



PMF/FEM

PROGRAMME DE MICROFINANCEMENT DU
FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL
PMF/FEM - PROJET SEN/98/G52

STRATEGIE DE PROGRAMME DU SENEGAL POUR
LA SECONDE PHASE OPERATIONNELLE
(1999 - 2003)

DOCUMENT DE SYNTHESE

MAI 1999

COORDINATION NATIONALE DU PMF/FEM-PNUD

Adresse : Sicap Amitié I,
villa n° 3089 Bis
BP : 16031 - Dakar/Fann

Tél : 824.44.09
Fax : 825.54.51
Email : gefsgp@telecomplus.sn

I - INTRODUCTION

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), vise essentiellement la protection de l'environnement mondial à travers la mise en œuvre de projets et programmes relatifs à quatre domaines de priorité (la préservation de la diversité biologique, l'atténuation des changements climatiques, la protection des eaux internationales et la préservation de la couche d'ozone¹). La déforestation, la dégradation des sols et la désertification sont également prises en charge par le FEM quand ces aspects sont en relation directe avec les domaines de priorité ci-dessus. Depuis sa création en 1992, le Programme de Microfinancement du FEM (PMF/FEM) a occupé, au sein du système FEM une place stratégique en finançant des initiatives à base communautaire qui satisfont aux critères et objectifs du FEM.

Ainsi le PMF/FEM, abrité par le PNUD est un programme opérationnel depuis 1993. L'hypothèse de base de l'intervention du PMF/FEM procède de la conviction que les problèmes environnementaux mondiaux relevant de trois des quatre domaines de priorité du FEM (biodiversité, eaux internationales et changements climatiques) peuvent trouver des solutions à partir des initiatives des communautés locales quand celles-ci sont suffisamment impliquées et outillées dans l'identification des problèmes et menaces ainsi que dans la mise en œuvre de projets et programmes qui visent à lever ces menaces sur l'Environnement Mondial. Le PMF/FEM offre au mécanisme FEM et au secteur de l'environnement et du développement dans son ensemble, des approches testées sur le terrain qui peuvent être reproduites et élargies au bénéfice de l'environnement. Au Sénégal, les phases précédentes ont permis au programme d'asseoir les bases de la participation du PMF/FEM à la protection de l'environnement mondial grâce à l'identification des stratégies et méthodes de la participation des communautés, à l'articulation du Programme aux priorités nationales, à la concentration, à la massification de l'intervention, et à l'adhésion des communautés et des partenaires au Programme.

Ainsi après la formation d'un Comité National de Sélection, organe décentralisé de pilotage du programme et l'élaboration d'une stratégie nationale, le PMF/FEM a financé, lors de sa phase pilote (1993-1996), 16 projets d'un coût de 340.920 \$ US dans les 3 domaines de priorité du FEM.

Les résultats encourageants de cette phase pilote (engouement et participation des communautés et des ONG, gestion décentralisée) ont abouti à la mise en place d'une première phase opérationnelle (1996-1998) qui a permis un recentrage des objectifs. Durant cette phase, le programme a financé 14

¹ Ce dernier thème n'est plus pris en compte par le PMF/FEM depuis sa première phase opérationnelle

projets pour un montant de 377 807\$ US. Au total, en cinq ans, le PMF/FEM du Sénégal a financé 30 projets pour un montant global de 718.727 \$ US.

II - CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

Le Sénégal est divisé en six zones écogéographiques et renferme de grandes potentialités dans le domaine des ressources naturelles qu'elles soient animales, végétales ou hydriques. Les conditions climatiques défavorables (sécheresse), l'existence de systèmes d'exploitation inadaptés et peu rationnels ont conduit à des désordres écologiques qui se traduisent en termes de menaces ou de défis à la conservation des ressources biologiques, à la protection des eaux internationales et à l'atténuation des changements climatiques.

- *Problèmes et menaces dans le domaine de la biodiversité²*

Les risques d'ordre naturel (sécheresse, dégradation, salinisation, alcalinisation et baisse de fertilité des sols, érosion hydrique et éolienne) sont accentués par les activités humaines comme la destruction des habitats naturels, les feux de brousse, les défrichements à des fins agricoles, le braconnage et la pollution. A ces risques, il faut ajouter l'insuffisance d'études d'impact sur les ressources biologiques, le manque d'application de la réglementation en vigueur et le faible niveau d'éducation et de formation des populations. Ces menaces sont présentes dans toutes les zones écogéographiques du pays mais sont plus sensibles dans les régions pauvres en potentiel biologique (nord du Sénégal, Ferlo).

- *Problèmes et menaces dans le domaine des changements climatiques*

Dans la convention du même nom, les changements climatiques sont définis comme «des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables».

Les menaces principales sur le climat sont les émissions de gaz à effet de serre que sont le gaz carbonique le méthane, le gaz nitreux. Ces émissions de gaz sont surtout le fait de procédés industriels, la production d'énergie, la décomposition des déchets à l'air libre (décharges publiques), les feux de brousse et certaines méthodes culturelles et enfin l'échappement de gaz des voitures.

² La biodiversité représente pour un pays le nombre total des espèces végétales et des espèces animales vivant sur son territoire

Au niveau communautaire, les activités ayant des impacts sur les changements climatiques sont essentiellement constituées par les feux de brousse, la déforestation et la production d'énergie à partir du bois. A cela s'ajoutent, au niveau juridique et institutionnel, les défauts d'application de certains textes et lois, l'absence de coordination entre les différentes structures concernées et l'absence d'informations fiables sur les émissions nettes de gaz à effet de serre et les capacités nationales de stockage.

- *Problèmes et menaces dans le domaine des Eaux internationales*

Les eaux internationales englobent les mers et océans, les grands écosystèmes marins, les mers fermées ou semi-fermées et les estuaires, de même que les fleuves, les rivières, les lacs, les bassins d'eau souterraine et les marais ayant des bassins de drainage transfrontaliers ou des frontières communes. Pour le Sénégal, ce domaine comprend essentiellement les fleuves Sénégal et Gambie et la frange de l'Océan Atlantique.

Les problèmes majeurs identifiés sont liés à l'érosion des côtes marines et fluviales, à la salinisation, l'alcalinisation et l'acidification des sols, à la pollution chimique (effluents industriels) et bactérienne, à l'impact des barrages sur le fleuve Sénégal, à la surexploitation des ressources halieutiques, à l'absence d'application des textes de lois et au manque de coordination des structures concernées au niveau institutionnel.

III - LECONS TIREES DES PHASES PRECEDENTES

a) Leçons de la phase pilote

La phase pilote a connu une évaluation indépendante (1995) et une évaluation nationale (1996) qui ont permis de faire un certain nombre de constats :

- la mise en place d'un cadre d'harmonisation et de gestion transparente des projets et du programme grâce à un Comité National de Sélection réunissant les différentes parties prenantes de la Politique Environnementale du Sénégal ;
- l'élaboration et la mise en œuvre de mécanismes de gestion et de durabilité des projets (Approche Participative, Diagnostic Institutionnel, gestion décentralisée, auto-évaluation, renforcement des capacités, Fonds d'Appui à l'Environnement et au Développement, utilisation de l'expertise locale, intégration des connaissances traditionnelles...);
- l'adhésion des ONG et OCB au programme ;

- l'identification de méthodes et stratégies communautaires pouvant atténuer les menaces qui pèsent sur l'environnement mondial.

Les points faibles du programme dans cette phase pilote avaient été situés dans :

- la durée des projets (2 à 3 ans) souvent insuffisante pour apprécier les effets des projets environnementaux ;
- les difficultés de suivi de certains projets (absence de rapports d'étape) ;
- la faiblesse des subventions aux projets au regard des objectifs (50.000 \$ US au maximum).

b) Leçons de la phase opérationnelle 1

La première phase opérationnelle a fait l'objet d'une évaluation indépendante en février 1998. Un renforcement des aspects positifs de la phase pilote ainsi que plusieurs améliorations ont été notés au cours de la première phase opérationnelle avec notamment :

- l'élaboration d'une Stratégie Programme Pays, cadre de référence des activités,
- le cadrage des actions du PMF/FEM aux orientations nationales en matière de protection de l'Environnement ;
- la mise en place de stratégie de massification (concentration géographique et thématique) pour une meilleure efficacité des interventions du PMF/FEM ;
- le développement d'un réseau de partenariat avec d'autres Programmes pour mieux asseoir l'approche programme (cofinancement, co-intervention, partage des coûts), avec la Communauté des ONG ainsi qu'avec les Institutions de Recherches et de Formation ;
- la mise en oeuvre d'un projet d'information, de sensibilisation, de communication et d'échanges d'expériences et d'un projet de renforcement des capacités des ONG et OCB.

Toutefois, malgré ces aspects positifs, on note un certain nombre de contraintes. Le programme reste limité par :

- Les difficultés d'harmonisation des interventions des différents partenaires,
- La nécessité de prendre en compte, dans les projets du PMF/FEM les besoins fondamentaux des populations (moyens d'existence) compte tenu de la faiblesse économique des communautés,
- Les difficultés de trouver des indicateurs pour les avantages environnementaux mondiaux,
- L'insuffisance des moyens financiers pour mieux prendre en compte l'articulation entre les objectifs du FEM, les cadres de planification nationale et la diversité des acteurs.

- **Résultat 1.3** : une stratégie de suivi-évaluation élaborée et mise en œuvre.
- Objectif spécifique 2 : Contribuer au développement d'un partenariat fondé sur l'approche Programme
- **Résultat 2.1** : un réseau de partenariat établi entre le PMF/FEM, le FEM Macro et d'autres programmes et projets.
- **Résultat 2.2** : une stratégie de mobilisation de ressources élaborée et mise en œuvre.
- Objectif spécifique 3 : Favoriser le développement d'un réseau d'échanges d'expérience de protection de l'environnement mondial.
- **Résultat 3.1** : un programme de renforcement des capacités des acteurs-clés défini et mis en œuvre
- **Résultat 3.2** : une stratégie de communication élaborée et exécutée.

4.3 - AXES STRATEGIQUES DE LA SPS

La Stratégie du Programme Sénégal s'articule autour des axes ci-après :

a) - Liens entre avantages environnementaux locaux et mondiaux

Il s'agit d'assurer des avantages à l'environnement mondial dans les domaines de la biodiversité, des changements climatiques et des eaux internationales tout en engendrant des acquis au niveau local à travers des approches à base communautaire. Le principe de base est que l'atteinte des avantages mondiaux ne peut se réaliser si le PMF/FEM n'intègre et ne considère les besoins immédiats et prioritaires des communautés de base d'autant plus que l'une des lignes directrices du programme demeure l'atteinte des populations marginales et des communautés isolées chez lesquelles les conditions de base du développement ne sont pas réunies et chez qui les autres donateurs ou ONG ne sont pas très présents.

b) - Articulation de la stratégie-programme du PMF/FEM/SENEGAL aux autres cadres de planification nationale

L'articulation de la stratégie programme du PMF/FEM aux autres cadres de planification nationale a pour objet la mise en cohérence des options du FEM avec les orientations de politiques économiques dégagées par le plan national de développement économique et social (9^{ème} plan) ainsi qu'avec les

exercices de planification environnementale du Sénégal (Plan National d'Action Environnemental, Stratégie Nationale de Conservation de la Biodiversité, Stratégie Nationale des Changements

Climatiques, Programme National de Lutte contre la Désertification etc..) et les conventions internationales signées et ratifiées par le Sénégal en relation avec les domaines du FEM (Convention de Ramsar relative aux zones humides, Convention relative au Commerce Internationale des espèces de faunes et de flores sauvages menacées d'extinction CITES, Convention sur la diversité biologique, Convention des Nations Unies sur la désertification, Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques...).

La concrétisation de l'articulation entre le SPS et les cadres de planification nationale se fera à travers une concentration thématique et géographique sous-tendant l'approche programme retenue comme principale modalité pour l'atteinte d'avantages mondiaux.

c) - *Liens entre protection de l'environnement et moyens d'existence durable*

Malgré ses financements limités le PMF/FEM s'est souvent trouvé confronté à la problématique de la prise en charge des conditions de base du développement tels que l'appui technique, le renforcement des capacités, l'encadrement des femmes, et la génération de revenus. Dans la seconde phase opérationnelle, une stratégie spécifique de mobilisation d'autres ressources financières sera élaborée afin de couvrir les besoins socio-économique de base qui sont incontournables pour une protection durable de l'environnement. Cette stratégie devra identifier de façon participative, les activités d'accompagnement à caractère socio-économiques qui dans le cadre du partenariat traditionnel, seront soumises au financement d'autres organisations (les ONG, le secteur privé, les donateurs internationaux, les agences gouvernementales, les autres programmes du PNUD...).

d) - *Recentrage du contenu et de la gestion des projets*

Le point de départ du PMF/FEM en terme d'avantage mondial est d'assurer que chaque idée/proposition de projet satisfait aux critères du FEM et que chaque proposition exprime clairement comment les objectifs et activités du projet auraient un impact sur la conservation de la biodiversité, l'atténuation des changements climatiques et la protection des eaux internationales. Une grande attention sera également portée à l'atteinte d'avantages environnementaux et socio-économiques locaux. Il en résulte la nécessité d'améliorer et d'adapter la gestion du cycle des projets aux objectifs du FEM ; le cycle comprenant les étapes suivantes (idée de projet, proposition de projet, sélection, mise en œuvre, suivi et évaluation de projet).

e)- Eléments de Durabilité :

La Stratégie s'articule autour des axes suivants :

- Renforcement de la pérennité des projets par les populations (éducation environnementale, promotion et valorisation des connaissances locales traditionnelles, échanges d'expériences entre projets et programmes, prise en compte des besoins prioritaires des populations...).
- Renforcement des capacités des acteurs clés et des institutions locales
- Recherche de l'appui du Gouvernement
- Promotion du programme PMF/FEM auprès des donateurs

4.4 - Modalités de mise en œuvre de la SPS

La mise en œuvre des orientations stratégiques nécessite la définition de mécanismes en terme d'approche, de renforcement de capacité, de mobilisation des ressources et de communication.

➔ L'Approche-programme est une approche pluripartenariale, multisectorielle, intégrative et dynamique. En se focalisant sur la concentration thématique et géographique de l'appui (co-financement, co-intervention), la concertation avec tous les acteurs et la coordination des actions, l'approche programme permet de profiter de l'effet synergie résultant de la sommation d'avantages comparatifs générés par différents programmes/projets.

Les actions seront basées sur :

- La concentration thématique et géographique regroupant :

1) trois zones de biodiversité

- La zone de biodiversité de la Petite Côte qui concentre un parc national réserve de la biosphère, un site du domaine marin, des estuaires et une partie continentale avec neuf forêts classées.
- La zone de biodiversité de la façade atlantique nord qui comprend les Niayes, un site du domaine marin des estuaires, de parc national de la langue de barbarie, la réserve spéciale de faune de Geumbeul, la réserve cynégétique de Maka diama le parc national des oiseaux de Djoudj et la réserve spéciale de faune de Ndiaël.

- La zone de biodiversité sud/sud-est qui comprend la basse Casamance (onze forêts classées, un parc national, une réserve ornithologique et un site du domaine marin), la haute Casamance (forêts classées et cinq forêts galeries), la région de Tambacounda qui inclut le parc national de Niokolo Koba (réserve de la biosphère et patrimoine mondial) et onze forêts galeries.
- 2) une zone Eaux Internationales/dégradation des sols le long du fleuve Sénégal, le fleuve Gambie et la façade atlantique
- 3) un portefeuille de projets sur les changements climatiques sur l'ensemble du territoire national.

- La promotion d'un mécanisme de concertation et de coordination des différents acteurs

Il s'agira dans chaque zone, d'impulser un mécanisme de concertation et de coordination regroupant les représentants de toutes les parties prenantes. C'est dans ce cadre que les objectifs visant le réseau de partenariat et le réseau d'échanges seront réalisés.

➔ La mobilisation des ressources complémentaires pour faire face aux besoins des communautés de base pour une utilisation durable des ressources naturelles. L'objectif du PMF/FEM sera à travers les liens de partenariat, de favoriser les cofinancements et l'appui technique pour compléter ou augmenter les subventions des projets.

➔ Le renforcement des capacités visera l'adéquation entre le PMF/FEM et les Stratégies et Programmes Opérationnels du FEM et les interventions des autres partenaires. Il passera par :

La formation des acteurs-clés

La formation des acteurs se fera à travers plusieurs canaux : ateliers, assistance technique, formation, visite des projets et échanges, etc. Les ateliers et autres supports viseront à :

- éduquer une très large audience nationale sur la problématique de la protection de l'environnement et le rôle du FEM : mission, stratégie, politique et procédure ;
- assurer la coordination et l'échange d'informations,
- fournir des renseignements pratiques sur la façon d'accéder aux subventions du PMF/FEM et de ses partenaires ainsi que sur la manière d'exécuter les activités des projets retenus ;
- diffuser l'information sur les meilleures pratiques et les leçons apprises.

Il est à noter que les séminaires paysans constituent également une forme d'atelier pouvant se tenir en langues locales.

Appui technique aux OCB et ONG

- appui technique pour la préparation et la mise en œuvre des projets en vue de leur contribution à l'atteinte d'avantages environnementaux mondiaux
- formation pour la participation des bénéficiaires au cycle du projet, de la mise en œuvre à l'évaluation.

Visite de projets et échanges : pour tirer des leçons et partager des expériences enrichissantes.

- ➔ La communication par une systématisation, un élargissement et une amplification des impacts qui devrait déboucher sur une intégration respectueuse des leçons d'expériences

4.5 - Suivi-Evaluation :

Le volet «suivi et évaluation» revêt une grande importance. Il s'agira de mettre en place un système codifié qui devra permettre de surveiller la performance des projets, de renforcer les capacités locales à mettre en œuvre, à suivre et à évaluer (approche participative, approche genre et développement), de documenter, de tirer et de diffuser les leçons apprises au niveau des projets.