

**RAPPORT D'EVALUATION DU PROGRAMME D'ASSISTANCE
POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DU
RESEAU DES PARLEMENTAIRES**

par Boubacar Niane
Sociologue,
Analyste d'orientation et de gestion de développement
bniane@refer.sn

Dakar, octobre 2009

Évaluation commanditée par l'Ambassade des Pays

Résumé exécutif

- i. La présente évaluation intervient deux ans après la mise en place du Programme
tales

1. Introduction générale

1. Le Sénégal, comme beaucoup de pays de la zone subsaharienne, se trouve confronté à de multiples problèmes en matière de gestion durable de l'Environnement et des Ressources naturelles. Entre autres défis qu'il importe de relever pour le Sénégal, les spécialistes notent i) une surexploitation des ressources naturelles due pour la plupart du temps à de fortes concentrations de populations ; ii) une pollution multiforme et dont le seuil de tolérance est très souvent dépassé avec comme conséquences des nuisances et maladies à plus ou moins long terme ; iii) des changements climatiques dont les conséquences sur l'agriculture en particulier peuvent irrémédiablement hypothéquer le développement des pays concernés, car impactant négativement la productivité des populations travailleuses. Toutes ces situations relativement complexes, exigent des solutions techniques très hardies qui doivent être facilitées par une nette volonté politique. Et il est largement admis qu'un des principaux enjeux du travail parlementaire demeure la maîtrise des questions techniques sous jacentes aux débats d'orientation et de décisions politiques. Or tout en votant et/ou ratifiant des lois et conventions relatives à l'Environnement, une très large proportion de parlementaires ne dispose pas d'une maîtrise technique suffisante des questions et enjeux qui s'y rapportent. Dèlativemen

logiques des politiques environnementales, le contexte politico-administratif d'émergence et de fonctionnement des Réseaux parlementaires sénégalais, avant d'apprécier assez sommairement les orientations et acquis du REPES dans sa première phase d'existence (avant la mise en place du Programme d'Appui). Dans un deuxième temps, le dispositif opérationnel de l'AP/RECEP a été analysé : organisation et fonctionnement du REPES modes et instruments d'intervention de l'AP Plans d'action initiés montage institutionnel du Programme d'Appui. Les résultats obtenus ont été ensuite présentés et appréciés afin de pouvoir identifier non seulement les effets obtenus, mais aussi et surtout les facteurs de facilitation et/ou de contreperformance. Dans un troisième temps, des contours d'actions fortes d'amélioration ont été esquissés.

Pour parvenir à ces résultats, plusieurs outils et instruments ont été utilisés. Outre l'analyse d'une documentation composée pour l'essentiel des programmes de travail et des bilans annuels du REPES et de l'équipe d'AP, plusieurs entretiens ont été menés : membres actuels du REPES ancien membre équipe d'AP responsables de l'UICN - etc. (cf. Annexe 1)

2. Le REPES et son contexte de déploiement

2.1 Cadres de référence

4. Au moins trois cadres référentiels peuvent être retenus pour bien analyser et apprécier les engagements et réalisations du REPES et de l'AP.

-administratif qui

reste caractérisé par une prépondérance de l

2.1.1 Cadre logique en matière d'environnement

5. Le Sénégal dispose de plusieurs documents de politique environnementale. Outre la Lettre de politique sectorielle de l'Environnement, le Plan national d'Action pour l'Environnement (PNAE), il a été adopté des lois portant sur le Code forestier, le Code de l'Environnement, etc. sans compter le CDSMT "Environnement. Le Sénégal a par ailleurs ratifié plusieurs conventions internationales relatives à l'ERN. Cet arsenal législatif pertinent est très souvent insuffisamment appliqué, voire pas appliqué. En effet, les décrets et autres mesures réglementaires d'opérationnalisation ne sont pas toujours initiés et exécutés avec esprit de suite. Entre autres indicateurs de ces incohérences ou dysfonctionnements, on peut noter par exemple la baisse tendancielle du budget du Ministère en charge de l'environnement depuis 2005, alors que les autorités étatiques déclarent accorder une priorité à la préservation et à la gestion durable de l'ERN. En effet, la part du budget alloué ce Département ministériel par rapport au budget national a enregistré une baisse depuis plusieurs années. De 2,02% en 2005, il est passé à 1,84% en 2006, 1,68% en 2007 et 1,57% en 2008 (cf. Pays-Bas, 2009). Ce qui peut

6. Par rapport à une telle situation, l retenu, d'accord parties, les thèmes prioritaires ciblés par le Gouvernement sénégalais et portant sur

Commissions techniques. Mais en même temps, cette ambiguïté peut-être mise à profit pour accroître la capacité du REPES d'influence (cf. plus bas).

12. Une spécificité sénégalaise est la très grande pluralité des Réseaux de parlementaires avec un risque certain de dépréciation de leur image². Selon plusieurs sources orales, ils sont plus d'une vingtaine et "ont souvent une vie relativement éphémère". Parmi d'autres on dénombre : le Réseau sur le foncier le Réseau sur l'analphabétisme le Réseau sur la Banque mondiale le Réseau sur le NEPAD le Réseaux des enfants mal traités le Réseau sur les catastrophes le Réseau des femmes parlementaires de l'OCI etc.

2.1.3 Assistance Parlementaire au Sénégal

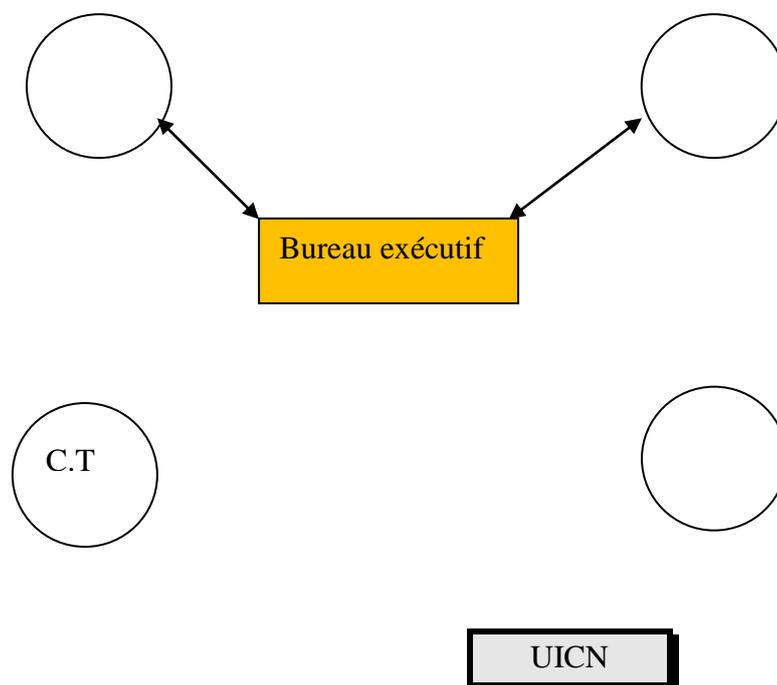
13. L'Assistance parlementaire est une démarche relativement nouvelle au Sénégal. La première expérience a été initiée après 2000 avec l'appui (du FNUAP) au "Réseau des parlementaires pour la population et le développement". Ce programme a duré environ trois ans avec un expert danois travaillant en pool avec un AP au Ghana. Ensuite il y a eu une

des Pouvoirs Exécutifs. Ces Réseaux qui sont des structures souples, relativement informelles, entendent s'impliquer dans des questions jugées essentielles pour l'action parlement

23. Dans son domaine d'intervention qui est la gestion durable de l'ERN, le Règlement interprète le REPES (premier) et les principaux objectifs poursuivis par le REPES :

- renforcer CAP membres
-
- défendre les intérêts des populations et porter leurs préoccupations prioritaires ;
- promouvoir des échanges au niveau national et international

26. Suite au Forum de Mbodiène, un règlement intérieur a été adopté par l'Assemblée générale du REPES (cf. REPES, 2008b). Ledit règlement stipule que deux assemblées ordinaires sont prévues par an (cf. REPES, 2008b) . Mais les différents documents consultés, ainsi que des témoignages de membres attestent que la tenue de ces assemblées est bien peu régulière. Quid des assemblées extraordinaires. Ce qui fait que toutes les informations ne sont pas bien partagées entre membres. C'est là un facteur de démobilitation possible.

Schéma 1 :

28. L'efficacité du REPES comme organisation dépendra largement du fonctionnement de ces CT. Sinon le type de leadership sera davantage "top-down", plus ou moins directif. Et même s'il donne des résultats ponctuels, ceux-ci cesseraient dès que cesse l'intervention de l'animateur principal (ici le Président du Réseau) ou du bureau Exécutif.

3.2 O

AP/RCEP

29. L'AP/RCEP a été officiellement installée en septembre 2007. La mission principale qui lui a été assignée est d'agir comme une interface, un "centre-ressources" qui fournit, en tant que de besoin au REPES et à ses membres, l'appui et les facilitations nécessaires pour mener à bien leurs actions parlementaires. Par ailleurs, des relations fonctionnelles et non de tutelle doivent exister entre l'équipe et l'UICN qui gère le programme pour le compte des Pays-Bas.

30. Pour la réalisation de ses missions, l'équipe d'AP dispose d'un bureau assez bien équipé à l'Assemblée nationale (ordinateurs téléphone). Mais l'accès à Internet n'y est pas encore disponible. Ce qui justifierait que les Assistants travaillent souvent au siège de l'UICN où un local leur est attribué.

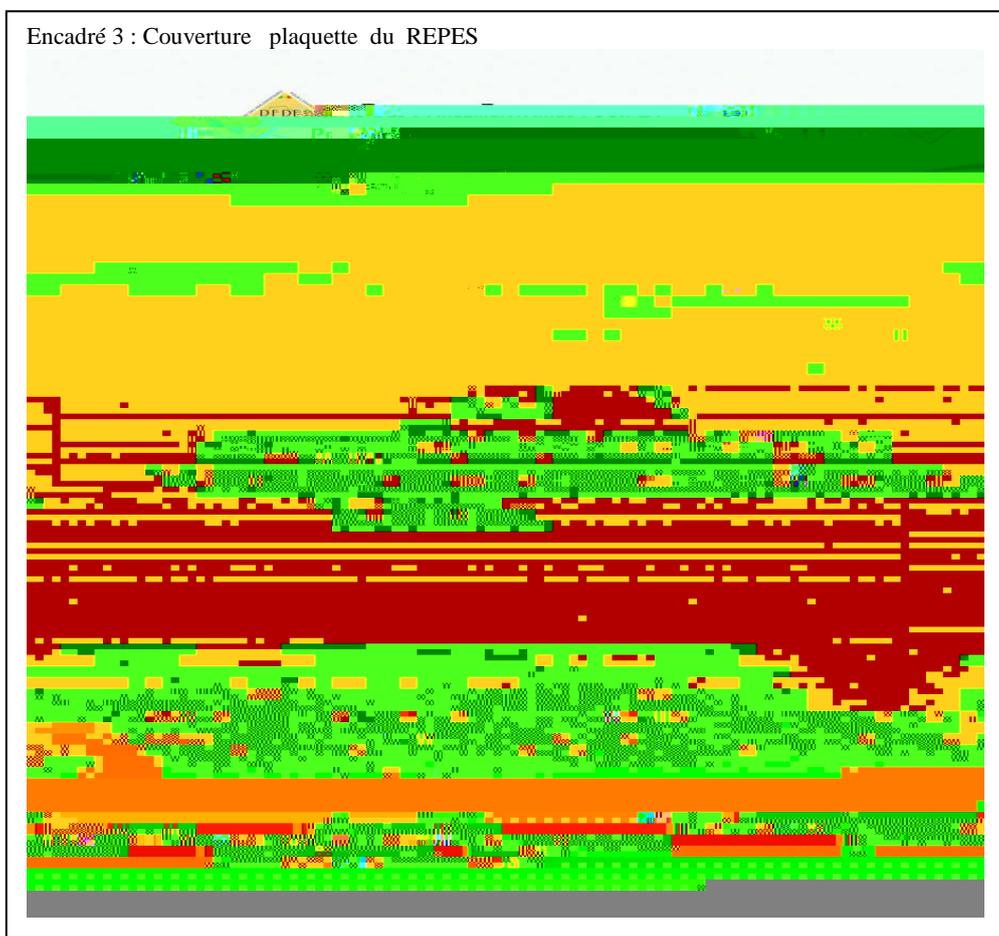
31. L'équipe travaille de manière très collégiale. Elle a élaboré plusieurs instruments d'intervention et de gestion. Parmi ceux-ci, on peut noter des plans d'action annuels, des fonds documentaires, des plaquettes d'information, un projet de site Web, etc. Elle a en outre constitué un réseau de collaboration technique avec les directions et services du

MPENBRALA, des Instituts universitaires, etc. En cela, elle joue un rôle d'interface entre le REPES et lesdites structures.

32. L'examen du tableau 2 montre que pour les années 2008 et 2009, les activités planifiées par les Assistants en rapport avec le REPES, portent pour sur les fonctions de production/dissémination (recherche-action), d'information/sensibilisation, de formation, d'échanges et coopération. L'action parlementaire (interpellations projet de proposition de loi questions écrites et orales) est aussi prévue. Ces plans d'actions devraient disposer d'une rubrique explicite "Suivi des politiques, de l'application des lois et règlements". A cet effet, les AP mettraient à la disposition des membres du REPES, mais aussi à d'autres parlementaires (travail de lobbying), un récapitulatif d'un g"Tableau des Opérations Environnementales" (TOE, ires (trad

Schéma 2 : Réseau partenarial du REPES⁵

40. En matière de politique de communication, les résultats du REPES sont mitigés. La couverture et le compte rendu des manifestations du réseau sont généralement bien assurés par les organes de presse (journaux radios télévision). C'est le cas, entre autres exemples, de la cérémonie d'installation des AP (



4.3

42. Le taux de réalisation de plans d'action, même s'il est assez satisfaisant, doit être amélioré. En se référant au tableau 4, on peut constater la récurrence de certaines activités. Ce qui peut signifier qu'elles n'ont pas été totalement réalisées. Ou bien qu'elles sont reconduites à dessein, au lieu d'explorer d'autres domaines aussi pertinents.

Tableau 4

ons

Rubriques	Réalizations		
	2007	2008	2009 ⁶
Organisation et action parlementaires	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboration question côtière 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 3 questions orales + 1 question écrite suite à la visite Réserve Delta ✓ Interpellation ministres / gestion aire marine Abéné (Casamance) ✓ Processus élaboration proposition loi / littoral 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assemblée générale REPES
Appui technique	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Préparation note technique ✓ Rapport technique sur la visite des sites mer ✓ Conception logo REPES 		
Formation / information / Sensibilisation	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Forum de Mbodiène ✓ Mise à disposition des documents conventions internationales issues de Rio 92 ✓ Gore « Une vérité qui dérange ». au théâtre national 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conférence / santé zones humides, santé populations ✓ Célébration J.M Zones humides ✓ Ziguinchor 	

Matrice de degré de congruence / prise en compte de quelques programmes et cadres référentiels par le REPES⁷

Thèmes de l'entente Groupe des PTFs / Gouvernement	Aménagements forestiers et Exploitation	Quelques domaines					
	Gestion des Parcs et de la Biodiversité	Biodiversité		Gestion des Parcs	Gestion côtes et aires marines		Gestion zones humides
	Cadre Institutionnel et réglementaire						
	Fiscalité forestière	réforme institutionnelle et organisationnelle du Ministère de	Mise en défens	la part du budget du MEPN dans les dépenses totales de	réserves et parcs naturels avec un plan	gestion des écosystèmes marins et côtiers	plans directeurs de gestion des ordures dans capitales régionales
	Quelques actions et						

conçues, sans oublier les compte rendus. Le suivi et l'évaluation

n'ont pas été effectifs. Le processus d'élaboration d'une proposition de loi (sur le littoral) a été enclenché. Il n'a pas encore abouti. Il convient de relativiser la quasi inexistence de propositions de loi et le non examen des questions orales introduites par le REPES. De manière générale, les questions orales traitées par l'Assemblée en plénière sont assez peu nombreuses en 2008 et 2009 du fait de certaines tensions politiques qui ont ralenti le fonctionnement du parlement (destitution / démission de Macky Sall, Président de l'Assemblée). Quant aux propositions de lois, elles sont au total très peu nombreuses dans toute l'histoire du Parlement sénégalais.

47. La formation a aussi occupé une place assez importante dans les activités de l'AP. Il s'agit des différents ateliers et séminaires organisés. Les visites de terrain constituent aussi des moments de formation par le vécu.

48. La facilitation / dissémination des acquis du REPES a aussi fait l'objet de tentatives non négligeables même si le "taux de pénétration" des supports utilisés reste assez faible (cf. infra). En autres, on peut noter la diffusion d'une plaquette sur les principales activités du REPES (cf. encadré 3), un site web non encore fonctionnel.

4.5 Quelques actions phares

49. Pour une large part, les "Success Stories" du REPES (Encadrés 4 et 5) ont été obtenues suite à des visites de terrain. Quant à l'élargissement de la zone d'influence (hors du Sénégal) possible du REPES, il procède d'un leadership naissant, grâce notamment au dynamisme dont a fait montre l'équipe dirigeante appuyée par l'UICN et les AP. La décision d'instituer un "check off" illustre bien cette volonté des membres du REPES de disposer de moyens financiers propres.

50. A la suite de l'Atelier sur la pêche de la baleine, le REPES a eu et exprimé une différence par rapport à des autorités de l'Exécutif. Ceci peut être interprété comm1 0 0 1 5248Mf l(A

5. Leçons apprises

51. La visibilité du REPES s'est accrue depuis la mise à sa disposition d'AP. A n'en pas douter, la zone et les domaines du REPES se sont notablement élargis depuis. Mais tous les effets escomptés n'ont pas été obtenus, même si d'autres non planifiés sont advenus et ont contribué à une relative plus value du REPES et de l'équipe d'AP.

5.1 Effets induits

5.1.1 Effets planifiés

52. Parmi les effets prévus et obtenus, il y a quelques actions et prises de position de la part du REPES et de ses membres. Il est difficile de mesurer avec exactitude les effets des formations sur les CAP des membres ayant participé aux séminaires et rencontres, en particulier pour leur action parlementaire. Mais force est de constater que les visites ont provoqué des réactions et prises de positions de la part du REPES. A ce titre on peut mentionner le lobbying auprès du Président de la République afin de faire mener des travaux de réflexion au Djoudj. Il y a aussi plusieurs déclarations et prises de positions.

53. Un autre effet obtenu est l'initiation de CREE. Ces collectifs constituent les premiers éléments d'un réseau national d'élus. En outre, il peuvent être considérés comme la première étape, le premier jalon de "cercles concentriques de regroupements". D'abord des coalitions régionales d'acteurs en faveur de l'ERN, puis une Coalition nationale, avant de renforcer le Réseau régional (international) des parlementaires des pays du PCRM (cf. § suivant).

matière d'organisation de rencontres et séminaires, elle fournit conseils et assistance aux AP quand il s'agit d'organiser et de gérer des déplacements hors de Dakar. En somme, il y a un flux à double sens et mutuellement enrichissant. Cependant il importe de veiller à ce que cette situation ne soit pas source de biais et/ou dysfonctionnements dans le travail des AP.

62. Selon les responsables du REPES, il a été noté plusieurs demandes de participation de parlementaires non membres du Réseau à l'occasion de séminaires organisés par ce dernier (cf. par exemple le séminaire sur l'Energie). C'est là un effet d'entraînement à maintenir et à valoriser pour une plus grande visibilité du REPES.

5.2 Facteurs de réussite / de contreperformance

5.2.1 Facteurs handicapants

63. Sans aucun doute, les fortes tensions politiques au sein de l'Assemblée, constituent un facteur bloquant, ou tout au moins de ralentissement dans le fonctionnement du Réseau. En effet, durant de telles périodes, les membres sont plus préoccupés à résoudre des contradictions politiques, qu'à mener des activités au profit du Réseau.

64. Un autre facteur qui ne facilite pas les performances escomptées est le relatif inflexibilité de l'approche plaidoyer retenue au moment de la mise en place du REPES. L'on observe que les actions de plaidoyer sont beaucoup moins importantes que les rencontres de validation des politiques présentées par l'Exécutif.

65. Si les AP sont davantage concentrés sur des actions techniques (rédaction de notes de compte rendu études facilitation du fonctionnement du REPES), ils peuvent difficilement développer d'autres activités pourtant nécessaires. Parmi celles-ci, il y a la formation techniques de plaidoyer, de mobilisation sociale, de lobbying.

66. Un autre facteur limitant est le relatif déficit de zones de convergence entre plans d'actions REPES et autres acteurs et partenaires pertinents, notamment les PTFs et plus spécifiquement, les Pays-Bas. Les ententes entre lesdits PTFs et le Gouvernement, si elles sont très insuffisamment prises en compte, peuvent constituer des sources de mésentente, voire de mesures de rétorsion préjudiciables au bon déroulement des programmes. En d'autres termes, quand bien même les Parlementaires n'ont pas en ententes, ils devraient pouvoir faciliter leur e respect des échéanciers.

67. Une forte influence de l'UICN et de son plan d'actions dans l'élaboration et la mise en dysfonctionnements. Au lieu de jouer un rôle d'organisation-ressource, d'organisation facilitatrice, l'UICN apparaît involontairement comme "organisation tutrice", indispensable accompagnatrice. Ce qui peut freiner un tant soit peu le développement, l'exploitation d'autres créneaux. Quand bien même un large spectre d'activités et de domaines est ciblé par cinq

commissions du REPES (REPES, 2008), force est de constater que pour l'essentiel, les activités effectivement réalisées relèvent, dans une large part, de domaines prioritaires pour l'UICN.

5.2.2 Facteurs de facilitation

68. La fluidité et la permanence du flux d'informations vers les membres est un premier

en avant l'autonomie de fonctionnement qui génère divers profits (cf. plus haut), avec en

87. Le REPES doit renforcer les zones de synergie d'actions entre les parlementaires et les élus locaux en multipliant et en dynamisant les CREE. Non seulement de telles "Coalitions" peuvent aider à une prise en charge intégrale (horizontale et verticale) des problèmes environnementaux dans les politiques et programmes déroulés dans les collectivités, mais elles renforcent le rôle de contrepoids des élus (nationaux et locaux) pour un meilleur équilibre entre les Pouvoirs.

88. Le REPES doit être plus à l'écoute des ententes Gouvernement / PTFs "Environnement" afin de mieux les intégrer dans ses plans d'action d'une part, et/ou de contribuer à les faire prendre en charge par les autorités concernées d'autre part.

89. Le Réseau gagnerait à rendre plus effectif et durable le leadership des parlementaires en matière d'environnement et de ressources naturelles. Pour ce faire i) multiplier les actions en vue d'une plus grande mobilisation des populations pour la défense de l'ERN, ii) renforcer le contrôle parlementaire en veillant notamment à ce que les questions orales et/ou écrites soient effectivement débattues ; iii) travailler à l'émergence d'une large Coalition incluant des organisations de la Société civile comme le CONGAD, le Forum civil, etc. afin d'amplifier l'action parlementaire et espérer atténuer la prépondérance de l'exécutif. (Cf. Plateforme des Acteurs Non Etatiques pour le Suivi de l'Accord de Cotonou). L'UICN resterait comme principal et non unique facilitateur dudit processus. Au demeurant, elle serait en conformité avec ses nouvelles orientations d'action (appui conseil plaidoyer veille environnementale). En outre, une telle dynamique serait éligible dans le cadre de "l'Appui budgétaire générale" envisagée par la Coopération néerlandaise au Sénégal (

plurielle, d'actions que ne permettent pas toujours le formalisme de certains organes du Parlement. En conséquence, il importe de préserver et de fortifier cet espace d'échanges, de bouillonnement d'idées (brainstorming). Surtout parce qu'à n'en pas douter, il y a eu un infléchissement notable dans les activités privilégiées par le REPES depuis la mise en place du Programme d'Assistance parlementaire. Il y a eu notamment beaucoup plus de visites de terrain (ce qui est très formateur pour les parlementaires), sans compter des partenariats porteurs qui ont été conclus. Dès lors, il serait intéressant de diversifier et d'amplifier cette dynamique partenariale doublée de visites de proximité en vue de mieux identifier avec les populations, leurs préoccupations

protection de

93. Le dispositif (AP/RECEP) mis en place est pertinent. Il a permis d'obtenir des résultats tangibles. Pour les porter à une échelle plus importante, voire nationale et sous régionale, certains réajustement semblent nécessaires. D'abord une réorientation assez nette des programmes d'action

Annexe 1 : Documentation et personnes-ressources

A) Documentation consultée

- Ambassade Pays-Bas (2009). Points de Discussions avec le MPENBRALA / Groupe de bailleurs de fonds " Environnement Dakar
- Ambassade des Pays-Bas (post 2004). Fiches de description des indicateurs de performance relative à l'Appui budgétaire Dakar
- AP/ REPES (2008a). Compte rendu de la journée mondiale des zones humides : les parlementaires s'engagent dans le processus d'élaboration de la politique nationale des zones humides Dakar
- AP/REPES (2008b). Plan d'actions de la Commission gestion des zones humides et ressources en eau (CGZH/RE)
-

B) Personnes rencontrées

- Dia Yaya. Sénateur, membre du REPES
- Diallo Alioune, Chargé de Programme, Ambassade des Pays Bas à Dakar
- Diallo Joséphine (Mme), Secrétaire Général de l'Assemblée nationale
- Diouf Amadou Mactar, Coordonnateur des Programmes, UICN
- Guissé Pathé, Sénateur, membre du REPES
- Jan Hijkoop, Premier Secrétaire / Chef Adjoint de la Coopération, Ambassade des Pays Bas à Dakar
- Kane Racine, Chef de Mission UICN
- Niang Mbaye, Député, membre du REPES
- Sarr Famara, Ancien député, ancien membre du REPES et du Réseau Population et Développement
- Sèye El Hadji Ballé, Assistant parlementaire REPES / UICN
- Sneller G.A.A. (Mme) Chef de la Coopération, Ambassade des Pays Bas à Dakar
- Sy Omar, Assistant parlementaire / REPES / UICN
- Thiam Amadou Lamine, Député, Président du REPES
-

Mise en place de liens de collaboration entre le Réseau des Parlementaires pour ;
Préparation des ;