'un mécanisme financier géré avec la participation des acteurs.

Dans le souci de démarrer le plutôt possible les actions de terrain et de tester la mise en œuvre des principes de la convention (participation-partenariat) **un programme d'Action Prioritaires (PAP)** est entrain d'être formulé au niveau de six sites représentatifs des différentes zones éco-géographiques.

Les actions proposées par les acteurs dans le cadre du PAN concernent aussi bien des activités de lutte physique, des projets à caractère économique et des mesures d'ordre institutionnel et juridique.

En d'autres termes il s'agit de :

valoriser les acquis techniques existants (aménagement des terroirs,, amendement organique des sols, réalisation de digues de retenue anti-sel, captage et utilisation efficiente des eaux de pluie etcY) et de prendre en compte les savoir faire locaux en les adaptant au contexte actuel ;

promouvoir de façon simultanée des actions de lutte contre la désertification et des activités génératrices de revenus en vue de lutter contre la pauvreté et de contribuer à la sécurité alimentaire ;

renforcer les capacités institutionnelles des acteurs nationaux et locaux engagés dans la LCD en privilégiant l'appui/conseil et les programmes d'IEC ;

renforcer le cadre institutionnel et juridique.

### **7.3. Le PAN exécuté conformément aux domaines prioritaires prévus par la CCD**

La démarche actuelle est tout à fait conforme à la CCD qui stipule à l'article 8 de l'annexe de mise en œuvre régionale pour l'Afrique que le PAN doit présenter un certain nombre de caractéristiques générales relatives à :

la prise en compte des enseignement tirés des expériences de lutte contre la désertification et / ou d'atténuation des effets de la sécheresse ;  
l'identification des facteurs qui contribuent à la désertification et / ou la sécheresse, l'évaluation de l'état des ressources et des capacités disponibles et nécessaires ainsi que l'élaboration des politiques et des mesures institutionnelles susceptibles de renforcer les actions de lutte contre la désertification ;

l'accroissement de la participation des populations et des collectivités locales y compris les femmes, les agriculteurs et les pasteurs ainsi que la délégation de pouvoirs plus importants à ces groupes en matière de gestion des ressources naturelles.

A cet effet, des actions prévues dans le cadre du PAN contribueront à :

une meilleure connaissance du phénomène de la désertification et une maîtrise par les populations locales, des actions à entreprendre pour une lutte efficace par le renforcement de leurs capacités organisationnelles et techniques ;

une meilleure surveillance et une évaluation objective des effets de la sécheresse en vue de leur atténuation à travers la mise en place d'un dispositif d'observation d'information et de suiviBévaluation ;

le maintien d'un équilibre entre l'exploitation rationnelle des ressources naturelles et la bonne conservation pour assurer les besoins des générations futures à travers des actions opérationnelles durables et des actions d'IEC ;

l'amélioration du cadre juridique et institutionnel pour une meilleure efficacité des actions à entreprendre ;

l'amélioration de l'environnement économique afin de mieux lutter contre la pauvreté à travers des activités génératrices de revenus

La démarche préconisée s'articule autour d'une approche participative et décentralisée impliquant l'ensemble des acteurs dans un cadre de partenariat consensuel, cohérent et fonctionnel. La responsabilisation des collectivités locales dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement avec la Régionalisation devrait encore faciliter une meilleure prise en considération des préoccupations des acteurs locaux.

Dans le cadre des autres politiques et plans sectoriels, l'approche et la même démarche prévalent et le processus d'élaboration et de mise en œuvre s'articule toujours autour de :

- la concertation entre les acteurs impliqués ;
- la circulation de l'information entre les acteurs ;
- la décentralisation ;
- le partenariat entre les différents acteurs à l'échelle nationale et locale ;
- le renforcement des capacités des acteurs pour la mise en œuvre des actions opérationnelles arrêtées.

#### **7.4. Les liaisons réalisées avec le PASR et le PAR**

La prise de conscience qui est née des difficultés occasionnées par la désertification et la sécheresse est largement partagée dans l'ensemble de l'espace sahélien a favorisé le développement de la coopération sous-régionale en matière de gestion des ressources naturelles. C'est dans ce cadre qu'il convient de situer la création en 1973 du Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et l'intérêt accordé aux programmes sous-régionaux et régionaux.

C'est donc logiquement que, parallèlement à l'élaboration du PAN, il a également été discuté également plusieurs fois du processus concernant le Programme d'Action Sous Régional (PASR) selon une approche voulue participative et itérative.

Les concertations autour de cet outil étaient motivées par le souci de réaliser les liaisons opportunes et nécessaires pour des impacts durables dans la mise en œuvre des PAN des Etats et du PASR. L'ONC a toujours participé aux rencontres sous-régionales sur le PASR et des contributions nationales pertinentes sont toujours faites dans ce sens.

La collaboration établie autour du PASR et du PAR a contribué dans une certaine mesure à faciliter l'échange d'expériences et d'informations entre experts des différents pays et à la création de réseaux scientifiques africains qui devraient être renforcés pour pouvoir jouer pleinement et efficacement leur rôle dans le cadre de la lutte contre la désertification à différents niveaux (pays, sous-région, région).

Un travail de recensement d'experts scientifiques et techniques indépendants nationaux est déjà entamé et devrait se poursuivre. De plus en plus, les institutions scientifiques et techniques nationales (universités, centres de recherche) participent plus activement et plus régulièrement dans la mise en œuvre des activités du PAN.

Lors de l'atelier des 17 et 18 février 1999, il a été recommandé la création d'un réseau sénégalais pour l'économie environnementale. A cet effet, un comité d'initiative est déjà mis en place à l'issue de la rencontre du 01 avril 1999 et travaille présentement sur la préparation des textes d'orientation et juridiques. Ce réseau est appelé à développer des relations de partenariat avec les réseaux sous régionaux et régionaux déjà créés en Afrique et même hors de l'Afrique.

#### **7.5. L'efficacité des mesures de renforcement des capacités locales**

La rupture d'avec les politiques antérieures provoquée par les réformes macro-économiques (privatisation, libéralisation) et institutionnelles, d'une part, et la récente mise en œuvre des textes sur la Décentralisation, d'autre part, s'inscrivent dans un processus de redéfinition du rôle de l'Etat.

Dans le domaine des ressources naturelles, l'Etat a transféré aux collectivités locales, certaines compétences en matière d'environnement et de protection de la nature dont la lutte contre la désertification est l'un des principaux volets pour les pays sahéliens comme le Sénégal. Pour garantir le succès de cette mutation, il faut nécessairement que les organisations de base soient bien organisées et formées pour pouvoir jouer leur rôle.

Toutefois, malgré les réels pouvoirs conférés aux collectivités locales par les textes sur la Décentralisation en matière de gestion des ressources naturelles, les moyens dont elles disposent sont encore dérisoires. Dans le cadre du PAN et aussi pour éviter que les élites locales et d'ailleurs n'accaparent les ressources au détriment des communautés de base, le renforcement des capacités des organisations et institutions de base est explicitement envisagé à travers :

- la formation des acteurs sur la base de leur demande ;
- la facilitation et l'appui aux programmes d'échanges d'expériences entre acteurs ;
- le soutien et le renforcement des cadres et expériences de partenariat entre acteurs ;
- le renforcement de l'expertise des acteurs à la base ;
- la capitalisation et la valorisation des expériences de lutte contre la désertification à travers leur



recensement et leur diffusion au sein des acteurs.

Aujourd'hui, on peut constater que la faiblesse des capacités institutionnelles et d'intervention des acteurs à la base limite l'efficacité des mesures institutionnelles et législatives prises dans le cadre de la gestion des ressources naturelles et, même si, au niveau national, les acteurs non gouvernementaux ont pu mettre en place *Aun cadre des ANG pour la mise en œuvre et le suivi/Evaluation du PAN@* fonctionnel, des efforts sont encore à faire, au niveau décentralisé, dans ce sens.

Les acteurs ont élaboré avec l'ONC le schéma de suivi et d'évaluation des différentes phases du PAN. Les outils élaborés doivent être diffusés à la base, pour une meilleure appropriation par les acteurs locaux et, dans la phase de mise en œuvre du PAN, la priorité devrait être accordée au renforcement des capacités des acteurs à la base.

### **7.6. Les accords de partenariat appliqués**

La CCD fait du partenariat un de ses principes directeurs. Le partenariat en tant que système associant des individus et groupes d'individus est défini dans le PAN comme un partage des pouvoirs, des ressources, des informations et des expériences basées sur des systèmes de valeurs (confiance, responsabilité, égalité et équité).

L'examen des expériences passées sur la base de cette définition ne permet pas de dire qu'il y a eu une véritable politique de partenariat entre l'Etat et les acteurs, ni entre les acteurs à la base dans le domaine du développement rural, en général et de la lutte contre la désertification, en particulier.

En effet, les collectivités locales et les populations ont été toujours considérées comme des sujets passifs aussi bien dans la définition des politiques et stratégies que dans l'identification des actions de lutte et étaient mieux impliquées dans l'exécution des tâches en tant que main d'œuvre dans le cadre de projets/programmes appuyés par les bailleurs de fonds.

Les résultats mitigés obtenus à travers les expériences passées, ont amené les pouvoirs publics à décider d'impliquer les populations à toutes les étapes, vision pragmatique renforcée par la CCD qui préconise l'établissement de partenariat dynamique entre les acteurs et à tous les échelons.

Le partenariat apparaît ainsi comme une démarche opérationnelle devant sous-tendre les différentes étapes du processus de mise en œuvre de la CCD. C'est pourquoi lors de la phase d'élaboration du PAN, il a été instauré un mécanisme collectif de pilotage à travers le groupe consultatif de réflexion, lequel mécanisme va être décentralisé au niveau régional et local dans le cadre de la mise en œuvre du PAN.

Le nouveau type de partenariat préconisé dans le cadre du PAN est articulé autour des trois principes fondamentaux caractérisés par le consensus et la vision commune partagée par tous les acteurs sur les causes de la désertification, les solutions à apporter, les rôles et responsabilités de chaque partie. Ces trois principes sont :

l'exigence d'intégrer le PAN dans les politiques et stratégies nationales ayant pour objectif un développement durable ;

la nécessité d'instaurer un partenariat décentralisé susceptible de garantir la participation de tous les acteurs (donateurs, Etat, collectivités locales, ONGBOCB) ;

la garantie des intérêts de chaque catégorie dans le cadre de ce partenariat (notamment les intérêts des groupes vulnérables : jeunes, femmes, etc.) reposant sur le partage de l'information et la prise en commun des décisions à toutes les échelles qui seront considérées.

Pour la mise en œuvre avec succès du type de partenariat préconisé, il est arrêté un certain nombre de mesures et directives à mettre en application de façon rigoureuse :

organiser le partenariat suivant le découpage administratif du pays (trois échelons local, régional, et national) :

- échelon local : actions de lutte menées dans les différents domaines (élevage, foresterie, hydraulique, IEC etc.) ;
- régional : actions de lutte, consensus et arbitrages concernant les politiques sectorielles et globales de développement rural qui ont une incidence directe sur la désertification, discutées et élaborées pilotées et suivies ;
- national : élaboration des politiques et stratégies de lutte, négociation des conventions et traités internationaux, recherche de financement coordination, et suivi / évaluation.

bien définir les missions et fonctions des cadres de partenariat à tous les niveaux ;

rendre les cadres de partenariat représentatifs de la diversité et de la spécificité des catégories d'acteurs de l'échelon considéré ;

doter les cadres de partenariat d'organes de fonctionnement (forum de concertation, commissions techniques, secrétariat).

Le cadre de partenariat souhaité devrait pouvoir faciliter la création de mécanismes efficaces collaboration interne (entre acteurs nationaux) et externe (entre acteurs nationaux et partenaires internationaux, etc).

Dans la phase d'élaboration du PAN, les partenaires au développement sollicités ont plus ou moins répondu favorablement à l'organisation des ateliers nationaux de lancement, des concertations décentralisées et des fora nationaux.

Les coopérations Néerlandaise, Allemande, Canadienne et Américaine, le PNUD, l'USAID, l'UNSO et le CILSS ont soutenu la phase d'élaboration du PAN et il est envisagé la mise en place de mécanismes efficaces pouvant permettre d'ailleurs une implication plus efficace des partenaires internationaux au plan technique et financier.

Pour la mise en œuvre du PAP en particulier et du PAN en général, des recommandations sont formulées lors de l'atelier des 17 et 18 février 1999, dans le sens de la redynamisation du partenariat avec le groupe informel des bailleurs de fonds actifs dans l'environnement, de l'exploitation judicieuse des contacts prometteurs noués lors de la CDP-2 à Dakar et de la mise en œuvre de mécanismes efficaces de recherche de fonds auprès des partenaires bilatéraux et multilatéraux.

Dans la phase de la mise en œuvre, bien des efforts devraient être faits pour des accords de partenariat porteurs de progrès dans le cadre de la lutte contre la désertification.

## **8 - RESSOURCES FINANCIÈRES ALLOUÉES AU TITRE DU BUDGET NATIONAL POUR APPUYER LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION, AINSI QUE ASSISTANCE FINANCIÈRE ET LA COOPÉRATION TECHNIQUE REÇUES ET NÉCESSAIRES**

### **8.1. Mécanismes de financement arrêtés**

En matière de lutte contre la désertification, la mise en œuvre des actions retenues requiert la mobilisation d'importants moyens de financement. Ces ressources excèdent les capacités financières des sources de financement existantes au plan national et local.

C'est pourquoi l'Etat, pour sa part, a créé des fonds nationaux dans divers secteurs pour soutenir les initiatives engagées dans certains domaines, notamment dans la gestion des ressources naturelles.

A cause des difficultés rencontrées dans la mobilisation des ressources financières au niveau du Budget national et dans les comptes spéciaux du trésor comme le Fonds forestier et le Fonds de l'Environnement et, compte tenu de la faiblesse des moyens financiers locaux, il avait été entrepris avec l'appui de l'UNSO, l'élaboration d'une stratégie de financement durable des actions de GRN et de protection de l'environnement.

Quelques principes directeurs essentiels ont soutenu la réflexion et la concertation des différents acteurs impliqués :

- inscrire les activités dans un cadre cohérent susceptible de favoriser une synergie de financement porteuse de résultats significatifs et durables ;
- concevoir un mécanisme financier qui facilite la collaboration entre l'Etat et les communautés de base, les ONG, le secteur privé et les bailleurs de fonds ;
- mettre en place un instrument financier facilitant la mobilisation des ressources financières nécessaires à la réalisation des actions entreprises aux différents niveaux.

Après analyse des différentes options envisageables dans le cadre de la mise en place de mécanismes financiers de soutien aux activités de gestion de l'environnement (la lutte contre la désertification y incluse), le choix a porté sur l'idée de création d'une Fondation Nationale pour l'Environnement. Un tel choix répond au souci de garantir la cohérence globale des interventions et d'assurer la complémentarité et la pérennité des actions entreprises.

L'objectif général de la FNE est de contribuer de façon régulière et durable à la mobilisation des ressources financières nécessaires aux activités de préservation de l'environnement et de gestion rationnelle des ressources naturelles. La FNE se veut un mécanisme autonome et transparent dont la gestion impliquera l'ensemble des catégories d'acteurs. Les différentes sources de financement cibles de la FNE sont :

- la contribution de l'Etat ;
- la contribution volontaire des usagers de l'environnement ;
- les contributions volontaires de personnes physiques ou morales ;
- les produits issus des activités de la fondation ;
- les sources de financement régionales et locales ;
- les sources de financement extérieures (coopération bilatérale ou multilatérale) qui peuvent prendre

la forme de dons, subventions, de conversion de dettes ou de prêts concessionnels.

Une telle option avait sans doute suscité beaucoup d'espoirs mais n'a pas connu l'évolution souhaitée par l'ensemble des acteurs. Bien des obstacles d'ordre juridique et technique sont aujourd'hui soulevés pour la mise en œuvre pratique d'une telle option. Cependant de larges échanges de vue entre les différents acteurs n'ont pas encore lieu pour pouvoir se prononcer définitivement sur l'avenir d'une telle option. L'option portant sur la fondation intègre toutes les problématiques liées à une gestion durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement. La lutte contre la désertification, en tant que problématique prioritaire, devrait y occuper une place de choix.

Quelle que soit la formule retenue, il semble être partagé aujourd'hui par tous les acteurs impliqués qu'il urge de définir de nouveaux mécanismes de financement durable de la lutte contre la désertification.

Des recommandations récentes ont été faites dans ce sens et pour parvenir à une option consensuelle, partagée et viable, il faudrait reprendre le processus de concertation et de validation qui implique tous les acteurs nationaux et les partenaires internationaux.

## **8.2. Financements acquis et requis**

Dans la phase d'élaboration du PAN, plusieurs requêtes de financement ont été introduites auprès des partenaires nationaux et internationaux pour la réalisation des actions programmées (études thématiques, concertations nationales et décentralisées, rencontres de validation du PAN, ateliers d'élaboration et de validation des indicateurs et paramètres de suivi/évaluation du processus du PAN et de programmation de la mise en œuvre du PAN etc.)

L'UNSO, les Pays Bas, le Canada, la France, l'Allemagne, le CILSS et le Secrétariat de la Convention ont apporté leur concours financier pour la tenue des concertations par catégories d'acteurs et des réunions du Forum National.

Dans la phase d'élaboration, toutes les ressources financières prévues au départ par l'ONC pour financer le processus d'élaboration du PAN n'ont jamais été mobilisées à temps et dans leur totalité. Cela a entraîné quelques retards sur la programmation initiale. Bien qu'ayant mis à la disposition de l'ONC l'expertise de fonctionnaires, l'Etat n'a pas mis en place des ressources spécifiques pour l'élaboration du PAN. Les partenaires au développement n'ont pas non plus répondu à la mesure des attentes que l'ONC a placée en eux.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PAN, certains partenaires au développement ont pris l'engagement d'appuyer le Sénégal. L'ensemble des besoins requis dans le cadre de la mise en œuvre du PAN n'a pas fait l'objet d'une évaluation exhaustive. Cela tient au fait que le PAN est considéré comme un cadre d'optimisation des actions existantes et qu'il doit par conséquent stimuler les activités en cours en matière de lutte contre la désertification. C'est la raison pour laquelle les requêtes de financement ne pourront être finalisées qu'après la revue globale qui va être menée et qui permettra d'évaluer les coûts additionnels à prendre en compte pour atteindre les objectifs fixés aussi bien pour les activités structurantes que pour les activités opérationnelles.

En tout état de cause, le financement des activités retenues devra nécessairement impliquer les partenaires suivants :

la participation de l'Etat ;

l'effectivité des contributions financières des acteurs à la base;  
la participation conséquente des partenaires au développement

### **8.3. Coopération technique développée**

Au cours de la phase d'élaboration du PAN, l'option retenue par l'ONC était de s'appuyer sur les compétences nationales. Dans le cadre de l'appui accordé à ses pays membres, le CILSS a fourni une assistance technique au Sénégal pour la définition d'une méthodologie nationale de conduite du processus. De même, l'Observatoire du Sahara et du Sahel qui fournit un appui afin de tester les indicateurs de suivi/évaluation du processus.

Cependant, certains partenaires au développement ont participé aux différentes concertations et ont émis des propositions et observations fort pertinentes. D'autres par contre se sont limités à une participation symbolique aux réunions sans prise de parole pour exprimer leur point de vue.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PAN, il pourrait se révéler utile d'envisager le développement de la coopération technique en cernant au préalable les besoins, les domaines et les priorités.

## **9. L'EXAMEN DES REPÈRES ET INDICATEURS UTILISÉS POUR MESURER LES PROGRÈS ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION ET L'ATTÉNUATION DES EFFETS DE LA SÉCHERESSE.**

### **9.1. Les mécanismes de suivi/évaluation mis en place**

La mise en place de mécanismes de suivi/évaluation favorisant l'implication et l'accès facile à l'information pour tous les acteurs constitue une priorité dans le cadre de la mise en œuvre de la CCD. A cet effet, des capacités nationales sont développées dans le cadre de l'observation et du suivi des milieux, de l'information et de l'évaluation du processus de désertification, du processus PAN. Ils reposent pour le moment sur trois outils fondamentaux :

un Système d'Observation du Milieu par Imaginerie Satellites mis en place par le CSE qui donne d'amples informations visuelles sur les causes, les manifestations et les conséquences de la désertification au plan physique dans les différentes zones éco-géographiques ;

un système d'information sur la désertification (SID) qui fait l'état des lieux au plan physique, institutionnel, législatif, réglementaire etc. Il constitue un système de circulation de l'information entre les différents acteurs concernés et sera régi par une charte informationnelle qui fixe les obligations des uns et des autres ;

Un dispositif de suivi/évaluation pour suivre et évaluer en temps réel les actions structurantes et les actions opérationnelles sur la base des objectifs, résultats, critères et indicateurs élaborés et les différentes étapes du PAN. Le Modèle de Suivi-Evaluation mis en place au Service forestier avec l'appui de la FAO et des Pays Bas sera d'un grand secours dans ce contexte.

En ce qui concerne les actions structurantes qui ont pour objectif de créer les conditions favorables à une lutte efficace contre la dégradation des terres et des autres ressources naturelles, les objectifs fixés sont :

- l'amélioration du cadre institutionnel et juridique ;
- le renforcement des capacités des organisations de base ;
- l'établissement d'accord de partenariat entre les acteurs à tous les niveaux ;
- la mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation du PAN ;
- la mise en place d'un mécanisme de financement durable.

En ce qui concerne les actions opérationnelles, les objectifs portent sur :

- la lutte contre la dégradation des sols ;
- la régénération des formations naturelles dégradées ;
- la lutte contre l'érosion éolienne et hydrique ;
- l'amélioration de l'autosuffisance alimentaire et énergétique ;
- l'amélioration de la disponibilité et de l'accès aux ressources en eau des populations ;
- la lutte contre les feux de brousse et la dégradation des forêts.

Toutefois, il se pose encore quelques facteurs bloquants pour rendre opérationnels les mécanismes de suivi / évaluation mis en place :

- le faible niveau de collecte, de normalisation, de caractérisation et de dynamisation des informations ;
- la faiblesse des capacités institutionnelles et techniques des acteurs impliqués (moyens techniques, matériels etc.) pour un accès facile à l'information ;
- le retard dans la mise en place d'un cadre formel d'accès à l'information (la charte informationnelle est en élaboration) ;
- la faiblesse institutionnelle dans le cadre de la gestion et de la mise en œuvre du dispositif de suivi / évaluation ;
- la faiblesse de l'appropriation des outils par l'ONC et par les acteurs ;
- l'absence de données géo-référencées et de données économiques quantifiables relatives à l'environnement et aux ressources naturelles ;
- l'absence de cadre national formel pour l'harmonisation et la mise en cohérence des bases de données existantes et relatives à la lutte contre la désertification ;
- la faiblesse de la prise en charge de la dimension sous-régionale et régionale de la lutte contre la désertification par le SID.

## **9.2. Mesures envisagées pour le renforcement des mécanismes de suivi/évaluation**

Dans le souci d'éliminer les obstacles énoncés, des mesures sont envisagées et découlent de recommandations essentielles formulées lors des différentes rencontres sur la mise en œuvre de la CCD. Il s'agit en fait :

- de rendre le SID plus opérationnel ;
- de renforcer le système d'observation des milieux ;
- de mettre en place un système plus global d'information sur l'environnement (SIE) ;
- d'élaborer des rapports périodiques sur l'état de la LCD et la mise en œuvre de la CCD ;
- de renforcer les capacités des acteurs pour un accès facile à l'information
- de faire valider par les acteurs la charte informationnelle élaborée sur la base d'un consensus ;
- de renforcer les capacités institutionnelles en ce qui concerne la gestion et la mise en œuvre du

dispositif de suivi / évaluation ;  
de développer des actions susceptibles de favoriser l'appropriation des outils mis en place, par les acteurs et par l'ONC ;  
d'élaborer au niveau de chaque cadre de partenariat une grille de suivi / évaluation de l'impact des actions opérationnelles ;  
d'élaborer des bases de données géo-référencées dynamiques ;  
de renforcer les capacités nationales en économie environnementale (études d'impact, analyse économique, évaluation environnementale, outils de diagnostic, de suivi/évaluation, économique, etc.) ;  
de favoriser l'utilisation des langues nationales et le recours aux techniques et connaissances locales dans le suivi/évaluation des actions opérationnelles.