Document du
Fonds International de Développement Agricole

République du Sénégal
Évaluation du Programme de pays
Rapport d'évaluation

Juin 2004
Rapport N° 1516-SN

Photo de couverture:
A Fatick, des femmes en train d’arroser un jardin potager sous un acacia albida
Source : FIDA, Roberto Faidutti

République du Sénégal
Évaluation du Programme de pays

Table des matières

Sigles et acronymes iii
Carte v
Accord Conclusif vii
Agreement at Completion Point xvii

I. INTRODUCTION 1

II. PRÉSENTATION DU CONTEXTE 3

A. Le contexte politique et économique général 4
B. La pauvreté rurale au Sénégal 6
C. L'évolution de l'agriculture et de l'économie rurale 7

III. LE PROGRAMME FIDA AU SÉNÉGAL 16

A. Les projets constituant actuellement le portefeuille 19
B. Un cadre de référence parfois contradictoire 21
C. Le portefeuille du FIDA au Sénégal est-il un programme ? 24

IV. ÉVALUATION DU PROGRAMME 25

A. Revue des projets en cours (et de leurs premières phases) 25
B. Efficacité des projets dans la lutte contre la pauvreté rurale 32
C. Les stratégies mises en oeuvre 35
D. Les performances des projets 47
E. En conclusion : des résultats significatifs au niveau local mais absence d'un véritable "programme" permettant de mieux valoriser les moyens engagés 54

V. LEÇONS À TIRER 55

A. Des questions touchant aux projets eux-mêmes 55
B. L'interaction des projets avec les autres acteurs du développement, dans une perspective de développement local 56
C. Les projets dans le contexte institutionnel, économique et politique nationale 58
D. La nécessaire articulation des projets FIDA en un Programme cohérent 58

VI. RECOMMANDATIONS 59

A. Amélioration des performances de l'outil projet 59
B. Amélioration de l'efficacité des projets dans leur action auprès des ruraux 61
C. Renforcement de la démarche du développement local dans les projets 63
D. Articulation entre les niveaux locaux et le niveau national 64
E. Mise en place d'un Programme de Coopération du FIDA au Sénégal. 66
F. Perspectives d'évolution du portefeuille de projets 70

Table des matières (suite)

Appendices

Appendice 1	Documents consultés
Appendice 2	Le contexte : Données de référence
Appendice 3	Chronogramme des projets financés par le FIDA au Sénégal (1984-2009)
Appendice 4	Analyse du portefeuille de prêts
Appendice 5	Déroulement de la mission d'évaluation du Programme FDA au Sénégal
Appendice 6	Compte rendu de l'atelier

Sigles et acronymes

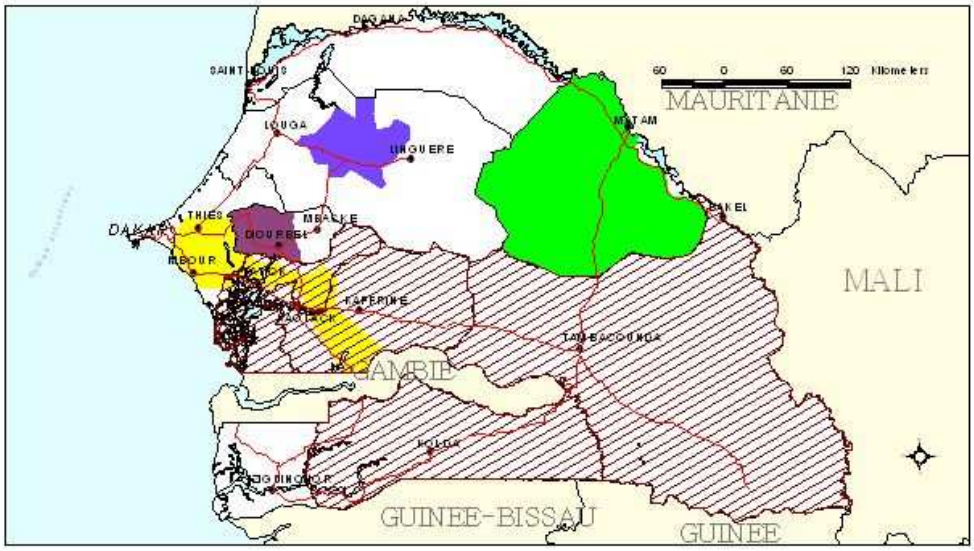
ANCAR	Agence nationale de conseil agricole et rural
ASPRODEB	Association sénégalaise pour la promotion des petits projets de développement à la base
AT/CPEC	Cellule d'assistance technique aux caisses populaires d'épargne et de crédit
BE	Bureau de l'évaluation (du FIDA)
BNDS	Banque nationale de développement du Sénégal
CLCOP	Conseil local de concertation des organisations de producteurs
CMS	Crédit mutuel du Sénégal
CNCAS	Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
CNIA	Conseil national interprofessionnel de l'arachide
COSOP	Exposé des opportunités stratégiques de pays
CERP	Centre d'expansion rural polyvalent
CVD	Comité villageois de développement
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECOG	Évaluation des capacités organisationnelles et de gestion
ESP	Enquête sur les priorités
FMI	Fonds monétaire international
FONGS	Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal
GIE	Groupement d'intérêt économique
GPF	Groupement de promotion féminine
ISRA	Institut sénégalais de recherche agronomique
LDPA	Lettre de déclaration de politique agricole
LPI	Lettre de politique institutionnelle du secteur agricole
MARP	Méthode accélérée de recherche participative
MER	Micro-entreprises rurales
NPA	Nouvelle politique agricole
ONCAD	Office national de coopération et d'appui au développement
OPP	Opérateur partenaire principal
OPS	Opérateur partenaire spécialisé
PADV	Projet d'aménagement et de développement villageois
PAGF	Projet agro-forestier de Diourbel
PASA	Programme d'ajustement du secteur agricole
PDRIML	Projet de développement rural intégré de M'bour et Louga
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme d'investissement du secteur agricole
PMA	Pays les moins avancés
PNIR	Projet national d'infrastructures rurales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNVA	Projet national de vulgarisation agricole
POGV	Projet d'organisation et de gestion villageoises
PPOR	Projet des petites opérations rurales
PPTE	Pays pauvres très endettés
PROCAPA	Programme complémentaire d'appui aux producteurs d'arachide
PRODAM	Projet de développement agricole dans le département de Matam
PROMER	Projet de promotion des micro-entreprises rurales
PSA	Programme spécial pour les pays de l'Afrique subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification
PSAOP	Programme des services agricoles et d'appui aux organisations de producteurs
PSSA	Programme spécial de sécurité alimentaire
PTBA	Programme de travail et budget annuel

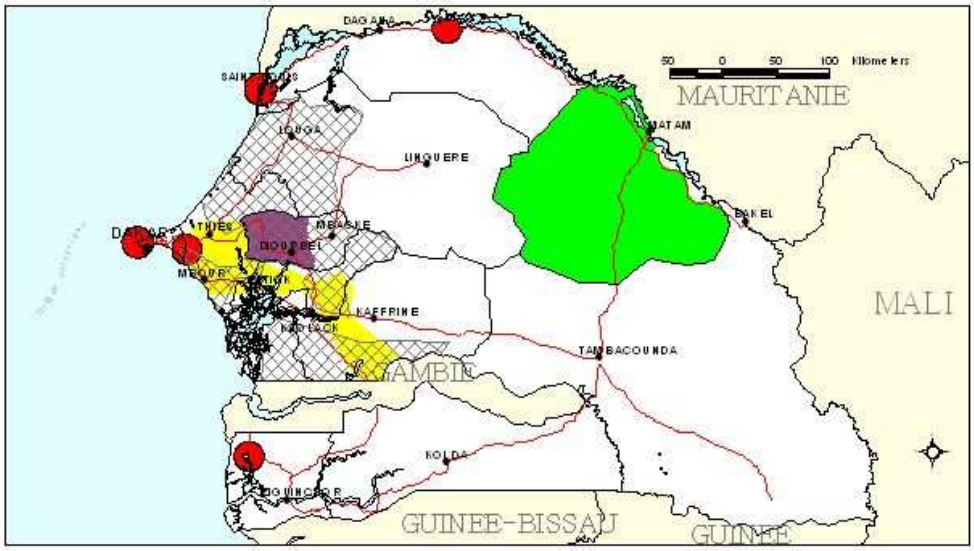
Sigles et acronymes (suite)

SFD	Système financier décentralisé
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNCAS	Union nationale des coopératives agricoles du Sénégal
UDP	Unité de Direction du projet
UDS	Unité de Direction et de Suivi (de projet)
UCG	Unité de coordination et de gestion (de projet)
UGP	Unité de gestion des projets

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Zones d'intervention des projets financés par le FIDA





Source: *IFAD/OE*

Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS

ACCORD CONCLUSIF

I. INTRODUCTION

1. À la demande du Département des opérations du FIDA, le Bureau de l'évaluation a conduit entre octobre 2002 et juillet 2003 une Évaluation de Programme de Pays en République du Sénégal. L'objectif est d'examiner l'ensemble que constituent les projets et les autres actions de mise en oeuvre de la stratégie du FIDA dans le pays, afin de mesurer le degré de cohérence et de synergie qu'ils présentent entre eux et d'apprécier leur efficacité au service des grandes orientations de la politique agricole du Sénégal et des priorités du FIDA. De plus, il s'agit de tirer les leçons de l'expérience acquise, à travers un débat ouvert avec tous les partenaires concernés. Les résultats de ce processus prennent la forme de recommandations stratégiques et opérationnelles qui alimentent la préparation du nouveau document de stratégie du FIDA au Sénégal (COSOP).

2. L'Évaluation de Programme a été conduite en trois étapes, sur la base d'un Document d'orientation établi en octobre 2002 :

- Revue de la documentation et investigations sur le terrain, projet par projet (Octobre à décembre 2002).
- Exploitation des informations recueillies, mission de terrain complémentaire et échanges avec les responsables concernés aux niveaux local et national; rédaction d'un rapport de synthèse débouchant sur des recommandations stratégiques concernant le programme (mars à mai 2003). Des commentaires ont été reçus du partenariat d'évaluation entre juin et juillet 2003.
- Tenue d'un atelier de restitution et validation les 15 et 16 juillet 2003 à Saly (M'bour) rassemblant 60 participants, dont tous les membres du partenariat d'évaluation, et dont les conclusions sont présentées en appendice du rapport d'évaluation.

Le présent accord conclusif, portant un terme au processus d'évaluation, est approuvé en décembre 2003 sur la base des résultats de l'atelier de restitution et validation de Saly.

3. Les membres du partenariat d'évaluation restreint s'accordant sur le présent document sont :

- Le Ministre de l'agriculture ou son représentant à l'atelier de validation de juillet 2003;
- Le Ministre de l'environnement ou son représentant à l'atelier de validation;
- Le Directeur de la Coopération économique et financière du Ministère de l'économie et des finances ou son représentant à l'atelier de validation;
- Le Directeur de la dette et de l'investissement du Ministère de l'économie et des finances ou son représentant à l'atelier de validation ;
- Les directeurs des projets financés par le FIDA au Sénégal ;
- Le Directeur du développement rural de la BOAD ;
- Le Directeur de la Division Afrique de l'ouest et du centre du FIDA ;
- Le Chargé de Programme du FIDA responsable pour le Sénégal.

4. Conformément à la politique d'évaluation et aux procédures en vigueur au FIDA, le Bureau de l'évaluation du Fonds est seul responsable du contenu du rapport d'évaluation qu'il présente en toute indépendance au Conseil d'administration du Fonds. L'accord conclusif exprime par contre le consensus obtenu, sur un nombre restreint de recommandations stratégiques, entre les parties prenantes au processus d'évaluation et engage les membres du partenariat d'évaluation à agir conformément à ces recommandations approuvées, selon les modalités et le calendrier qu'ils jugeront appropriés.

II. PRINCIPAUX CONSTATS DE L'ÉVALUATION

5. La coopération entre le FIDA et le Sénégal s'est fortement développée au cours des années 90. Alors qu'il n'y avait qu'un seul projet pendant les années 80, quatre projets ont démarré autour de 1990 et six projets sont actuellement en cours (dont trois deuxièmes phases). L'engagement financier total pour les 11 projets approuvés à ce jour s'élève à 235 millions de USD (environ 150 milliards de FCFA) dont 114 millions de USD de prêts du FIDA. Pour les cinq projets clôturés, la durée moyenne de mise en œuvre a été de neuf ans et le taux de décaissement final des prêts FIDA a été de 77%. Le taux de décaissement moyen des cinq projets en vigueur au moment de l'évaluation est de 21% pour une durée d'exécution moyenne actuelle de trois ans. Les deux institutions coopérantes du FIDA au Sénégal sont la BOAD et la Banque mondiale.

6. La couverture géographique et l'engagement financier actuel font du programme FIDA au Sénégal un partenariat de développement d'importance nationale. Il s'agit d'un des plus gros portefeuilles d'investissement du FIDA en Afrique de l'Ouest et du centre.

7. Ce portefeuille est orienté par un COSOP datant de 1998, définissant quatre « axes d'intervention prioritaires » mais dépourvu d'objectifs chiffrés et datés et d'indicateurs de performance. Le COSOP a été rapidement suivi d'une mission de Revue de portefeuille (1999) qui a entériné un changement stratégique partiel mais important par rapport au document de 98. Le COSOP et le rapport de Revue de portefeuille sont tous deux peu connus des partenaires du FIDA au Sénégal, tant dans les projets qu'au niveau de l'administration centrale.

8. Les deux premiers axes d'intervention prioritaires du COSOP de 98 sont le renforcement des capacités des ruraux pauvres et l'organisation de leurs groupements en vue de consolider leur place dans l'économie et la vie politique. A cet égard, le COSOP du Sénégal anticipait le cadre stratégique actuel du FIDA (2002), ainsi que le document de stratégie régionale (2001) et correspond à l'évolution de la politique de développement agricole et rurale du Gouvernement, ainsi qu'à sa politique de décentralisation que le FIDA appuie dans le cadre du PNIR. Ces axes prioritaires sont traduits en objectifs de développement et en composantes opérationnelles dans la plupart des projets en cours. On constate cependant, dans les activités de renforcement des capacités et des organisations locales, une certaine confusion entre les fonctions relevant du développement communautaire et de la gouvernance locale et les fonctions à caractère professionnel agricole, relevant des intérêts économiques particuliers.

Efficacité : des résultats réels mais un impact mal suivi et peu documenté

9. Localement un impact socio-économique est évident là où des investissements productifs importants ont été concentrés (*walo* de Matam, nord de Bambey). Là où les actions sont plus diffuses (agroforesterie, activités génératrices de revenus, micro-entreprise) l'impact est moins perceptible malgré l'importance des réalisations (embocagement de 10 000 ha sur 600 villages du Bassin arachidier, 570 millions de FCFA de crédit du POGV 1, 4 000 emplois créés/consolidés par le PROMER).

10. Partout, l'ancrage au village, le contact direct avec le vécu des ruraux dans des régions défavorisées constitue un point fort des projets. La démarche participative implique réellement les populations (mais pas forcément les ménages et individus les plus pauvres malgré le « ciblage » des villages). L'évolution au cours des années 90 est marquée par une attention grandissante aux intérêts spécifiques des femmes rurales.

11. Les gros efforts de formation des hommes et des femmes, notamment au POGV et au PRODAM (à eux deux plus de 25 000 personnes alphabétisées) suggèrent une amélioration notable de la base de ressources humaines. De nombreuses organisations de base ont été renforcées ou créées,

quelques unes ont commencé à se fédérer. On constate cependant des démarches très différentes entre un "modèle CVD" répliqué dans 520 villages du Bassin arachidier (cadre de concertation villageois ou organisation professionnelle agricole ?) et une démarche comme celle du PRODAM basée sur le développement d'organisations préexistantes assumant des fonctions principalement économiques.

12. Les projets actuels ont presque tous de fortes composantes d'infrastructures mais les conditions et modalités de financement de ces dernières divergent selon les projets et ne sont pas toujours cohérentes avec celles du Programme national d'infrastructures rurales (PNIR).

13. Les services de conseils agricoles, de R&D et d'appui à l'innovation ont été globalement médiocres et peu de résultats ont été enregistrés dans ce domaine. L'articulation avec le PSAOP est encore insuffisante.

14. Dans la plupart des cas la durabilité de l'accès à des services financiers adaptés n'est pas assurée (taux de remboursement insuffisants, relations dépendantes de la présence des projets).

Malgré l'ampleur du programme, des effets limités aux villages d'intervention avec peu d'effets d'entraînement sur le développement local, ni d'effets multiplicateurs au niveau national

15. Sauf dans le *walo* de Matam, les réalisations ont rarement un effet de masse et une assise institutionnelle suffisante pour entraîner des dynamiques durables de développement local. À supposer que tous les bénéfices attendus des quatre projets actuellement évaluables se soient vérifiés (ce qui n'est pas le cas) l'ensemble des ménages concernés serait d'environ 20 000, soit seulement 4% de la population rurale du Sénégal. Ces mêmes ménages subissent par ailleurs des contre effets négatifs de facteurs échappant à l'influence des projets (dégradation des termes de l'échange sur la filière riz, crise de l'arachide, concurrence des importations d'oignons, etc.). L'ensemble des projets de seconde génération (hors PNIR) touchera 770 villages mais la majorité d'entre eux sont les mêmes que ceux des projets précédents.

16. Si ce programme FIDA ambitionne de contribuer de manière décisive à la réduction de la pauvreté rurale (de moitié d'ici 12 ans selon les Objectifs du Millénaire) il doit dépasser ses effets directs dans les villages d'intervention et générer des effets multiplicateurs et "catalytiques": rester ancré au village mais agir au-delà. Le mixte d'interventions locales, d'alliance avec des programmes nationaux, de participation à la réflexion et au dialogue sur les politiques offre **un potentiel d'effets très supérieurs si cet ensemble s'intègre dans un programme cohérent et partagé.**

III. RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN CONSENSUS ENTRE LES PARTIES PRENANTES

A. Améliorer les performances de « l'instrument projet » et l'efficacité de l'action auprès des ruraux

17. **Montage institutionnel et stratégie de désengagement.** Les rôles respectifs des unités de gestion des projets (UGP), des opérateurs (OPP), des acteurs économiques et organisations locales doivent être revus et mieux définis afin de se situer d'emblée dans une perspective de désengagement des projets. En transférant des fonctions des UGP à des opérateurs contractuels, la démarche du « faire faire » a été un progrès. Mais il faut aujourd'hui aller plus loin vers l'appui aux initiatives et aux actions conduites directement par les acteur locaux pérennes (communautés rurales, organisations paysannes, entreprises locales).

18. Les UGP doivent avoir une stratégie explicite de retrait et les opérateurs ne devraient pas s'inscrire dans une perspective de pérennité car la finalité des interventions est d'aboutir à l'autonomie opérationnelle des organisations paysannes et des acteurs locaux.

19. **Le renforcement des outils de pilotage stratégique** des UGP est une condition essentielle de valorisation de la flexibilité et de l'autonomie de gestion:

- Le Suivi-Évaluation, en particulier le S&E des effets et impacts, est une fonction qui doit avoir une position centrale et doit être insérée dans un cadre participatif (intégrant des outils d'auto-évaluation par les OP). Le pilotage stratégique des projets doit être davantage orienté vers et par le suivi d'impact.
- Une fonction de veille est nécessaire, pour anticiper les grands changements institutionnels, économiques et sociaux afin de pouvoir s'y préparer et s'y adapter (cf. filière arachide).

20. Un programme commun d'appui-formation-conseil en S&E pour tous les projets du programme, basé sur le « Guide Pratique de S&E » du FIDA sera conduit au cours de l'année 2004.

21. **Une clarification des rôles et fonctions assumés par les différents types d'organisations rurales est indispensable** dans les projets dits de « développement villageois ». Les rôles des instances communautaires rurales (CVD et Conseils Ruraux) et ceux des Groupements professionnels (GIE, coopératives, fédérations d'OP) sont complémentaires mais doivent être clairement distingués. Le mélange des genres est porteur de risques pour les organisations et pour leurs membres.

22. **Dans tous les cas les projets doivent reconnaître et promouvoir l'autonomie des OP et la durabilité de leur réseau de relations :** éviter que les OP ne soient l'émanation de projets; favoriser les échanges transversaux et les processus fédératifs locaux à base fonctionnelle ; encourager des relations indépendantes et directes avec les acteurs économiques et les services locaux.

- Un atelier regroupant l'ensemble des acteurs de terrain pour mieux comprendre la place et le rôle de chaque acteur est vivement souhaité sous l'égide du Ministère de l'agriculture.
- Le renforcement des relations entre OP et services de conseil et d'appui à l'innovation agricole est nécessaire pour plus d'efficacité et d'opérationnalité. Dans ce domaine les procédures utilisées par les projets locaux doivent être harmonisées avec celles définies par les programmes nationaux tels que le PSAOP. En particulier **une procédure unique en direction des CLCOP** doit être retenue comme expression de la politique nationale.
- Les OP doivent créer les conditions de leur autonomie en termes de ressources.

B. Renforcer les démarches de développement local

23. Par démarche de développement local on entend la poursuite, au sein d'un territoire donné, de complémentarités et de synergies entre les secteurs d'intervention (production agropastorale, micro-entreprises, services financiers et commerciaux, infrastructures), d'articulations entre les niveaux d'organisation présents au sein de l'espace retenu (villages, Communautés rurales et région; GIE et fédérations d'OP) et enfin de collaboration entre les opérateurs du développement. L'inscription dans un espace local bénéficie des solidarités fondées sur la connaissance mutuelle des acteurs et sur le partage de problèmes communs. La Communauté rurale constituerait un niveau de départ privilégié pour cette démarche. Au niveau opérationnel on s'accorde sur les recommandations suivantes:

- Les interventions des projets doivent être **recentrées sur des aires géographiques continues**, en évitant la dispersion qu'implique le ciblage par village et en recherchant les effets de synergie et les économies d'échelle au niveau du territoire. Si le village ou le groupement de base doit rester le lieu principal de l'action, **la Communauté rurale doit être pleinement reconnue comme l'espace d'intervention et de planification des missions de service public** (notamment de développement des infrastructures). Au sein d'une CR d'intervention, aucun village ne devrait être exclu a priori de l'accès aux services du projet.

- **Dans leur espace d'intervention (CR, département) les projets FIDA doivent intensifier les concertations et coordinations avec les autres projets et acteurs locaux du développement** Les projets doivent sortir de leur logique propre pour se penser davantage comme membres d'une communauté de partenaires au service du développement des mêmes populations et travaillant dans un même espace. La recherche de complémentarités et de collaborations locales doit devenir systématique. Au premier rang d'entre eux se situent les autres projets financés par le FIDA et la Banque mondiale (PROMER, PSAOP, PNIR) avec lesquels on cultivera les superpositions spatiales. Mais on y trouve également les différents opérateurs publics ou privés et les ONG.

- Les projets doivent **encourager et faciliter les interactions et collaborations autonomes entre organisations paysannes existantes et leurs partenaires locaux pérennes, publics et privés**. UGP et OPP éviteront de se substituer à des prestataires de services locaux ou de créer eux-mêmes des OP ou des cadres de concertation là où ils existent déjà.

- Les projets doivent jouer **un rôle plus actif dans l'appui aux initiatives de mise en marché** des producteurs et organisations de producteurs dans leurs zones d'intervention, en cohérence et synergie avec le programme national d'appui à la mise en marché des produits agricoles actuellement en cours de préparation.

- Au niveau local, les projets devraient systématiquement **promouvoir l'intégration des petites entreprises en filières structurantes**, notamment en amont et aval d'activités agricoles, avec un double objectif de **faciliter l'accès au marché et d'augmenter la valeur ajoutée locale**. Le PROMER et les projets locaux devront renforcer leur collaboration dans ce domaine.

- Des aménagements au plan réglementaire et dans les procédures de passation de marché des projets dans le but de **privilégier la préférence locale dans les appels d'offres**, tout en n'occultant pas l'exigence d'avoir des produits compétitifs au point de vue prix et qualité.

- De même **les Systèmes Financiers Décentralisés et institutions locales de micro-finance** seront encouragées à se constituer en réseaux locaux (refinancés par CNCAS et CMS). Une meilleure professionnalisation des SFD est indispensable afin de leur permettre d'être attractifs et dignes de confiance auprès des banques. Il faut également rapprocher les banques et les réseaux pour une meilleure articulation de leurs rôles respectifs. Ces appuis en développement institutionnel peuvent d'ores et déjà être fournis par les projets à travers des protocoles appropriés avec les SFD. L'opportunité d'un programme national de développement des services financiers ruraux appuyé par le FIDA devra être examinée dans le cadre du COSOP.

- En ce qui concerne le financement des infrastructures, les projets ont des difficultés pour mobiliser la participation des bénéficiaires dans la réalisation des infrastructures communautaires. En outre, les taux de contribution villageoise varient fortement d'un projet à l'autre sur le plan national, alors qu'ils interviennent dans les mêmes régions. **Le taux de participation paysanne doit être adapté aux capacités et harmonisé entre les projets et programmes nationaux.**

C. Pour un « programme FIDA - Sénégal », cohérent, efficace et partagé

24. Le programme FIDA au Sénégal devrait s'organiser autour de quelques principes opérationnels majeurs qui s'appliquent à tous les projets :

- Le souci du désengagement. La structure projet est temporaire ; elle doit donc travailler en priorité à l'établissement de relations autonomes et durables entre les organisations paysannes et les partenaires permanents de leur développement.

- L'importance de la notion de développement local. Les projets doivent rechercher les complémentarités et les synergies avec les autres intervenants - services publics, opérateurs privés, ONG - travaillant dans les mêmes aires géographiques.
- La recherche de l'articulation entre local et global. Tous les projets ont un niveau d'intervention prioritaire. En revanche, les problèmes traités impliquent le plus souvent des actions à prendre à plusieurs niveaux : depuis les initiatives locales jusqu'aux mesures de portée nationale. En s'appuyant sur des partenariats appropriés, les stratégies des projets comme celles des organisations paysannes doivent recouper les sphères correspondantes.

25. Partant de ce cadre de référence commun, **les projets peuvent et doivent valoriser leurs complémentarités, développer une approche commune et se doter des moyens organisationnels en vue de renforcer leurs interactions**.

26. Les graphiques présentés en fin du rapport d'évaluation proposent un premier cadre conceptuel pouvant guider une réflexion commune sur une approche stratégique (« trois sphères d'intervention, trois champs d'action »). Ils permettent de visualiser les axes prioritaires à retenir dans la stratégie et les articulations nécessaires entre les différents niveaux de l'action et les différents acteurs et institutions.

27. En vue de la constitution d'un programme de coopération cohérent et efficace, on recommande:

- d'organiser, à l'occasion de la préparation du nouveau COSOP, un atelier de travail rassemblant tous les projets du portefeuille FIDA, leurs partenaires et leurs tutelles, pour élaborer un cadre stratégique constituant la plate-forme du programme et pour définir des modalités de travail en commun ;
- d'instituer des réunions périodiques avec les partenaires sur des thèmes d'intérêt commun et de créer des réflexes de partenariat ;
- de mettre en place un mécanisme qui puisse assurer la supervision et la capitalisation des acquis, favoriser les relations inter-projets, et développer le dialogue entre les partenaires nationaux, le FIDA et les autres bailleurs de fonds.

28. Sur ce dernier point, la recommandation de l'évaluation va au-delà de celle qui a pu faire l'objet d'un consensus au cours de l'atelier de validation de juillet 2003. L'évaluation recommande en effet la **mise en place d'une cellule légère de suivi et de coordination du programme FIDA au Sénégal, au sein du Ministère de l'agriculture.** Cette cellule se verrait attribuer les quatre functions suivantes:

- Faciliter les interactions entre tous les projets du programme, organiser les rencontres périodiques autour de thèmes d'intérêt commun, regroupant les responsables des projets financés par le FIDA, des responsables d'autres programmes nationaux directement complémentaires, des représentants des administrations de tutelle, du FIDA et de ses Institutions coopérantes.
- Assurer la présidence unique des comités de pilotages des projets FIDA sous tutelle du Ministère de l'agriculture ainsi que la liaison avec les présidents de comités de pilotage de projets sous tutelle d'autres ministères.
- Faciliter les relations des projets et du programme dans son ensemble, avec les partenaires nationaux et internationaux intervenant dans le secteur agricole et rural.
- Suivre, évaluer et capitaliser les acquis du programme et alimenter une réflexion commune sur l'efficacité des collaborations, la validité des objectifs communs et la pertinence des méthodes. Cette fonction nécessiterait la présence d'un ou deux cadres hautement qualifiés. Elle permettrait au programme de se doter d'un organe commun de suivi d'impact, de réflexion critique et de dialogue politique avec les ministères concernés et avec les autres partenaires au développement.

29. **L'institutionnalisation** d'un véritable programme constituerait un atout pour le gouvernement dans sa tâche de suivi et d'évaluation des projets FIDA et faciliterait l'orientation de sa coopération avec le Fonds. Ce serait également un outil utile au FIDA pour le suivi de sa stratégie de coopération au Sénégal et pour le dialogue avec Gouvernement et les autres partenaires au développement présents au Sénégal.

30. Par ailleurs, une présence plus fréquente - voire permanente – du Chargé de Programme du FIDA dans le pays est également nécessaire. Les options possibles devraient être examinées dans le cadre de la préparation du COSOP et du programme pilote de renforcement de la présence du FIDA sur le terrain.

D. Processus de préparation du nouveau COSOP

31. Le COSOP devient le cadre stratégique de la coopération Sénégal-FIDA. Il ne s'agira plus d'un document interne au Fonds mais le résultat partagé d'une coopération étroite entre toutes les parties prenantes. Ce cadre de coopération Sénégal-FIDA doit s'inscrire concrètement dans le cadre du DSRP, de la politique sectorielle agricole et des recommandations de l'atelier de validation de l'évaluation de programme.

32. Le nouveau COSOP définira les objectifs chiffrés et datés du programme de coopération Sénégal-FIDA et devrait contenir des indicateurs de performance (par exemple ceux des OMD).

33. Un comité de pilotage est immédiatement mis en place pour la préparation du COSOP, intégrant les différents partenaires nationaux, notamment les organisations paysannes et de femmes, les pouvoirs locaux et les ministères. Un atelier national de discussion et validation du COSOP sera organisé avant fin 2003.

E. Perspectives d'évolution du portefeuille de projets

34. Pour les projets de dimension locale, il est recommandé de se concentrer sur la réussite des quatre opérations en cours dans le bassin arachidier et la région de Matam, en tenant compte des orientations convenues ci-dessus. Dans le bassin arachidier les acquis du PROCAPA devraient être intégrés dans le POGV, le PAGF et le PADV.

35. À court et moyen terme, les nouveaux prêts devraient appuyer des projets ou programmes transversaux, de dimension nationale, complémentaires et articulés avec les projets locaux existants, à commencer par un PROMER II de portée nationale.

36. Le COSOP examinera l'opportunité d'un programme national de développement des services financiers ruraux, appuyé par le FIDA en partenariat avec d'autres intervenants dans ce secteur (des recommandations spécifiques concernant un tel programme sont présentées en annexe du rapport d'évaluation et dans le compte rendu de l'atelier de validation de juillet 2003).

37. En ce qui concerne d'éventuelles deuxièmes phases du PNIR et du PSAOP, le COSOP évaluera la valeur ajoutée que pourrait y apporter un cofinancement FIDA, comparativement à un soutien externe sous forme de concertation et collaboration renforcée au niveau local.

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

MINISTERE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'HYDRAULIQUE

TELECOPIE

De : Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique
Fax : 00 (221) 823.32.68

A : Madame MARZIN
Chargé de Portefeuille
Division Afrique de l'Ouest et Centrale/FIDA
Fax : 0039065043463

Date : 19/04/03

OBJET : Accord conclusif de l'évaluation du Programme FIDA au Sénégal.

Monsieur le Président,

Je voudrais, par la présente, vous informer de l'approbation par le Gouvernement de l'Accord Conclusif de l'évaluation du Programme FIDA au Sénégal.

Aussi, vous serais-je reconnaissant des dispositions bienveillantes et diligentes que vous voudrez bien faire prendre pour la présentation au Conseil d'Administration de votre Institution, de l'Exposé des Opportunités et Stratégies d'Intervention pour le Pays (COSOP) validé en décembre 2003 par vos services compétents et ceux du Gouvernement.

Veuillez croire, **Monsieur le Président**, à l'assurance de ma considération très distinguée.

Monsieur Lennart BÄGE
Président du Fonds International
de Développement Agricole (FIDA)
Via Del Serafico, 107.00142 ROME
Fax : 0039 06 50 43 463

ITALIE

Ampliations
- **MEF**
- **MEA**
- **MEL**

REPUBLIC OF SENEGAL

COUNTRY PROGRAMME EVALUATION

AGREEMENT AT COMPLETION POINT

I. INTRODUCTION

1. At the request of IFAD's Operations Department, the Office of Evaluation conducted an evaluation of the country programme for the Republic of Senegal between October 2002 and July 2003. The objective was to examine the set of projects and other actions to implement IFAD's strategy in the country with an eye to measuring the degree of coherence and synergy among them and assessing their effectiveness in supporting the major thrusts of the country's agricultural policy and IFAD's priorities. It also sought to draw lessons – by means of open discussions with all partners – from the experience gained. The outcomes of this process are presented in the form of strategic and operational recommendations that will serve as input in the preparation of the new IFAD strategy paper for Senegal (i.e. the country strategic opportunities paper - COSOP).

2. The programme evaluation was carried out in three stages, based on an approach paper prepared in October 2002:

- Review of field research and documentation, project by project (from October to December 2002).
- Compilation and processing of data collected, an additional field mission and meet with local and national officers; preparation of a consolidated report presenting strategic recommendations for the programme (from March to May 2003). Comments were received from the Core Learning Partnership between June and July 2003.
- Organization of a feedback and validation workshop on 15 and 16 July 2003 in Saly (M'bour), attended by 60 participants, including all the members of the Core Learning Partnership. The workshop's conclusions are annexed to the evaluation report.

The present agreement at completion point, which is the final step of the evaluation process, was approved in December 2003 on the basis of the outcomes of the Saly feedback and validation workshop.

3. The members of the core evaluation partnership that reached consensus on this document were:

- the Minister of Agriculture, or his/her representative at the July 2003 validation workshop;
- the Minister of Environmental Affairs, or his/her representative at the validation workshop;
- the Director for Economic and Financial Cooperation of the Ministry of Economic Affairs and Finance, or his/her representative at the validation workshop;
- the Director for Debt and Investment of the Ministry of Economic Affairs and Finance, or his/her representative at the validation workshop;
- the managers of IFAD-financed projects under way in Senegal;
- the Director for Rural Development of the West African Development Bank (BOAD);
- the Director of IFAD's Western and Central Africa Division; and
- the IFAD Programme Officer for Senegal.

4. Pursuant to IFAD's evaluation policy and procedures, the Office of Evaluation holds sole responsibility for the content of the evaluation report, which is presented independently to the Fund's Executive Board. The agreement at completion point, on the other hand, expresses the consensus reached on a number of strategic recommendations by the parties involved in the evaluation process;

the agreement creates a responsibility for the members of the core learning partnership to act on the approved recommendations in accordance with modalities and a schedule they deem appropriate.

II. MAIN FINDINGS OF THE EVALUATION

5. Cooperation between IFAD and Senegal enjoyed an especially fruitful period in the 1990s. Whereas there had been only one project during the 1980s, four projects were launched around 1990 and six projects are currently under way (three of which are second phases). The total financial commitment for the 11 projects approved as of this writing stands at USD 235 million (around 150 billion CFA francs), of which USD 114 million in IFAD loans. For the five closed projects, the average duration of implementation was nine years and the final disbursement rate of IFAD loans was 77%. The average disbursement rate of the five projects under way at the time of the evaluation was 21%, and the average duration of implementation was three years. The two cooperating institutions of IFAD in Senegal are BOAD and the World Bank.

6. Given the scope of its geographic coverage and current financial commitment, the IFAD programme in Senegal is a development partnership of national importance. It is also one of IFAD's largest investment portfolios in Western and Central Africa.

7. The portfolio is guided by a COSOP that dates from 1998 and defines four priority thrusts for intervention, although it lacks performance indicators and other specific targets stated in terms of figures and dates. Approval of the COSOP was promptly followed by a portfolio review mission (1999), which led to a partial but important strategic change vis-à-vis the 1998 paper. IFAD's partners in Senegal, at both the project and the central government level, are relatively unfamiliar with the COSOP and the portfolio review report.

8. The first two priority thrusts under the 1998 COSOP are to strengthen the capacity of the rural poor and to organize them with a view to consolidating their position in the economy and political life. In this regard, the COSOP for Senegal prefigured both IFAD's current strategic framework (2002) and the regional strategy paper (2001). It reflects the evolution of the Government's rural and agricultural development policy and its decentralization policy that IFAD supports by way of its participation in the National Rural Infrastructure Programme (PNIR). These priority thrusts are embodied in development objectives and operational components in most of the projects under way. However, regarding the activities to build the capacity of local organizations, there has been some confusion between the functions that have to do with community development and local government and the functions that are of a professional agricultural nature and have to do with individual economic interests.

Effectiveness: real results but impact is poorly documented and monitored

9. Locally, a socio-economic impact is evident in places where major productive investments were concentrated (*walo* in Matam, in northern Bambey). In spheres where activities were more scattered (agroforestry, income-generating activities, microenterprise), the impact is less perceptible despite the importance of outcomes (e.g. enclosures established on 10 000 ha around 600 villages in the Groundnut Basin, 570 million CFA francs in credit granted under the first phase of the POGV-I, 4 000 jobs created/consolidated by the PROMER).

10. In all cases, a strong point of the projects has been their adoption of the village as the focal point and their direct contact with the circumstances and experience of rural residents in underprivileged regions. The participatory approach truly involves the populations (although not necessarily the poorest households and individuals, despite village targeting). The 1990s were marked by increasing attention being given to the specific interests of rural women.

11. The significant training efforts, especially under the POGV and the Agricultural Development Project in Matam (PRODAM) – which, combined, have provided literacy training to over 25 000

persons – suggest a notable improvement of the human resources base. Numerous grass-roots organizations have been strengthened or created, some of which have begun to join together in federations. The approaches adopted, however, have varied considerably, ranging from the "village development committee model" replicated in 520 villages of the Groundnut Basin (village-based coordination structures or professional agricultural organizations) to approaches such as PRODAM's, which seek to strengthen existing organizations so they may take on mainly economic functions.

12. Almost all the projects currently under way have strong infrastructure components, but financing conditions and modalities differ from one project to the next and are not always consistent with the PNIR.

13. Agricultural advisory services, research and development, and support for innovation have overall been mediocre, with few noteworthy results having been posted in this area. Communication with the PSAOP is still insufficient.

14. In most cases, the sustainability of access to suitable financial services is not ensured (inadequate repayment levels, existence of relationships that are dependent on the presence of the projects).

Despite the broad scope of the programme, impact was limited to project/programme villages with little spill-over effect on local development and no multiplier effect at the national level.

15. With the exception of the Walo in Matam, the achievements rarely had a broad impact or a sufficient institutional base to set into motion a sustainable dynamic of local development. If all the expected benefits of the four projects currently evaluable were to materialize (which is not the case), a total of 20 000 households would be affected, i.e. only 4% of Senegal's rural population. These same households are grappling with the negative counter-effects of factors that lie outside the projects' scope of influence (worsening of terms of trade in the rice sub-sector, the groundnut crisis, competition from imported onions, etc.). The second-generation projects (excluding the PNIR) will involve 770 villages, but the majority of them are the same as those covered under the previous projects.

16. If this IFAD programme aims to contribute decisively to reducing rural poverty (by one half over the coming 12 years, according to the Millennium Development Goals), it needs to move beyond its direct impact in programme villages and generate multiplier and "catalytic" effects: it should remain anchored in the villages but extend its action to a broader sphere. The mixture of local interventions, alliances with national programmes, and participation in reflection and dialogue on policy holds **potential to create much greater impact, provided it is part of a coherent and shared programme.**

III. RECOMMENDATIONS AGREED UPON BY ALL PARTNERS

A. Enhance the performance of the project as an instrument of development and enhance the effectiveness of action vis-à-vis the rural population

17. **Institutional setting and disengagement strategy**. The respective roles of project management units (PMUs), operators (OPP), economic actors and local organizations need to be revisited and better defined in order to adopt without further delay an approach that includes planned disengagement from the projects. Transferring the function of the PMUs to contracted operators, the "faire faire" approach is a step in this direction. But the time has come to provide greater support for initiatives and for activities directed driven by sustainable local actors (rural communities, farmer organizations, local undertakings).

18. PMUs need to have an explicit exit strategy and operators should not view their role as permanent, inasmuch as the purpose of the interventions is to create operational autonomy for farmer organizations and local actors.

19. **Strengthening the PMUs' strategic guidance tools** is crucial to ensuring flexibility and autonomy in management:

- The Monitoring and evaluation (M&E), especially of effects and impacts, should occupy a central position and should be part of a participatory framework (including tools for self-evaluation by farmer organizations). The strategic project guidance should be geared towards and driven by impact monitoring.
- A surveillance function is necessary, in order to foresee and prepare for major institutional, economic and social changes (e.g. the groundnut production chain).

20. A common programme of M&E support, training and advice for all projects under the programme, based on IFAD's M&E guidelines, will be carried out during 2004.

21. **A clarification of the roles and functions of the various types of rural organizations is essential in the so called "village development" projects".** The roles of the rural community authorities (village development committees and rural councils) and the professional groups (economic interest groups, cooperatives, federations of farmer organizations) complement each other but must be clearly defined. Failing to distinguish among these categories poses potential risks both to the organizations and their members.

22. **In all cases the projects should acknowledge and promote the autonomy of farmer organizations and the sustainability of their network of relationships.** They should work to ensure that farmer organizations are not simply outgrowths of the projects; foster horizontal exchanges and local federative processes along functional lines; and encourage independent and direct relations with economic actors and local services.

- The Ministry of Agriculture should organize a workshop bringing together all actors in the field with a view to gaining a better understanding of the place and role of each actor.
- The strengthening of the relationships between farmer organizations and services that provide advice and support for agricultural innovation is necessary to make them more effective and more operational. In this area, procedures used by the local projects should be harmonised with those defined by the national programmes such as the PSAOP. In particular a single procedure should be set up along the lines of the CLCOPs as part of the national policy.
- Farmer organizations should create conditions for their autonomy in terms of resources.

B. Strengthen local development approaches

23. "Local development approach" refers to the pursuit, within a given geographic area, of: complementarity and synergy across sectors (agropastoral production, microenterprise, financial and marketing services, infrastructure), of linkages among the various levels of organization present in the area (villages, rural communities, regions; economic interest groups and federations of farmer organizations), and finally of collaboration among development operators. Working locally makes it possible to tap existing networks of solidarity built around the shared knowledge and shared problems of the actors. The rural community is the ideal starting point for this approach. At the operational level, there is agreement on the following recommendations.

- Project interventions should be **recentred on contiguous geographic areas** to avoid the dispersion that comes with village-based targeting and to create synergy and economies of scale at the territorial level. If the village or grass-roots group is to remain the principal venue of action, **the rural community must be fully recognized as the area for intervention and**

planning of public service actions (especially for infrastructure development). Within a rural community, no village should be excluded a priori from access to project services.

- **Within their area of intervention (e.g. rural community, department), IFAD projects should intensify cooperation and coordination with other local development actors and projects.** Projects need to look beyond their own internal logic and think of themselves more as members of a community of partners, working for the development of the same population and working in the same space. The search for local complementarity and collaboration should become systematic, beginning with the other projects financed by IFAD and the World Bank (PROMER, PSAOP, PNIR); spatial overlapping will also be cultivated with these projects. The effort should include as well the various public and private operators and NGOs.

- Projects should **encourage and facilitate autonomous interaction and collaboration between existing farmer organizations and their sustainable local partners, both public and private**. PMUs and OPPs should avoid becoming a surrogate for local service providers or setting up farmer organizations or cooperation networks where they already exist.

- Projects should play a **more active role in supporting initiatives to bring** producers and producer organizations **into the market** in the project area, in conjunction and synergy with the national programme to support the marketing of agricultural products currently in preparation.

- At the local level, the projects should systematically **promote the integration of small enterprises into structured sub-sectors** upstream and downstream of agricultural activities, with the dual objective of **facilitating market access and enhancing local added value**. PROMER and the local projects should reinforce their collaboration in this sphere.

- The regulatory framework and project procurement procedures should be adjusted with an eye to **promoting local preference in tenders**, while respecting the need for competitive products from a price and quality standpoint.

- Similarly, **local microfinance institutions (known by their French acronym *SFDs*) should** be encouraged to form networks (refinanced by Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal and Crédit mutuel du Sénégal). SFDs need urgently to become more professionalized to make them attractive and trustworthy to banks. Banks and networks need to establish closer ties for better articulation of their respective roles. Such support to institutional development can be provided immediately by the projects through appropriate protocols with SFDs. The timeliness of a national programme to develop rural financial services with support from IFAD should be examined within the COSOP framework.

- With regard to infrastructure financing, the projects have encountered difficulties mobilizing beneficiary participation in building community infrastructure. In addition, the rate of village contribution varies broadly from one project to the next at the national level, even though the projects focus on the same regions. **Farmer participation rates need to be adapted to beneficiaries' capacity and harmonized across national programmes and projects.**

C. Create a coherent, effective and shared IFAD programme in Senegal

24. IFAD's programme in Senegal should be structured around a few key operating principles that apply to all projects:

- Planned disengagement. The project structure is temporary. One of the priorities should thus be to work towards establishing autonomous, sustainable relationships between farmer organizations and their permanent development partners.

- The concept of local development. Projects should explore spaces for complementarity and synergy with other stakeholders – public services, private operators, NGOs – working in the same geographic areas.
- Local and global linkages. All the projects have a priority level of intervention. At the same time, the problems addressed often entail actions to be taken at several levels: from local initiatives up to nationwide measures. By drawing on well-formed partnerships, the strategies of projects and of farmer organizations should overlap in the respective spheres.

25. Working within such a common frame of reference, the **projects can and should capitalize on their areas of complementarity, develop a common approach and equip themselves with the organizational means to enhance their interaction**.

26. The graphs presented at the end of the evaluation report propose an initial conceptual framework that could guide a common reflection on a strategic approach ('three spheres of intervention, three areas of action'). They allow visualisation of the priority areas to be retained in the strategy and of the links between the different levels of action and different actors and institutions.

27. With an eye to setting up a coherent, effective programme of cooperation, the following recommendations are made:

- organize, while the new COSOP is being prepared, a workshop for all the IFAD projects, their partners and their line agencies, to formulate a strategic framework to serve as a platform for the programme and to define modalities for work in common;
- hold regular meetings with partners on topics of common interest and create a dynamic of partnership; and
- set up a mechanism to ensure supervision and tap achievements and lessons learned, promote cross-project relationships, and foster dialogue among national partners, IFAD and other donors/lenders.

28. On this last point, the recommendation made by the evaluation extends beyond the one that was the object of consensus at the July 2003 validation workshop. The evaluation recommends, in effect, the **implementation of a small monitoring and coordination unit for the IFAD programme in Senegal, to be located under the Ministry of Agriculture.** The unit would have four functions:

- Facilitate interaction among all projects in the programme and organize regular meetings on topics of common interest, bringing together the officers in charge of IFAD-financed projects, officers responsible for other national programmes that are directly complementary, and representatives of line agencies, of IFAD and of its cooperating institutions.
- Serve as the chair for all the steering committees of IFAD projects under the aegis of the Ministry of Agriculture and serve as the sole point for liaison with the chairmen of steering committees of projects under other ministries.
- Facilitate relations of the projects, and of the programme overall, with national and international partners active in the agricultural/rural sector.
- Monitor, evaluate and capitalize on the achievements and lessons learned under the programme, and provide input for common reflection on the effectiveness of collaboration, the validity of the shared objectives and the pertinence of the methods. This function would call for the presence of one or two highly qualified officers and it would enable the programme to equip itself with a single unit for monitoring impact, for critical reflection and for policy dialogue with the line ministries and with other development partners.

29. **The institutionalization** of a genuine programme would be a veritable boon to the Government in its task of monitoring and evaluating IFAD projects and would help to guide its cooperation with the Fund. It would also be a useful tool for IFAD in monitoring its cooperation strategy in Senegal and for the dialogue between the Government and the other development partners present in Senegal.

30. Lastly, a more frequent, if not permanent, presence of the IFAD programme officer in the country is also necessary. Options should be explored when preparing the COSOP and the pilot programme to strengthen IFAD's presence in the field.

D. Preparation of the new COSOP

31. The COSOP should embody the strategic framework for cooperation between Senegal and IFAD. It will no longer simply be an internal IFAD document but rather the joint result of close cooperation among all stakeholders. This framework for Senegal-IFAD cooperation should be squarely framed within the poverty reduction strategy paper, the agricultural sector policy and the recommendations of the programme evaluation validation workshop.

32. The new COSOP should set specific targets, expressed in terms of figures and dates, for the Senegal-IFAD cooperation programme and should contain performance indicators as well (e.g. those of the Millennium Development Goals).

33. A steering committee should be set up immediately for preparation of the COSOP and should include the various national partners, in particular farmer and women's organizations, local authorities and the ministries. A national workshop to discuss and validate the COSOP should be organized before the end of 2003.

E. Outlook for the project portfolio

34. In the local sphere, work should concentrate on successfully completing the four operations under way in the Groundnut Basin and in the Matam region, bearing in mind the points outlined above. In the Groundnut Basin, the achievements and lessons learned under the complementary support programme for groundnut producers (PROCAPA) should be integrated into the POGV, the Diourbel agroforestry project (PAGF) and the village management and development project (PADV).

35. In the short and medium term, new loans should support cross-cutting projects or programmes that are national in scope, complementary and linked to existing local projects, beginning with a second stage of PROMER at the national level.

36. The COSOP should examine the advisability of a national programme to develop rural financial services with support from IFAD in partnership with other stakeholders in the sector (specific recommendations on such a programme are annexed to the evaluation report and contained in the summary of the July 2003 validation workshop).

37. With regard to possible second phases of PNIR and PSAOP, the COSOP should assess the value added that could be provided by IFAD cofinancing, as compared with external support in the form of strengthened coordination and cooperation at the local level.

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS

RAPPORT PRINCIPAL[1]

I. INTRODUCTION

1. À la demande du Département des Opérations du FIDA, approuvée par le Président du Fonds, le Bureau de l'Évaluation a conduit entre novembre 2002 et mars 2003 une Évaluation de Programme de Pays en République du Sénégal.

2. Ce type d'évaluation concerne en priorité les pays avec lesquels le FIDA a entretenu une coopération soutenue sous forme d'un programme d'investissement particulièrement consistant. C'est le cas du Sénégal où, au cours des quinze dernières années, le portefeuille de prêts du FIDA aura été le second plus important dans la région Afrique de l'Ouest et Centrale[2].

3. Les Évaluations de Programme par Pays sont des évaluations indépendantes conduites par le BE du FIDA. Il s'agit d'un exercice relativement nouveau pour le FIDA (approuvé par le Conseil d'administration en 2000). Elles visent à tirer, avec les acteurs concernés, un bilan et les enseignements d'une expérience commune d'appui au développement rural et de lutte contre la pauvreté. Les Évaluations de Programme par Pays ont vocation à alimenter la préparation ultérieure d'une stratégie de coopération sous forme d'un nouveau COSOP (Exposé des Opportunités Stratégiques par Pays). Le dernier COSOP du FIDA au Sénégal date d'avril 1998[3].

4. L'objectif premier d'un tel exercice n'est donc pas d'évaluer de façon particulière chacun des projets qui composent le portefeuille. En particulier, la mission d'évaluation de programme n'a pas les moyens d'évaluer elle-même l'impact de chacun des projets. L'objectif est d'examiner l'ensemble (le « programme ») que constituent les projets et les autres actions de mise en oeuvre de la stratégie du FIDA dans le pays, afin de s'interroger sur ce qu'ils ont de commun, de complémentaire ou éventuellement de divergent, de prendre la mesure du degré de cohérence et de synergie qu'ils présentent entre eux - au service des grandes orientations de la politique agricole du pays et des priorités du FIDA en matière de lutte contre la pauvreté rurale. Il est, enfin, de tirer les leçons de l'expérience acquise, à travers un débat ouvert avec tous les partenaires concernés. Les résultats de ce processus de recherche, de réflexion et de débats entre acteurs prendront la forme de recommandations stratégiques et opérationnelles qui alimenteront la préparation ultérieure d'un nouveau document de stratégie du FIDA au Sénégal (COSOP).

5. Pour ce faire, l'exercice d'évaluation a compris les tâches suivantes menées sur chacun des projets, puis sur l'ensemble qu'ils forment :

---

[1] La mission était composée de: M. Claude Raynaut, Chef de mission, M. Mohamed Racine Sy, coordinateur et spécialiste en institutions rurales, M. Paolo Audia, sociologue, M. Mamadou Sonko, agronome, M. Nguala Luzietoso, économiste et M. Issa Barro, expert en finance rurale et microentreprises.

[2] De 1988 à 2002, le FIDA a engagé 88 millions de USD au Sénégal sous forme de prêt (9 opérations). Sur la période et pour la sous-région, il s'agit du deuxième portefeuille d'investissement en volume après le Ghana (101 millions de USD, 9 prêts) et avant la Guinée (87 millions, 7 prêts).

[3] Le COSOP du Sénégal de 1998 était un des premiers du genre.

- Analyse de la pertinence et de la cohérence des objectifs, de la localisation (géographique et sectorielle) et de la conception des opérations par rapport aux objectifs de lutte contre la pauvreté, les contraintes et potentialités des ruraux des zones d'intervention, les objectifs stratégiques du Gouvernement et ceux du FIDA au niveau national (COSOP) et régionale (Stratégie Régionale).

- Examen de l'efficacité des « instruments projets ». En particulier leur capacité à réaliser les actions et produire les résultats attendus, à surmonter les difficultés imprévues et à s'adapter pour atteindre leurs objectifs : montages institutionnels ; relations entre les projets (FIDA et autres), relations avec les autres acteurs du développement rural ; processus de transferts de fonction et de désengagement des projets en vue de la pérennisation de leurs effets.

- Estimation, dans la mesure du possible, de l'impact direct (nature, portée, ampleur) dans les zones d'intervention sur la base de la documentation existante et d'entretiens complémentaires: changements durables induits dans la vie et les capacités des ruraux – en particulier des femmes, des jeunes et des ménages les plus vulnérables.

- Identification des éventuels effets indirects ou « catalytiques » du programme sur les politiques, les institutions et les acteurs du développement rural : participation au dialogue politique sur le développement rural, influence exercée par les projets sur les autres acteurs du développement, contribution au renforcement des compétences des cadres et professionnels du développement dans le pays.

6. L'Évaluation de Programme a été conduite en trois étapes, sur la base d'un Document d'Orientation établi en octobre 2002 :

1) Investigations sur le terrain, projet par projet. Cette première étape a été conduite en novembre et décembre 2002, et a donné lieu à la rédaction d'une série de documents de travail préparatoires.
2) Exploitation des informations recueillies à la phase précédente ; mission de terrain pour collecte de données complémentaires et échanges avec les responsables concernés aux niveaux local et national ; analyse de l'ensemble des informations disponibles ; rédaction d'un rapport de synthèse débouchant sur des recommandations stratégiques concernant le programme. Cette phase s'est déroulée entre mars et mai 2003.
3) Organisation d'un atelier de restitution et validation rassemblant 60 participants à Saly les 15 et 16 juillet 2003 (cf. Annexe 3) et aboutissant à un accord conclusif, fin juillet 2003.

Le rapport final a pris en compte les commentaires reçus des membres du partenariat d'évaluation sur la première et la seconde version versions du rapport (respectivement juin et juillet 2003).

7. Il est utile de rappeler que cet exercice se positionne à un moment particulier du cycle des projets constituant actuellement le portefeuille du FIDA au Sénégal, comme illustré à l'appendice 3 du rapport. A l'exception du PROMER, tous les projets en cours (PADV, PAGF2, POGV2, PNIR) sont en début de mise en œuvre (le PRODAM 2 n'étant pas encore effectif), le taux moyen de décaissement des prêts effectifs correspondants étant à peine de 15% en février 2003. Dans ces conditions il est clair qu'une évaluation de l'impact et de l'efficacité de ces projets est prématurée, d'autant plus qu'ils sont encore dans une phase dynamique d'adaptation de leur dispositif et de réaction aux circonstances récentes qui ont marqué le secteur agricole sénégalais. Dans une certaine mesure la présente évaluation de programme se réfère aux résultats des projets clôturés entre 1998 et 2000 et utilise les observations, constats et analyses des deux missions de terrains conduite en

novembre 2002 et mars 2003, ainsi que les résultats des évaluations et revues précédentes[4]. Si le positionnement de cet exercice se prête mal à une appréhension de l'impact des actions en cours, il est par contre favorable à une réflexion sur les voies et moyens d'améliorer un programme dont tous les acteurs sont aujourd'hui présents et disposent d'un horizon de temps suffisant pour traduire en actions concrètes les enseignements qui seront tirés de ce travail.

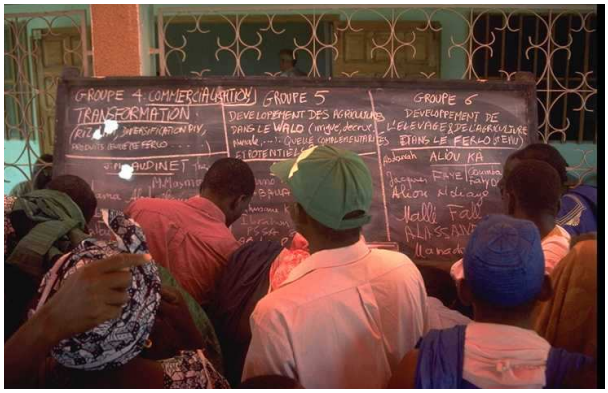


Photo 1: Les participants à l'atelier d'évaluation conjointe du PRODAM 1 s'inscrivent aux groupes de travail, Ourossoqui, avril 2002. (FIDA, Audinet)

Photo 2: Des exploitants maraîchers dans le département de Bambey(PAGF 2) s'entretiennent avec Claude Raynaut, chef de la mission d'évaluation du programme, mars 2003. (FIDA, Audinet)

II. PRÉSENTATION DU CONTEXTE

8. Le Sénégal est situé dans la partie occidentale de la zone sahélo-soudanienne de l'Afrique. Il possède une importante façade maritime sur l'Atlantique, ce qui le distingue des autres pays sahéliens qui souffrent d'enclavement. Il est limitrophe de la Mauritanie au nord, du Mali à l'ouest, de la Guinée au sud-est et de la Guinée Bissau au sud-ouest. Il enclave complètement le territoire de la Gambie. Sa superficie est 196 720 km^2.

9. Le climat est de type sahélo-soudanien, avec un gradient nord-sud (300 mm au nord ; 700 au sud) qui marque fortement la végétation naturelle. On passe ainsi de la steppe sahélo-soudanienne dans la zone du Ferlo septentrional (intérieur de la boucle du Sénégal) à une végétation de transition vers la forêt claire soudanienne, en Casamance. Cette variabilité, se combinant avec celle introduite par la présence de ressources en eau de surface (vallée du Sénégal) et par la variété des sols, crée une diversité de situations locales, caractérisées par des potentialités et des contraintes différentes pour activités agricoles et pastorales. Ainsi distingue-t-on plusieurs grandes zones éco-géographiques : la vallée du fleuve Sénégal ; le littoral nord ou zone des « Niayes » ; la zone sylvopastorale au nord-ouest ; le bassin arachidier au centre-ouest ; le Sénégal oriental à l'extrême est ; la Casamance au sud.

10. L'un des traits les plus marquants de la géographie agricole du Sénégal est l'empreinte qu'y a laissée l'expansion de la culture arachidière. Même si une mutation est aujourd'hui en train de

[4] Notamment : Evaluation Intermédiaire du PRODAM 1 (2002), Revue à mi-parcours du PROMER (2000), Revue du portefeuille Sénégal (1999), Evaluation Intermédiaire du PAGF 1 (1996), Evaluation à Mi-Parcours du POGV 1 (1996 et 1998), Evaluation Terminale du PDRIML (1992), ainsi que l'ensemble des rapports d'achèvement de projet disponibles.

s'opérer, celle-ci a profondément marqué les structures économiques du pays aussi bien que son agriculture et ses paysages.

11. Sur le plan démographique, un trait que le Sénégal partage avec d'autres pays de la sous-région est l'extrême rapidité de la croissance de sa population. Le taux annuel, calculé sur plusieurs décennies, en est estimé à 2,7%. En 40 ans, entre 1960 et 2000, la population du Sénégal a été multipliée par plus de 3, pour atteindre aujourd'hui 9,5 millions.

12. Un autre fait marquant est la répartition très inégale de cette population sur le territoire. De fortes concentrations humaines se rencontrent à l'ouest du pays, le long de la côte, dans le bassin arachidier et dans la presqu'île du Cap-Vert. La région de Dakar regroupe, à elle seule, un quart de la population du pays sur moins de 0,3% de l'étendue du territoire. Cette situation extrême est liée au mouvement de croissance urbaine accéléré (4% par an) qui s'est poursuivi durant ces dernières décennies. Le taux d'urbanisation actuel est de 47%.

13. La structure d'âge est marquée par le poids des classes jeunes : 47% de moins de 15 ans. Les femmes représentent 51% de la population totale. L'espérance de vie à la naissance demeure basse : 51 ans pour les hommes, 53 ans pour les femmes. Mais l'indice synthétique de fécondité reste élevé : 5,7 enfants par femme. Au vu de ces chiffres, le Sénégal ne semble pas encore engagé dans un mouvement de transition démographique, caractérisé par une baisse simultanée de la mortalité et de la fécondité.

14. Le PIB a connu une croissance soutenue au cours de la décennie écoulée (5% par an en moyenne). Il était de 4,4 milliards de USD en 2000, avec une moyenne par habitant inférieure à 500 USD. Le pays a été récemment admis au rang des Pays les Moins Avancés (PMA). Il est classé comme l'un des 20 pays les plus pauvres du monde et figure au 155ème rang sur 175, pour l'Indice de Développement Humain.

15. En dépit de cette situation préoccupante, l'aide publique au développement régresse très sensiblement, étant passée de 638 millions de USD en 1990 à 447 millions de USD en 1998 (PNUD).

16. Le Sénégal a longtemps vécu au-dessus de ses moyens et les déficits n'ont pas suffisamment été destinés à dynamiser les secteurs productifs. Le fardeau de la dette publique s'est donc accru de façon considérable. Des rééchelonnements et des remises consentis par des bailleurs bilatéraux ou multi-latéraux et un rachat en 1997 de la quasi-totalité de la dette commerciale, ont permis une amélioration de la situation. La lourdeur de son endettement a permis au Sénégal de bénéficier de l'Initiative des Pays Pauvres très endettés (PPTE).

17. L'inflation demeure à un bas niveau. On a constaté une augmentation des prix suite à la dévaluation du FCFA en janvier 1994 (32%), mais le gouvernement a réussi à la maîtriser ensuite grâce à un contrôle des prix introduit avec l'accord du Fonds monétaire international (FMI). L'inflation est revenue à un taux moyen de 1,5% à partir de 1996.

A. Le contexte politique et économique général

18. Comparé aux pays qui l'entourent, qui ont été longtemps soumis au règne du parti unique et ont connu de fréquents coups d'État, le Sénégal a su, au cours du presque demi-siècle qui a suivi son indépendance, se distinguer - en dépit de quelques dérapages ponctuels - par le caractère démocratique des confrontations qui ont animé sa vie politique.

19. Une autre de ses caractéristiques mérite d'être soulignée : la place qui a été faite, très tôt, à la mise en place d'une structure administrative décentralisée. La pierre de touche de cette structure qui comprend plusieurs niveaux (dont la région) est constituée par les communes et, en particulier, par les communautés rurales (320 dans l'ensemble du pays). Dotée d'un Conseil rural, celles-ci exercent un

certain nombre de compétences, notamment en ce qui concerne la gestion du foncier et des équipements et services collectifs.

20. Ces traits constituent de grands atouts face à des défis qui ne pourront être surmontés que par un débat ouvert et une participation de toutes les catégories de population et de tous les courants de pensée.

21. Parmi ces défis, ceux qui sont liés à l'amélioration de la situation économique se situent au premier plan. En effet, le Sénégal n'a pas réussi à décoller économiquement au cours des dernières décennies du XX^{ème} siècle. Il a même régressé et a rejoint aujourd'hui le peloton de queue des pays en développement.

22. Sa fragilité se lit dans la structure même de son économie. Alors que la majorité de la population active du pays travaille dans l'agriculture, celle-ci ne contribue que pour 17,5% à la formation du PIB. En d'autres termes, les deux tiers de la population créent moins du cinquième des richesses du pays.

23. Avec une demande intérieure solvable faible, l'économie du pays est fortement tributaire de ses exportations, qui constituent également une indispensable source de devises. La performance des exportations sénégalaises est cependant faible. Cela est dû avant tout à leur concentration sur un petit nombre de produits pour lesquels la demande mondiale est en déclin.

24. Une certaine diversification économique est intervenue, avec le développement d'un secteur industriel et de celui des services. Mais elle reste insuffisante pour tirer l'économie du pays, d'autant qu'elle demeure pour une large part le fait d'initiatives informelles.

25. Dans le cadre de l'initiative du « Cadre Intégré » promue par l'Organisation Mondiale du Commerce, un travail de réflexion a été engagé pour définir une stratégie plus active et mieux articulée de progression sur le marché international.

26. Parmi les atouts que possède le Sénégal, il faut souligner son capital humain. Outre les valeurs d'effort et de travail que l'on y rencontre, comme dans bien des sociétés rurales, il convient de souligner les remarquables facultés d'entreprise et d'organisation dont sa population a su faire preuve, en dépit de la situation macro-économique difficile qui a été rappelée plus haut.

- L'extension internationale des réseaux commerçants de la confrérie mouride en est un témoignage éloquent. Par sa double dimension, économique et spirituelle, celle-ci occupe désormais une place de toute première importance dans la vie politique et sociale locale. Son point de vue doit être pris en considération lors de toute décision touchant la société sénégalaise et, plus spécifiquement, lors de toute intervention dans son aire principale d'influence : le bassin arachidier.

- Plus largement, c'est la capacité à refuser la fatalité de la pauvreté qui a donné naissance à la large diaspora de travailleurs émigrés que l'on rencontre sur tous les continents, mais plus particulièrement en Europe. On peut certes y voir une perte d'énergie et de force de travail pour le pays mais, outre la contribution que représentent les transferts pour l'économie nationale (on les estime annuellement à 5% du PIB), les gains en termes de formation et de compétences professionnels sont réels. Nombreux sont les émigrés qui ont à cœur d'en faire bénéficier leur pays et leur localité d'origine.

27. Du fait du statut de Dakar comme ancienne capitale de l'AOF, le Sénégal a joué par le passé le rôle de pôle régional en matière de formation supérieure et de recherche. A son indépendance il a bénéficié de cet héritage, en particulier sous la forme d'une élite présentant un haut niveau de formation et d'une infrastructure universitaire de qualité. La situation s'est dégradée depuis lors. Le taux de scolarisation de base a progressé de façon insuffisante : il n'était encore que de 68% en 2000.

La scolarisation dans l'enseignement secondaire reste faible (9%). Le système universitaire, désorganisé par un afflux massif d'étudiants, est en phase de réorganisation. Toutefois, le capital acquis n'est pas perdu. Une tradition de valorisation de l'éducation demeure. On peut y voir un signe dans le fait que le Sénégal, avec un parc d'environ 100 000 ordinateurs fait partie des pays de la sous-région les mieux équipés en informatique. Les nouvelles technologies de l'information y constituent d'ores et déjà un secteur dynamique.

B. La pauvreté rurale au Sénégal

28. L'une des conséquences du déficit de développement économique rappelé ci-dessus est que la pauvreté continue à frapper durement la population sénégalaise, en particulier en zone rurale.

29. Même si le constat de pauvreté peut paraître une évidence, définir la notion n'est pas aisé pour autant. On peut l'appréhender à travers des critères objectifs : revenus, conditions de vie, accès aux ressources de base, état de santé. Mais cela implique que l'on fixe des normes et des seuils qui ne sont pas nécessairement partagés par les populations auxquelles on les applique. On peut aussi le faire à partir de critères subjectifs : la façon dont les personnes interrogées perçoivent leur situation et placent leur réalité quotidienne dans l'échelle de leurs propres aspirations au bien-être. Par ailleurs il ne faut pas négliger la part que prend le capital social dans la définition des conditions d'existence. D'une façon générale et au-delà de la situation particulière du Sénégal, on sait que, face au dénuement matériel, le fait de disposer d'un réseau de solidarité sur lequel s'appuyer peut réduire de façon déterminante la vulnérabilité d'une personne ou d'un ménage. Enfin, la plus ou moins grande capacité à peser sur son propre destin, à se poser comme un réel acteur social, est aussi une dimension pertinente de la définition de la pauvreté.

30. Ces questions méritent débat. Néanmoins, on s'en tiendra ici à quelques critères descriptifs qui, sans permettre d'analyser les origines et les composantes du phénomène, ce qui est indispensable pour y répondre, donnent une certaine mesure du problème, de la façon dont il évolue et des différences que l'on peut constater à l'échelle du pays.

31. Les indicateurs sanitaires fournissent une première information. C'est en particulier le cas de la mortalité des enfants – catégorie de la population qui est la plus sensible à l'influence des conditions de vie immédiates. Bien qu'indiquant une certaine tendance à la baisse au cours de la décennie passée, ces taux demeurent élevés. Les zones urbaines bénéficient d'un avantage comparatif important par rapport aux zones rurales.

32. Concernant la malnutrition, la situation demeure préoccupante : en 1996, 23% des enfants sénégalais souffraient de malnutrition chronique (taille/âge), 22% d'insuffisance pondérale (poids/âge) et 7% d'émaciation (poids/taille) (PNUD, 2001). Par ailleurs, on trouve ici aussi confirmation du net avantage dont bénéficient les urbains. La situation nutritionnelle des enfants résidant au sein de la région de Dakar est bien meilleure que la moyenne du pays : malnutrition chronique, 15% ; insuffisance pondérale, 11% ; émaciation, 3%.

33. En termes d'accès aux soins pour la population générale, le déficit se confirme ainsi que l'existence d'un privilège urbain. Seulement 40% de la population du Sénégal a un accès convenable à des services de santé et près des ¾ du personnel soignant sont concentrés dans les deux plus grandes villes (Dakar et Thiès).

34. L'Enquête Sur les Priorités (ESP) dont les résultats ont été publiés en 1992 révélait que 32% des ménages vivaient en dessous du seuil de pauvreté correspondant à un niveau de consommation minimal de 2 400 calories par jour et par adulte. La mise à jour de ce profil à partir de l'Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages (ESAM) de 1994 faisait ressortir une nette dégradation de cette situation avec un taux de pauvreté de 57,9% pour les ménages (plan p. 25). Ici encore, l'écart

rural/urbain est marqué. On estime que le revenu annuel moyen par ménage rural est 3,5 fois inférieur à celui enregistré en milieu urbain.

35. On observe également des différences interrégionales marquées. Elles sont notamment révélées par l'Indice de Pauvreté Humaine, qui synthétise plusieurs facteurs constitutifs du phénomène de pauvreté. Kolda, Tambacounda, Louga et Fatick présentent, en particulier, les scores les plus faibles. La région urbanisée de Dakar témoigne en revanche de performances très nettement supérieures à celles du reste du pays.

36. En conclusion, quelques points forts méritent d'être soulignés. En premier lieu le fait que la pauvreté demeure un problème majeur au Sénégal et, en second lieu, l'ampleur des écarts qui opposent le monde rural au monde urbain. Certes, la ville sénégalaise n'offre à la majorité de ses habitants que des conditions de vie et de travail précaires. Toutefois, vivre en ville offre des avantages qui ne se trouvent pas ailleurs. Rester à la campagne représente, pour les ménages ruraux, un sacrifice pour eux-mêmes et pour leurs enfants. Les conditions minimales de l'accès aux services et du bien-être n'y sont pas assurées. Une telle situation ne peut être que fortement préjudiciable pour l'avenir du monde rural.

37. Dans le cadre de l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE, voir plus haut). Le Sénégal a publié en 2001 un Document de Stratégie de Lutte contre la Pauvreté (DSRP). Il témoigne d'une reconnaissance de la réalité et de l'ampleur du problème. Dorénavant, l'objectif de réduction de la pauvreté figure au premier plan des priorités affichées par les politiques publiques. Les campagnes étant les plus cruellement concernées, il est clair que c'est la lutte contre la pauvreté rurale qui réclame le plus d'efforts et d'initiatives.

C. L'évolution de l'agriculture et de l'économie rurale

38. Dans le contexte général qui vient d'être retracé, on voit l'importance que présente l'agriculture dans une perspective de développement. Plus de la moitié de la population du pays est encore composée de ruraux et, même parmi les populations qui ont rejoint la ville et vivent dans sa périphérie, le travail de la terre et l'élevage demeurent des activités essentielles. Soixante-quinze pour cent de la population active continuent à travailler dans le secteur agricole, tandis que la part que les activités de ce dernier prennent dans la création de richesses du pays ne cesse de décroître. Il n'est pas surprenant que ce soit dans les campagnes que la pauvreté frappe le plus durement

39. Les populations rurales sont loin de demeurer inactives devant les problèmes qu'elles rencontrent. Elles tentent, en particulier, de développer de nouvelles spéculations agricoles. Toutefois, la diversification des activités représente une dimension majeure de ces stratégies de réponse. Une exploitation familiale rurale sénégalaise a toujours été polyvalente. Plus que jamais le phénomène se confirme aujourd'hui, tirant parti de nouvelles ressources et de nouveaux champs d'activité. Selon les estimations disponibles, 27% de l'emploi rural s'exerceraient dans d'autres secteurs que l'agriculture (CI, p. 120).

40. L'expression d'une préoccupation de nature générale pour l'avenir de l'agriculture et du monde rural au Sénégal est d'autant plus justifiée que, dans un contexte général de réduction de l'aide publique internationale, l'agriculture se révèle particulièrement touchée. Alors qu'entre 1990 et 1998, la baisse de l'aide publique internationale au développement a été de l'ordre de 30%, la part destinée à l'agriculture a diminué de 42% (PNUD).

1) Les contraintes fondamentales de l'agriculture

41. Les potentialités agricoles et pastorales du Sénégal sont réelles, nous l'avons rappelé plus haut. Les contraintes ne sont pas négligeables pour autant.

42. Les premières d'entre elles sont d'ordre climatique. En dehors des zones où l'irrigation est possible, l'agriculture sahélo-soudanienne est étroitement dépendante de la pluviométrie. L'eau est le premier facteur limitant aussi bien pour les rendements de l'agriculture que pour l'état des pâturages. Or, l'une des caractéristiques de la pluviométrie sahélo-soudanienne est sa très grande variabilité. Celle-ci affecte non seulement le volume annuel des précipitations mais aussi leur répartition dans le temps et dans l'espace. Depuis le milieu des années 60 l'ensemble de la zone sahélo-soudanienne est entrée dans une phase de baisse tendancielle de la pluviométrie, assortie d'une augmentation de la variabilité inter et intra-annuelle.

43. La croissance démographique accélérée constitue une seconde contrainte forte : nouvelle, celle-ci, par rapport au passé, dans la mesure où les systèmes de production paysans et pastoraux traditionnels se sont constitués dans un contexte de faible occupation de l'espace et donc d'abondance de terres. La population sénégalaise a plus que triplé au cours des quarante dernières années. La population rurale a au moins doublé durant cette même période. La population urbaine, pour sa part, a augmenté à un rythme beaucoup plus rapide, exerçant une forte demande sur la production agricole nationale.

44. La population étant, par ailleurs, répartie de façon très inégale sur le territoire nationale, on atteint des densités humaines particulièrement élevées dans les régions où elle se concentre. C'est en particulier le cas de la zone arachidière (jusqu'à 200 habitants au kilomètre carré à Diourbel). Les conséquences en sont une mise en culture presque complète et permanente de l'espace, l'abandon de la jachère comme mode de reconstitution de la fertilité des sols, la dégradation de la végétation naturelle (pâturages, arbres).

45. L'utilisation de l'argument démographique pour rendre compte de la crise que traverse l'agriculture sahélienne doit certes être manié avec précaution. L'augmentation de la population ne se réduit pas à une augmentation des bouches à nourrir. C'est aussi une augmentation des bras et, dans certaines conditions, un accroissement de la force de travail disponible peut conduire à l'émergence de nouvelles formes, durables, de gestion des ressources naturelles (Mortimore… ; Raynaut *et al*. …). Toutefois, un accroissement aussi rapide de la population constitue un défi majeur pour les systèmes de production et ils ont beaucoup de mal à y répondre lorsque les conditions englobantes (organisationnelles, économiques, commerciales) ne favorisent pas les nécessaires mutations qu'ils doivent opérer.

46. La nature des sols constitue un dernier type de contraintes à prendre en compte. Elle n'est pas globalement défavorable mais, sauf situations locales particulières, elle ne constitue pas en elle-même un atout. Seule une partie du territoire national est favorable aux cultures pluviales et elle est déjà fortement occupée. Ailleurs, selon les cas, l'élevage constitue la meilleure forme de mise en valeur ou l'irrigation peut permettre d'appliquer de nouveaux systèmes d'exploitation. Dans tous les cas, une gestion rigoureuse des ressources existantes est indispensable, sous peine de dégradation rapide du capital naturel.

2) Des performances contrastées

47. Un premier constat est celui de la faible croissance de la production de céréales pluviales traditionnelles sur 40 ans, au regard de l'augmentation exponentielle des besoins en produits vivriers : 495 000 tonnes de mil en moyenne annuelle dans les années 60 ; 677 000 dans les années 1990.

48. Dans la poursuite de l'objectif primordial qu'est la sécurisation de la satisfaction des besoins d'autosubsistance vivrière, un des grands chantiers de ces 30 dernières années a été la mise en valeur par l'irrigation des ressources en eau du fleuve Sénégal. Toutefois, l'avancée obtenue n'a pas été à la mesure des attentes. Sur les 240 000 ha que l'on estime aménageables sur la rive sénégalaise, 60 à 70 000 l'ont été effectivement jusqu'à présent et sur ce total, compte tenu d'un entretien insuffisant, on considère que seulement 35 000 ha sont réellement cultivés (MTM, 1999).

49. Si l'on considère l'ensemble des céréales (riz, blé, sorgho, maïs), 60% des besoins nationaux sont désormais satisfaits par des denrées achetées à l'étranger. Dans ces importations le riz occupe la première place. En 2001/2002 : 689 000 tonnes de riz en ont été importées, contre une production locale estimée à 158 000 tonnes.

50. La production arachidière a connu un déclin continu : 934 000 tonnes en moyenne annuelle dans les années 60 ; 658 000 tonnes dans les années 90. Dans les exportations, elle n'occupe désormais que la troisième place, derrière les produits halieutiques, les phosphates et les produits chimiques dérivés.

51. La production de coton, même si elle a crû considérablement en 40 ans (moyennes annuelles : 3 000 tonnes dans les années 60 ; 40 000 tonnes dans les années 90) demeure modeste et ne peut pas constituer une source de revenu de substitution pour le pays.

52. Globalement, on le constate, les performances des spéculations traditionnelles de l'agriculture sénégalaise sont loin d'avoir accompagné l'évolution de la demande intérieure et les exigences de développement économique du pays. En ce qui concerne l'agriculture sous pluie, toutes les observations convergent même pour souligner le recul du niveau technique des systèmes paysans : baisse de la qualité des semences, réduction de l'utilisation d'intrants (engrais, produits phyto-sanitaires), parc de matériel agricole obsolète. Dans ces conditions, tout suggère – et des constats ponctuels le confirment – que les rendements ont chuté et que les augmentations de production, lorsqu'elles sont intervenues, ont été le résultat d'une extension des superficies cultivées. La ponction sur les ressources naturelles s'est faite plus intense, avec de graves conséquences en matière d'environnement.

53. Tous les constats ne sont toutefois pas négatifs en matière agricole. Les producteurs ne demeurent pas inactifs face aux difficultés qu'ils traversent. Lorsque les conditions le permettent, ils témoignent d'un haut degré de réactivité. Cela s'est manifesté notamment par le rapide développement de toute une gamme de productions horticoles et fruitières. C'est ainsi que le volume des produits de contre-saison (oignons, pommes de terre, tomates et divers légumes) est passé de 150 000 tonnes en 1992 à 256 000 tonnes en 2001. Seule une infime partie de ces productions est exportée. La très grande majorité est donc destinée au marché intérieur : sous forme transformée ou en produits frais. Il s'agit désormais d'un secteur majeur de l'agriculture sénégalaise : un élément de diversification qui fournit à de nombreux ménages ruraux les moyens de répondre à la crise que traverse les productions plus « classiques ».

54. L'élevage est également un secteur d'activité dynamique. Le cheptel est principalement composé de bovins et de petits ruminants. Toutefois l'élevage des volailles a connu un certain développement durant la dernière décennie. Ce secteur possède un fort potentiel d'expansion sur le marché intérieur car l'offre actuelle de viande ne parvient pas à répondre entièrement à la demande.

Photos 3 et 4 : Une agriculture familiale diversifiée: élevage bovin dans la région de St louis, maraîchage irrigué dans la région de Diourbel. (FIDA, Faidutti et Audinet)

55. En conclusion, dans un contexte économique difficile, l'agriculture a été durement touchée au cours des dernières décennies. Même si les populations rurales ont su faire preuve de leurs capacités d'initiative et d'innovation chaque fois que l'occasion s'en présentait, l'évolution générale est plutôt allée dans le sens d'une régression. Cela signifie une péjoration des revenus et des conditions de vie des ménages dont les ressources sont directement dépendantes de l'agriculture.

3) Potentialités et contraintes des marchés national et international

56. D'autres secteurs sont venus progressivement supplanter l'agriculture comme source de devises.

57. C'est l'arachide qui a subi le plus important recul. Non seulement la demande mondiale de produits oléagineux subit une baisse mais, au sein de ce mouvement général de repli, on observe une réduction tendancielle de la part relative de l'arachide et de ses sous-produits. L'huile d'arachide est sérieusement concurrencée par celle tirée d'autres sources : palme, soja, colza, tournesol.

58. Compte tenu de cet état de la demande mondiale, les huileries du Sénégal ne peuvent traiter de manière rentable plus de 400 000 tonnes de graines non décortiquées. La SONACOS, compagnie parapublique de transformation de l'arachide, perd de l'argent dans la commercialisation de l'huile d'arachide. Elle s'efforce de compenser ses pertes en diversifiant sa production. Elle importe notamment des huiles végétales qu'elle raffine et revend, avec bénéfice, sur le marché intérieur. On se trouve donc devant ce paradoxe qu'à plusieurs reprises au cours de ces dernières années le Sénégal a importé beaucoup plus d'huile qu'il n'en a exporté.

59. Des projets voient actuellement le jour, dans le cadre du Conseil national interprofessionnel de l'arachide (CNIA), pour favoriser une reconversion, au moins partielle, vers la production d'arachide de bouche. Mais cela implique une amélioration significative du produit livré.

60. Un autre aspect important de l'articulation de la production arachidière au marché est celui du rapport des termes de l'échange entre la valeur du produit et le coût des intrants : alors que, jusqu'au début des années 80, un demi-kilo d'arachide payait un kilo d'engrais, il a fallu en vendre deux fois plus à partir de 1983-84.

61. Dans le cas du coton, également, l'évolution du marché mondial est défavorable. La production nationale demeure stable, même si c'est à un niveau modeste. Le nombre de producteurs tend même à augmenter. Cela est lié au fait que le prix du coton, acheté par la SODEFITEX, est garanti par l'État à un cours supérieur au marché mondial, et payé à ce prix par l'industrie textile nationale. Celle-ci a, de ce fait, perdu la compétitivité comparative apportée en 1994 par la dévaluation.

Photo 5 : Récolte du paddy dans un périmètre irrigué de la vallée du Sénégal. (FIDA, Roberto Faidutti)

62. En ce qui concerne le riz, on a vu plus haut que, dans les années récentes, le Sénégal importait 3 à 4 fois plus qu'il ne

produisait. Ceci, alors qu'une proportion importante des superficies aménagées le long du fleuve était inutilisée. Un problème majeur est, ici, celui de la concurrence représentée par le riz bon marché importé d'Asie. Les producteurs locaux éprouvent énormément de difficultés à écouler leur production sur un marché inondé par des produits vendus à un prix inférieur à leur propre coût de production.

63. Dans ce contexte difficile, le secteur des fruits et des légumes frais montre au contraire un grand dynamisme, avec des exportations qui ont augmenté de 41% en volume et de 7% en valeur/dollars entre 1998 et 2001. Elles ne représentent encore que 1,1% des exportations totales du pays mais elles s'appuient sur un très important secteur productif solidement enraciné dans le marché national. Il convient de noter que les échanges ne se font pas à sens unique et que le marché intérieur sénégalais est, lui aussi, exposé à la concurrence des productions européennes. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les oignons et les pommes de terres dont, respectivement, 26 000 tonnes et 18 000 tonnes ont été importées en 2000/2001 (IC p. 80, note 59). Ici encore, la concurrence porte sur les prix, mais elle concerne aussi l'image et la qualité.

64. La question de l'articulation au marché est vitale pour l'agriculture sénégalaise. Après une longue période de subventions d'État et de protection, la politique d'ouverture sur l'extérieur et de libéralisation des échanges soumet désormais directement le petit producteur local aux concurrences du marché international. Ses productions d'exportation traditionnelles sont confrontées à des conditions de marché très défavorables tandis que son propre marché intérieur est directement soumis à la concurrence de produits venus de pays qui bénéficient d'un niveau de productivité incomparablement supérieures au sien – et parfois à des subventions, directes ou déguisées.

65. Cela pose la question des moyens d'éviter une soumission brutale d'une agriculture encore fragile à une concurrence inégale qui risque de stériliser son développement. Des possibilités existent dans le cadre du Tarif Extérieur Commun de l'Union économique et monétaire ouest- africaine (UEMOA) adopté en 1999, notamment la Taxe Dégressive de Protection et la Taxe Conjoncturelle à l'importation, mais elles sont très peu utilisées. Une réflexion sur l'intégration commerciale du pays est actuellement conduite dans le cadre de l'Initiative du Cadre Intégré promue par l'Organisation du commerce. Elle devra être solidement articulée à celle qui est en cours concernant la réduction de la pauvreté, et de la pauvreté rurale tout particulièrement.

4) Des politiques agricoles en constante évolution

66. Depuis l'accession du Sénégal à l'indépendance, quelques grandes étapes marquent l'histoire de ses politiques agricoles.

67. La première d'entre elles, dès 1960, fut marquée par la mise en place des coopératives, qui avaient pour objectifs de donner aux paysans une plus grande maîtrise sur la commercialisation de leur production, de fournir les bases d'une garantie solidaire donnant accès au crédit et de servir de relais aux programmes de développement définis par les grandes agences d'intervention.

68. La mise en place de ces structures fut très rapide mais leur position était, dès le départ, ambiguë : censées redonner l'initiative aux producteurs, elles constituaient en fait une courroie de transmission de l'appareil d'État du développement. Dès la fin des années 60, le système commence à rentrer en crise, les impayés de crédit s'accumulent, la consommation d'intrants et la production baissent. Des mesures ponctuelles d'annulation de la dette et d'aides aux producteurs permettent périodiquement de réduire la tension et le système se maintient tant bien que mal jusqu'à la fin des années 70.

69. Dans l'histoire du développement agricole du Sénégal, 1980 marque un tournant majeur. C'est à partir de cette date que débute le processus de désengagement de l'État et que commence le cheminement vers une « libéralisation » de l'économie. Dès cette année là, l'Office National de

Coopération et d'appui au Développement (ONCAD) et de la Banque Nationale de Développement du Sénégal (BNDS) sont démantelés et il est mis un terme au Programme Agricole. En 1983, les coopératives sont réformées. Ce n'est qu'une décennie plus tard, en 1993, que la réforme est conduite à son terme avec la suppression de la Direction de la Coopération et la transformation de l'Union Nationale des Coopératives Agricoles (UNCAS), créée en 1965, en une organisation privée, représentée par 10 Unions régionales.

70. La Nouvelle Politique Agricole (NPA), définie en 1984, poursuit l'approche entamée en 1980, qui se veut fondée non plus sur un système d'encadrement dirigé du haut vers le bas, mais sur la promotion des initiatives à la base. Elle prétend accélérer le désengagement de l'État et consacre le dépérissement du système d'encadrement du monde rural confié jusque-là aux Sociétés Régionales de Développement Rural. Une Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) est mise en place, tandis qu'un nouveau cadre juridique est créé pour porter les initiatives privées issues de la base : le Groupement d'Initiative Économique (GIE), permet à plusieurs personnes de se rassembler autour d'un projet commun et, notamment, d'en rechercher le financement auprès de la CNCA.

71. En 1990, suite à une réflexion sur les démarches de vulgarisation suivies jusqu'alors, est formulé un Programme National de Vulgarisation Agricole (PNVA) dont les objectifs sont : i) l'harmonisation des méthodes et des approches, ii) la formation continue des différents intervenants, iii) la formation des formateurs en alphabétisation fonctionnelle, iv) l'intégration des femmes et des jeunes ruraux dans les activités de vulgarisation. Il comprend quatre composantes : la recherche-développement ; la vulgarisation ; la formation ; le suivi-évaluation.

72. Quelques années plus tard, force est à nouveau de constater le peu de succès de ce Programme qui, dans la pratique, s'était montré peu novateur par rapport à ce qui s'était fait auparavant. C'est à partir de 1995, avec le Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) qu'une véritable mutation est opérée dans la façon d'aborder le développement du monde rural. Prolongeant une logique dont l'application progressait depuis quinze ans déjà dans la conduite de la vie publique et de l'économie, le fil conducteur de ce programme est l'instauration des règles du marché dans le secteur agricole. Les axes forts en sont : l'accélération du désengagement de l'État ; la privatisation de la production, de la commercialisation et de la transformation des produits agricoles ; la libéralisation des prix et du commerce des produits agricoles.

73. Plus que jamais le maître-mot est le retrait de l'État au profit du secteur privé dans toutes les activités productives et marchandes. Il est aussi le recentrage de son intervention sur les missions de service public (Recherche agricole, suivi-évaluation, police et gestion des calamités naturelles, aménagements structurants et collectifs).

74. Le Programme d'Investissement du Secteur Agricole (PISA) qui accompagne le PASA est, quant à lui, formé d'un ensemble de projets dont le but est la relance de la production agricole.

75. Quelques années plus tard, en 1999, le dispositif se précise avec le lancement du Programme des Services Agricoles et d'appui aux Organisations de Producteurs (PSAOP), appuyé par la Banque mondiale. Son objectif principal est de jeter les bases concrètes d'un nouveau type de relations entre l'État et le monde rural. Il comprend quatre composantes : un appui à la restructuration du Ministère, un soutien à la recherche développement, la mise en place d'une Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR), un Programme d'appui aux organisations et initiatives paysannes à la base. Ces deux derniers volets sont particulièrement illustratifs de la nouvelle approche adoptée : d'une part soutenir des initiatives émergeant du monde paysan ; d'autre part susciter une offre privée qui puisse répondre à la demande de conseils pratiques (techniques, de gestion) que ne doit pas manquer de faire fleurir la multiplication de ces initiatives.

76. Même si la promotion de la libre capacité à entreprendre est au cœur de la nouvelle approche, dans le secteur rural comme, de façon plus large, dans l'ensemble de la vie économique, la formulation de politiques publiques ne va pas sans la fixation d'un certain nombre de priorités.

77. Elles ont été formulées dans la Lettre de Déclaration de Politique Agricole (LDPA, 1996) qui assigne à l'agriculture trois objectifs majeurs : i) la sécurité alimentaire ; ii) l'accroissement des revenus en milieu rural ; iii) la durabilité des ressources naturelles.

78. Suivra, en 1998 une Lettre de Politique Institutionnelle du secteur agricole (LPI) qui se donne les buts suivants : i) relancer les principales filières agricoles - céréales, arachide, coton, productions horticoles - et définir des stratégies qui leur soient propres ; ii) mettre en place un système de gestion des terroirs et un plan d'action foncier visant une gestion durable des ressources naturelles ; iii) professionnaliser les acteurs, améliorer la gestion des interfaces institutionnelles (État, organismes interprofessionnels, intégration des filières) et favoriser une plus grande articulation avec le secteur agro-industriel.

79. Le Plan de Stratégie Opérationnel reprend ces objectifs et leur en adjoint un autre : le renforcement et la restauration des infrastructures rurales, cadre nécessaire au déploiement efficace des initiatives privées, et la réorientation des investissements publics vers des aménagements structurants. Un certain nombre de mesures concrètes ont ainsi été prises durant les dernières années de la décennie 90 : élaboration d'un programme triennal d'investissements publics (261 milliards de francs pour le secteur agricole) ; réduction puis exonération de la fiscalité sur les intrants et le matériel agricole ; réduction des taux d'intérêt sur le crédit agricole (de 12 à 7,5%) ; programme de phosphatage de fonds pris en charge par l'État.

80. À cela est venue s'ajouter une ultime priorité à laquelle toutes les autres se sont trouvées progressivement subordonnées : la réduction de la pauvreté, et plus spécifiquement de la pauvreté rurale. Le caractère fondamental de cette préoccupation comme fil conducteur qui doit inspirer l'ensemble des politiques sectorielles est affirmé par la publication en Avril 2002 du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, dont on a vu plus haut qu'elle était une des conditions de l'accès du Sénégal au bénéfice de l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés. Dans son état actuel, et même s'il insiste sur l'effort particulier à faire porter sur les zones rurales fortement frappées par la pauvreté, ce document semble toutefois relever davantage d'une politique générale d'augmentation de la richesse nationale – avec l'hypothèse de son équitable répartition – que d'une stratégie spécifique de lutte contre la pauvreté. D'autre part, il adopte, face à la pauvreté et à la vulnérabilité une approche statique qui laisse de côté les mécanismes de paupérisation et de creusement des inégalités ainsi que les stratégies de réponse au risque qui sont à l'œuvre parmi le populations rurales, au Sénégal comme dans les autres pays de la zone. De ce fait, les axes d'action proposés (développement de l'hydraulique rurale, sécurisation foncière, amélioration de la commercialisation, diversification des spéculations agricoles et des activités génératrices de revenu, amélioration du système de crédit rural, renforcement des organisations paysannes, développement des infrastructures rurales) ne semblent pas apporter, en matière de la lutte contre la pauvreté rurale, d'élément fondamentalement nouveau par rapport à ce qui figuraient dans les cadres stratégiques précédents concernant le secteur agricole.

81. Le document le plus récent en matière de politique agricole est le projet de loi d'orientation agricole. Il n'existe pour l'instant qu'à l'état de texte préparatoire. Celui-ci renouvelle l'affirmation du caractère prioritaire de la réduction de la pauvreté rurale, sans toutefois indiquer des voies spécifiques en vue de l'atteindre. Un élément nouveau y figure toutefois : le bénéfice, pour les agriculteurs et les éleveurs – constitués en exploitations familiales – d'un statut juridiquement reconnu et protégé qui ouvre droit aux mesures de la politique agricole de l'État. Cela implique des mesures de protection sociale et de formation, ainsi que la réaffirmation du droit des ruraux à se regrouper au sein d'organisations professionnelles (à différents niveaux ou par filières). Parmi les mesures nouvelles, on notera également l'affirmation de principes destinés à une meilleure sécurisation foncière des exploitations.

82. Dans l'ensemble de cette évolution, une mention particulière doit être faite aux différents avatars du système de crédit, clé de voûte du développement de l'investissement privé dans le monde

rural. Pendant de nombreuses années, la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS) a été la seule source officielle de services financiers ruraux. Créée en 1984 avec le statut de société d'État, la CNCA, qui a son siège à Dakar n'a jamais suffisamment étendu ses services à l'ensemble du monde rural. Elle compte 13 succursales dans les principales agglomérations du pays mais elle s'est montrée très réticente à traiter avec de petits clients en zone rurale et à adapter ses conditions et procédures à leurs besoins spécifiques. Elle a subi, en outre, des ingérences directes du Gouvernement et des autorités dans son fonctionnement.

83. Au cours des cinq dernières années se sont multipliés en revanche les systèmes financiers décentralisés (SFD). Ils sont actifs à différents niveaux, certains à partir du petit village. Au sein du Ministère des Finances, la Cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit (AT/CPEC) est chargée de la promotion et de la supervision du réseau croissant de SFD, créées sur le modèle des groupements mutuels de crédit et qui, dans certains cas, sont des ONG enregistrées.

84. Un nouveau projet de loi d'orientation agricole à long terme (10 à 20 ans) est actuellement à l'étude et doit être soumis prochainement au parlement. Le contenu n'en est pas encore connu au moment de la rédaction de ce document, mais on peut prévoir qu'en rappelant les priorités déjà affirmer, il va intégrer un certain nombre de préoccupations insuffisamment traitées jusqu'à présent, notamment : la sécurisation des agriculteurs et des éleveurs tant sur le plan foncier que du point de vue du statut de leur activité ; le rôle de la recherche et sa liaison avec le conseil ; l'accès aux sources de financement.

85. En quarante ans, les politiques agricoles du Sénégal ont connu de multiples infléchissements et revirements, sans que cela engendre d'amélioration perceptible ni dans la contribution du secteur dans l'économie du pays ni dans les conditions d'existence des ruraux. On peut même dire qu'à bien des égards la situation s'est dégradée. Avec des à coups et des hésitations dans sa mise en oeuvre, l'approche des problèmes a connu une profonde réorientation depuis la décennie 80. De façon continue, elle va dans le sens du désengagement de l'État et d'une ouverture plus grande sur les marchés internationaux. Les résultats en termes de production se font encore attendre et la situation demeure préoccupante tant en ce qui concerne l'autosuffisance alimentaire que pour le commerce extérieur.

5) La montée d'un mouvement paysan organisé

86. Une des spécificités de la réalité sociale sénégalaise est la place qu'y tiennent, de longue date, les mouvements issus de la société civile – en particulier dans les campagnes alors que, dans d'autres pays de la zone, on la rencontre surtout en milieu urbain. Très tôt, les ruraux ont montré leur capacité à ne pas demeurer passifs face aux multiples contraintes auxquelles ils étaient soumis.

87. Dès le début des années 70, des formes d'organisation alternatives au mouvement coopératif officiel commencèrent à voir le jour spontanément dans la zone du Delta du fleuve, dans la région de Bakel, en Casamance et ailleurs encore. En 1974, elles décidèrent de se regrouper en une Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal (la FONGS). Au-delà du partage des expériences et de la promotion d'une commune identité paysanne, l'objectif de ce regroupement était de rassembler les forces pour faire valoir les intérêts des producteurs ruraux auprès des pouvoirs publics.

88. Confrontées aux conséquences de la NPA et, en particulier, au démantèlement du dispositif d'encadrement et de soutien existant jusque là, les Organisations paysannes (OP) tentèrent de prendre la relève : notamment dans le domaine de l'approvisionnement en intrants, de la commercialisation et du financement. Elles n'étaient cependant pas suffisamment préparées pour remplir ce rôle et l'environnement économique et commercial n'y était pas favorable. L'expérience ne fut donc pas un succès. Toutefois, la reconnaissance qu'elles avaient gagnée de la part des pouvoirs publics et des Agences internationales de développement marquait une modification profonde de leur position sur la scène sociale et politique.

89. C'est ainsi que la FONGS se vit appeler à participer activement à une réflexion sur les politiques de développement rural. Ce fut particulièrement le cas dans le cadre d'un programme appuyé par la FAO et qui la conduisit à dresser, en association avec les Ministères concernés, un bilan de la NPA. La conclusion en fut, en 93, un Forum organisé sur le thème « Quel avenir pour le paysan sénégalais ? », qui rassemblait des représentants des organisations rurales, des pouvoirs publics et de la communauté des donneurs.

90. De ce Forum devait sortir l'initiative de créer, le 17 mars 1993, un « Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux » (CNCR) qui rassemblait la FONGS, l'UNCAS et sept autres fédérations professionnelles et unions de coopératives. Le CNCR devint dès lors un acteur reconnu dans le processus de remodelage de la politique agricole et dans la mise en œuvre de celle-ci. On le retrouve dès lors sur plusieurs fronts. Ses représentants ou ses membres participent, au côté de responsables des pouvoirs publics, aux discussions et négociations qui aboutiront à l'élaboration du PASA et du PISA. Aujourd'hui le CNCR rassemble 19 fédérations, unions et associations nationales de producteurs ruraux. Il reste un cadre de concertation et de représentation nationale des grandes organisations paysannes du Sénégal mais n'est pas en lui-même une organisation de masse. En effet, seule des unions ou fédérations présentent dans au moins trois régions du pays peuvent adhérer au Conseil National. Le CNCR n'a pas d' « adhérents directs » à la base et de nombreux groupements, unions ou ententes locales non membres de fédérations nationales ne sont pas formellement représentées par le Conseil National. Récemment des Conseils Régionaux de Concertations et de Coopération des Ruraux (CRCR) ont été mis en place et permettent aux membres des fédérations nationales et aux autres OP régionales de se concerter, marquant ainsi une évolution vers une structuration décentralisée des différentes composantes du mouvement paysan sénégalais.

91. Une étape importante de l'évolution du CNCR fut sans doute son association étroite, non seulement à la conception du PSAOP impulsé par la Banque mondiale (initialement avec la participation du FIDA) mais aussi à l'exécution de certains de ses volets. C'est ainsi que la coordination de la composante « Recherche-développement » du Programme est logée auprès de lui, et que c'est l'une de ses émanations, l'Association Sénégalaise pour la Promotion des Petits Projets de Développement à la Base (ASPRODEB) qui est en charge de la composante : « Appui aux organisations de producteurs».

92. Cette composante du PASOP est particulièrement importante pour le positionnement du CNCR sur le terrain, à travers l'ASPRODEB. Elle lui permet notamment d'établir un lien direct avec les initiatives et projets lancés par des groupements et organisations de base, discutés et sélectionnés par des Cadres Locaux de Concertation des Organisations de producteurs (CLCOP) sis à l'échelon de la Communauté rurale. Les initiatives locales sont ensuite examinées au niveau régional et transmises au niveau de l'ASPRODEB pour financement. Après une première phase pilote de deux ans, le Programme a appuyé en 2002 des projets émanant de 57 communautés et prévoit de toucher 147 Communautés rurales en 2003. Avec un budget de 7 milliards de FCFA sur sept ans, cela représente un programme d'envergure qui devrait permettre à l'ASPRODEB d'intervenir à termes dans l'ensemble des communautés rurales du pays. L'association gère également l'exécution du Programme Spécial de Sécurité Alimentaire (PSSA/FAO) et reçoit des financements de diverses coopérations bilatérales. L'ASPRODEB se positionne de fait en alternative aux structures de projets classiques pour l'appui aux initiatives paysannes locales et ceci dans le cadre de programmes nationaux du Ministère de l'Agriculture.

93. Le CNCR a acquis désormais, dans les instances où se décident la politique agricole du pays, une position hégémonique en tant que représentant du monde rural sénégalais. Comme chaque fois qu'une telle situation se présente, l'absence de diversité dans les points de vue exprimés risque de diminuer la créativité des débats.

94. La représentativité de certaines organisations constituant le CNCR est parfois questionnée. Certes, pratiquement tous leurs leaders sont venus de l'agriculture familiale et ont des racines dans le

monde rural et dans ses mouvements associatifs et coopératifs. Toutefois, au fil des années, s'est construit un partenariat privilégié avec l'administration, et il n'est pas à exclure qu'une certaine distance se soit peu à peu creusé avec la base, notamment du fait que de nombreuses Sections Villageoises, qui constituent la base de l'UNCAS, sont bloquées du fait d'arriérés de remboursement de crédit à la CNCAS. Dans certaines régions on ne perçoit pas toujours nettement l'impact des organisations faîtières au niveau des villages. Un Programme comme celui mis en en œuvre par l'ASPRODEB, ou encore l'émergence des CRCR peuvent permettre de renouer le fil lorsqu'il est distendu, mais l'articulation avec d'autres initiatives et dynamiques locales est alors nécessaire.

95. Comme toute structure qui se veut représentative d'une catégorie de la population, celle qui fédère les plus importantes Organisations paysannes et rurales du Sénégal rencontre aujourd'hui des problèmes dans la définition de sa position au sein de la société dont elle émane et vis-à-vis des partenaires avec lesquels elle interagit. Comme toute institution, elle est le théâtre d'enjeux de pouvoir. Toutefois, c'est un des grands atouts du Sénégal que de disposer d'un canal par lequel des intérêts du monde rural peuvent s'exprimer. L'originalité de la situation sénégalaise est que, en deçà de ces structures faîtières, existe un puissant mouvement d'innovations et d'initiatives au niveau le plus proche du terrain. Le défi est aujourd'hui qu'une articulation et des synergies soient maintenues et renforcées entre deux échelles complémentaires : celle du local, où s'exerce au quotidien tout l'effort de production et celle du national et de l'international, où se déterminent les conditions englobantes - de plus en plus déterminantes - dont dépend l'efficacité des efforts consentis par les populations rurales.

III. LE PROGRAMME FIDA AU SÉNÉGAL

96. Le Sénégal a été l'un des premiers pays à bénéficier de l'assistance du FIDA lorsque, en 1979, il a reçu un prêt d'un montant de 13,6 millions de USD en vue de la mise en œuvre du **Projet de Développement rural intégré de M'bour et Louga (PDRIML)**. Ce premier projet exécuté tardivement par la SODEVA[5] entre 1985 et 1990, a effectivement touché deux départements de Louga et le département de M'bour, mais surtout le sud du Bassin arachidier (Kaolack et Fatick) pour la diffusion de paquets techniques améliorés pour le Mil et le Maïs. Même s'il a contribué à la dynamique de création de GIE initiée en 1984, il s'est heurtée à d'importants blocages institutionnels et s'est engagé dans une politique de diffusion massive d'intrants à crédit qui s'est soldée par une faillite générale. La grande majorité des GIE de circonstance constitués pour bénéficier du projet n'ont pas pu rembourser la totalité des dettes de leurs membres qui se sont trouvés collectivement exclus de l'accès au crédit agricole. La SODEVA a été dissoute peu de temps après l'achèvement du projet.

97. Du fait des interrogations suscitées par cette première expérience ainsi que, de façon plus générale, des incertitudes suscitées par la politique agricole et par le cadre réglementaire et institutionnel au Sénégal, il a fallu attendre jusqu'à fin 1988 pour voir financer un nouveau projet par le FIDA dans le cadre du Programme spécial pour les pays d'Afrique subsaharienne (PSA) : le **Projet Agro-Forestier de Diourbel (PAGF)**. À partir de là, une série d'opérations ont été initiées à un rythme rapide jusqu'en 1992 : le **Projet des Petites Opérations Rurales (PPOR)** approuvé en 1989 (cofinancé avec la Banque Mondiale); le **Projet de Développement Agricole dans le département de Matam (PRODAM)**, approuvé en 1991 suite au conflit sénégalo-mauritanien de 1989; le **Projet d'Organisation et de Gestion Villageoises (POGV)** approuvé fin 1992 et intervenant dans le sud du Bassin arachidier (Kaolack, Fatick, Thies). Cette série d'opérations engagées entre la fin des années 80 et le début des années 90 donne au programme FIDA au Sénégal une bonne part de sa configuration géographique actuelle.

[5] La Société de Développement et de Vulgarisation Agricole (SODEVA) était la société régionale de développement parapublique couvrant la zone du Bassin Arachidier.

98. Une deuxième série de projets est lancée entre 1996 et 2000 : le **Projet de Promotion des Micro-Entreprises Rurales (PROMER)** signé en 1996, qui, couvrant 40% du territoire sénégalais, introduit une nouvelle dimension dans le programme du FIDA ; le **Projet d'Aménagement et de Développement villageois (PADV**, cofinancé par la BOAD), signé en 1998 et qui revient sur la région de Louga avec une approche inspirée de celle du POGV; le **Projet National d'Infrastructures Rurales (PNIR)**, en 2000, appuyant la décentralisation par le renforcement des Communautés Rurales (cofinancé avec la Banque Mondiale). D'autre part, à partir de 1998, les quatre projets de la période 1988-92 commencent à arriver à leur terme. Trois d'entre eux seront reconduits sous forme de seconde phase (**PAGF 2** en 1999, **POGV 2** en 2001 et **PRODAM 2** en 2003, tous cofinancés par la BOAD).

99. Parmi les projets lancés à partir de 1989, seul le PPOR est aujourd'hui définitivement clôturé. Après de graves erreurs de gestion, de nombreuses suspensions et une errance institutionnelle chronique, il a été finalement interrompu à un taux de décaissement de 51%. Tous les autres projets sont toujours en cours, dont trois en seconde phase (le PRODAM 2 n'a pas encore démarré mais une équipe minimum a été maintenu entre les deux phases).

100. Après une première décennie (1978-1988) marquée par un partenariat limité, le FIDA et le Sénégal ont donc développé une coopération dynamique dans le cadre du Programme spécial pour l'Afrique, puis du Programme ordinaire du Fonds. Depuis 1988, dix prêts pour projets d'investissement ont été accordés. Ces opérations, dont la plupart sont réalisées en partenariat avec la BOAD et avec la Banque mondiale, ont contribué à faire du FIDA un des partenaires financiers les plus importants du Sénégal dans le secteur du développement agricole et rural.

101. L'ensemble des 11 prêts accordés par le FIDA au Sénégal de 1979 à 2003 constitue un engagement global de 114 millions de USD pour un ensemble d'investissements dont le coût total était estimé (ex ante) à 235 millions de USD. Les 9 prêts destinés à des projets lancés à l'initiative du FIDA totalisent 100 millions pour un coût total des projets de 164 millions de USD. Pour le FIDA, le portefeuille de prêts investit au Sénégal au cours des 15 dernières années est le deuxième plus important en volume dans la sous-région Afrique de l'Ouest et Centrale.

Tableau 1 : Coût total estimé et financement des projets constituant le portefeuille du FIDA au Sénégal (en millions de USD)

	Coût total estimé	Prêts FIDA	Autres bailleurs	Sénégal
Projets initiés par le FIDA (9)	163,9	100,2	25,9	37,7
Projets initiés par la Banque mondiale et co-financés par le FIDA (2)	70,9	13,8	44,7	12,4
TOTAL	234,8	114,0	70,6	50,1

Tableau 2 : Évolution du portefeuille de prêts du FIDA au Sénégal (1980-2003)

	Accords de prêt (et régions concernées par les projets)	Entrée en vigueur des prêts	Clôture de prêts	Nombre de projets en cours/an	Total des décaissements annuels des prêts en cours (millions de DTS)
1980	**PDRIML** (Louga/Thies/ Diourbel/Fatick/Kaolack)				
1981		PDRIML		1	0,00
1982				1	0,00
1983				1	0,00
1984				1	0,15
1985				1	0,00
1986				1	1,32
1987				1	1,26
1988				1	1,48
1989	**PAGF** (Diourbel) **PPOR** (national/multilocal)	PAGF		1	0,63
1990		PPOR	PDRIML	3	1,91
1991	**PRODAM** (Matam)			2	1,67
1992	**POGV** (Kaolack/ Fatick/Thies)			2	1,97
1993		PRODAM POGV		3	1,18
1994				4	1,74
1995				4	2,01
1996	**PROMER** (Tambacounda/ Kolda/Kaolack/Fatick)			4	4,27
1997		PROMER		5	3,86
1998	**PADV** (Louga)		PAGF	5	4,27
1999	**PAGF 2 (**Diourbel)	PADV PAGF 2	PPOR POGV	4	2,07
2000	**PNIR** (National)		PRODAM	4	2,96
2001	**POGV 2** (Kaolack/ Fatick/Thies)	PNIR POGV 2		5	2,22
2002				5	2,66
2003	**PRODAM 2** (Matam)			(6)	

A. Les projets constituant actuellement le portefeuille

102. Six projets sont donc actuellement appuyés par le FIDA : Le PROMER, le PAGF (seconde phase), le PADV, Le PNIR, le POGV (seconde phase), le PRODAM (seconde phase, en cours de démarrage).

103. Ils peuvent être classés en fonction de leur localisation géographique et de la liaison que celle-ci entretient avec les objectifs poursuivis. De ce point de vue, on peut distinguer quatre grandes catégories :

- Les projets de développement villageois dans le « Bassin arachidier » : PAGF, POGV et PADV. Ils ont tous en commun d'être confrontés aux problèmes spécifiques de cette zone : les difficultés historiques de la filière arachidière auxquelles viennent de se surajouter les adaptations réclamées par la réforme du système de commercialisation; une pression élevée sur le milieu naturel, liée notamment à des densités humaines très élevées. La thématique de l'organisation paysanne et du renforcement des capacités est centrale dans ces trois projets. Elle est abordée au niveau villageois, conçu comme premier cadre de concertation et de planification dans la gestion des ressources. Elle est aussi traitée au niveau des groupements de producteurs (GIE) que rassemblent des objectifs économiques communs ou une même pratique professionnelle. Le PAGF et le POGV sont en début de seconde phase. Le PADV est un projet de longue durée également en début d'exécution.

- Le Projet de Développement Agricole de Matam, est situé dans la moyenne vallée du fleuve Sénégal (*walo* en aval de la ville de Matam) et dans la zone pastorale du *ferlo* de la région de Matam. La culture irriguée, un système de production particulièrement important dans cette zone depuis la régression des cultures de décrue, occupe une place centrale dans son approche. Différents aspects sont pris en compte – organisation des groupements d'irrigation, accès au crédit, commercialisation –, toutefois la réhabilitation et la bonne gestion des périmètres irrigués villageois (PIV) à vocation principalement rizicole constituent le soubassement autour duquel l'essentiel des actions du projet s'organisent dans la zone du *walo*. Dans la zone pastorale, la réhabilitation ou l'équipement de forages pastoraux, l'organisation des usagers et la gestion des pâturages sont les axes d'intervention principaux. La première phase du PRODAM s'est achevée en 2000. La seconde phase vient d'être approuvée et n'a pas encore démarré.

- Le PROMER, qui intervient dans le Sud, le Centre et l'Est du pays couvre près de 40% du territoire sénégalais. Ses objectifs et sa problématique ne sont donc pas liés à des conditions locales particulières. Son approche est transversale : l'appui à des initiatives conduisant à la création de micro-entreprises. Certes, la nature des activités soutenues se module selon les potentialités régionales, mais le but poursuivi est de lutter contre la pauvreté par une diversification des sources de revenu.

- Le PNIR, quant à lui, à vocation à couvrir l'ensemble du territoire sénégalais. C'est un programme de longue durée initié par la Banque Mondiale dans lequel le FIDA intervient en co-financement minoritaire sur la première phase en cours. Son objectif est non seulement d'améliorer les infrastructures, considérées comme une plate-forme indispensable pour toute dynamique de développement local, mais aussi de susciter chez les acteurs locaux, en particulier les Communautés Rurales, une prise en charge de la sélection, de la conception et de la maîtrise d'œuvre des investissements les concernant. Ici encore, la problématique est transversale et non pas tributaire des spécificités d'un espace géographique donné.

104. Se superposent à ces différences touchant la plus ou moins grande articulation des projets à des problématiques locales, celles qui concernent le niveau privilégié d'organisation qu'ils visent dans

leur intervention: les individus micro-entrepreneurs ou porteurs de projet d'entreprise dans le cas du PROMER ; les groupements d'utilisateurs d'un aménagement dans celui du PRODAM ; les communautés villageoises pour le PAGF, le POGV et le PADV ; la Communauté rurale avec le PNIR.

105. Les projets se distinguent également par le mode d'intervention qu'ils ont adopté : le PROMER dispose d'un personnel propre dans les régions et passe des conventions ou contrats avec des prestataires de services spécialisés. Le PRODAM travaille en partenariat avec divers services techniques et ONG locales mais l'équipe du projet entretient une relation directe avec les groupements de producteurs et leur fédération; le PNIR, dont la première phase doit toucher 90 Communautés rurales, a des représentations régionales et contracte des opérateurs d'appui aux communautés rurales et à leurs conseils, qu'il encourage à devenir les maîtres d'œuvre des actions financées par un Fonds d'Investissement Local (FIL); le PAGF, le POGV et le PADV pratiquent la démarche du « faire-faire »: l'intervention sur le terrain étant entièrement du ressort d'Opérateurs Partenaires sélectionnés par les unités de projet, intervenant à titre principal (OPP) ou spécialisées (OPS) sur une base contractuelle. Ces opérateurs ont comme principal interlocuteur les Comités Villageois de Développement (CVD ou CDV), instances de concertation et de planification villageoises mises en place par les projets.

106. Outre ces grands axes de partage, on peut relever un certain nombre de différences à caractère institutionnel:

- La tutelle ministérielle (le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature pour le PAGF ; le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage pour tous les autres). Dans tous les cas, cependant, le Ministère des finances intervient : dans le contrôle des dépenses (Direction de la Dette et des Investissements) et dans la supervision (Direction de la Coopération Économique et Financière qui intervient aux côtés de l'Institution Coopérante).

- Les partenaires impliqués dans le cofinancement et la supervision: la Banque mondiale dans le cas du PNIR ; la BOAD pour tous les autres projets.

107. En dehors de ces prêts consacrés à la réalisation de projets à moyen terme, le FIDA intervient également sous la forme de dons complémentaires destinés à asseoir les bases d'interventions novatrices et pour améliorer les résultats d'exécution des projets en cours. Il s'agit de Dons d'Assistance Technique principalement destinés à des programmes de recherche régionaux, de dons aux ONG, de Fonds supplémentaires. Ce type d'outils d'intervention permet d'appuyer des expériences sur des produits prometteurs, des techniques nouvelles, des actions dans le domaine de l'épargne et du crédit. Il permet aussi de soutenir des dynamiques d'échange et de réflexion, notamment à travers l'organisation de rencontres et d'ateliers.

108. Deux exemples récents d'activités complémentaires financées sur don sont :

- le forum des producteurs d'arachide organisé à Kaolack en juillet 2002 et qui a débouché sur le Programme Complémentaire d'Appui aux Producteurs d'Arachide (PROCAPA) ancré au POGV (financement fonds supplémentaire DFID).
- Le don à l'ONG Union pour la Solidarité et l'Entraide (USE) intervenant en appui aux CAPEC de Matam dans la période intermédiaire entre les deux phases du PRODAM.

B. Un cadre de référence parfois contradictoire

109. C'est en 1998, 20 ans après sa première intervention au Sénégal et alors qu'une large gamme de projets avait déjà vu le jour, qu'un premier document est formulé par le FIDA pour définir les lignes directrices à son intervention dans ce pays : Exposé des Opportunités Stratégiques de Pays (COSOP). L'année suivante, un autre texte – Revue du portefeuille du FIDA au Sénégal - venait amender et compléter ces premières orientations.

110. De leur côté, nous l'avons vu précédemment, les autorités sénégalaises étaient engagées, depuis la NPA de 1984, dans un processus presque continu d'ajustement et de redéfinition de leurs lignes directrices en matière de politique agricole. Au fil des modulations successives se sont dessiné un certain nombre d'options prioritaires que l'on peut résumer ainsi :

111. Tous les choix opérationnels s'ordonnent autour d'un objectif central : faire jouer à la croissance de la production agricole et pastorale un rôle de premier plan dans le développement économique du pays.

112. Cette finalité fondamentale se décline selon trois objectifs plus spécifiques : i) assurer la satisfaction des besoins vivriers ; ii) développer les exportations pour obtenir des devises ; iii) préserver les ressources naturelles, assise de toute production agricole.

113. Ces orientations ne sont pas fondamentalement nouvelles par rapport à celles que s'était fixées le pays jusque-là. En revanche, les voies retenues pour les appliquer sont inédites :

- La lutte contre la pauvreté devient un impératif qui doit inspirer toutes les autres options en matière de politique économique.
- C'est d'une libre ouverture sur le marché national et international, et donc d'une libéralisation des prix et du commerce des produits agricoles, que l'on attend un accroissement de la production agricole et une augmentation des revenus des producteurs.
- l'État doit se désengager de toutes les activités marchandes et se recentrer sur ses missions de service public.
- C'est aux ruraux eux-mêmes de prendre en charge les initiatives en vue de leur développement et de la défense de leurs intérêts. Le but premier des interventions est de renforcer les capacités qui leur permettront d'exercer ces responsabilités.

114. Parmi les rôles impartis à l'État, figurent au premier chef :

- La fixation des règles qui organisent les relations entre acteurs sociaux et qui sécurisent les activités des producteurs ruraux (sur le plan foncier notamment) ;
- La mise en place d'un environnement qui soit propice aux initiatives des acteurs privés (services de base, aménagements structurants, système financier) ;
- Le financement de la recherche-développement et la diffusion de ses résultats.

115. La mission du FIDA, telle qu'elle est rappelée en tête de l'Exposé des Opportunités Stratégiques pour le Sénégal (COSOP) converge avec les options fondamentales de la politique nationale : reconnaissance du rôle primordial de l'agriculture et du monde rural dans le développement du pays. Stratégie centrée sur les ruraux pauvres afin d'accroître la production vivrière et les revenus.

116. Lorsque l'on rentre plus en détail dans l'analyse du diagnostic et des recommandations exposées dans ce document, on note un grand nombre de convergences avec la politique nationale et quelques particularités qui, sans constituer de véritables divergences, représentent des nuances qui méritent d'être relevées.

117. D'un point de vue stratégique, les convergences concernent principalement : i) les bénéfices attendus d'une exploitation des opportunités offertes par des marchés en expansion et diversifiés (en particulier ceux alimentés par la croissance de la demande urbaine) ; ii) la confiance mise dans la faculté d'innovation des ruraux et dans l'expérience qu'ils ont déjà acquise en matière d'organisation ; iii) le caractère crucial de la préservation du capital productif que constitue la base de ressources naturelles.

118. D'un point de vue opérationnel, on retiendra les éléments de cohérence suivants : i) l'affirmation du caractère crucial de l'infrastructure physique et de l'environnement socio-économique aussi bien pour réduire la pauvreté que pour créer les conditions propices au développement du monde rural ; ii) la reconnaissance de l'importance du cadre institutionnel et réglementaire comme facteur de sécurisation de l'activité des ruraux.

119. S'agissant des nuances, nous retiendrons ici les plus significatives :

- Un rappel des risques auxquels les petits producteurs peuvent se trouver exposés sur les marchés mondiaux du fait de leur confrontation à une concurrence inégale ainsi qu'à des politiques monétaires et commerciales adverses.
- Un accent plus fortement mis sur les ressources humaines présentes dans le monde rural, en particulier en ce qui concerne les savoirs paysans et le caractère adapté des techniques de production traditionnelles.
- L'affirmation plus explicite de la nécessité d'un rééquilibrage de la position des ruraux dans la vie nationale : pouvoir faire entendre leur voix et défendre leurs intérêts est présenté comme une condition de l'amélioration de leur situation. Le renforcement des capacités a donc une dimension politique.

120. Quatre axes d'intervention prioritaires sont proposés dans le COSOP pour les projets financés par le FIDA :

- ***Le renforcement des capacités des ruraux pauvres*** en vue de leur participation effective à la conception et la mise en œuvre des actions les concernant.
- ***L'organisation de leurs groupements*** en vue de consolider leur place dans l'économie et la vie politique et de faciliter leur participation aux actions de développement.
- ***Une optimisation de l'usage de ressources naturelles*** limitées en appliquant une approche « gestion de terroirs » et en s'appuyant sur les savoirs traditionnels. L'attention est attirée sur l'expérience que le FIDA a acquise dans le domaine de la restauration de la fertilité des sols et de l'agroforesterie. De façon complémentaire, la diversification des sources de revenu vers des activités qui n'exercent pas de ponctions sur les ressources naturelles est rappelée comme partie intégrante de cette stratégie.
- ***Un meilleur usage des infrastructures*** en place afin de faciliter l'accès des ruraux pauvres aux équipements et services de base. Il est recommandé que les fonds FIDA soient affectés de préférence à la remise en état ou au renforcement de structures existantes et qu'il soit fait appel au cofinancement pour des investissements plus importants. Une certaine dimension de développement local est esquissée dans le cadre de cet axe, avec la recommandation de concentrer les interventions sur des zones spécifiques, afin de tirer le meilleur parti des infrastructures existantes, d'associer les bénéficiaires à l'identification des besoins, la conception des opérations et leur exécution, et de faire appel aux compétences locales pour les opérations de réhabilitation.

121. Se dessine à partir de là, par delà un certain nombre de recommandations à caractère spécifique, un axe stratégique destiné à orienter les interventions futures du FIDA. Le point de départ en est la consolidation de la position de ce dernier comme *« chef de file parmi les donateurs du secteur agricole »*. Pour ce faire, le Fonds attirerait sur les projets dont il est l'initiateur la participation d'autres bailleurs. Mais il chercherait également à contribuer à des interventions impulsées par

d'autres donateurs, en se concentrant sur des programmes et des projets nationaux susceptibles d'avoir des répercussions au plan des politiques générales. L'objectif serait alors de valoriser l'expérience spécifique du FIDA en se positionnant à une échelle plus large : celle où se déterminent les grands choix économiques et institutionnels. Il s'agirait, de la sorte, de donner aux ruraux les moyens de faire entendre leur voix aux principaux niveaux décisionnels. Pour cela, le COSOP reconnaît que le FIDA ne peut agir seul mais doit s'allier à d'autres bailleurs qui partagent son point de vue.

122. Cette ligne stratégique se concrétise dans une recommandation : celle que le FIDA participe à l'élaboration du PSAOP qui « est susceptible d'exercer une influence déterminante sur l'approche, le cadre institutionnel et le coût des services agricoles au cours des dix prochaines années » (p. 15). Il est souligné plus loin que « Par le biais de ce projet, le FIDA pourrait activement appuyer la participation des agriculteurs et de leurs organisations à la programmation et à l'exécution des interventions de développement » (idem).

123. En traçant cette perspective, le COSOP préfigurait certaines orientations de l'Exposé de Stratégie Régionale (Afrique de l'Ouest et du Centre) du FIDA[6], rédigé en 2001, ainsi que celles du Cadre stratégique du FIDA (2002-2006). Ces deux documents insistent en effet sur le rôle « catalytique » que le Fonds doit jouer au niveau des pays comme à celui de la communauté internationale. Les pauvres, est-il dit, ne pourront se libérer de la pauvreté que s'ils bénéficient d'un environnement favorable au niveau national, régional et mondial, ce qui n'est pas le cas actuellement. Pour cela, il faut que leur voix puisse s'exprimer dans les instances appropriées. Là où les ruraux pauvres n'ont pas encore accès, le FIDA doit plaider leur cause en cherchant à influer sur les politiques régionales et internationales qui déterminent les choix en matière de développement rural. Au sein des pays où il intervient, le Fonds dispose d'un atout précieux dans la mesure où il est près des réalités du terrain à travers les projets qu'il finance et qu'en même temps il a pour interlocuteur les gouvernements emprunteurs. Il est donc bien placé pour faciliter la concertation entre organisations de base et décideurs au niveau national.

124. En 1999, l'année suivant la rédaction du COSOP, un autre document – la Revue du portefeuille du FIDA au Sénégal -, présentait, sur ces orientations stratégiques, une approche sensiblement différente. Dans le premier des deux textes, la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre du PSAOP apparaissait comme la clé de voûte des différents projets, permettant de faire le lien entre les actions conduites dans les villages et la sphère des débats d'ordre national. Dans le second, c'est le PNIR – autre projet initié également par la Banque mondiale – auquel est attribuée cette position fédératrice. C'est la notion de développement local qui devient dès lors prééminente. Il est attendu de ce programme, à travers les investissements consentis dans les infrastructures, qu'il vienne renforcer l'organisation des partenaires en présence pour les rendre mieux à même de participer activement au développement de leur communauté rurale. Dans une certaine mesure, ce projet est appelé à prendre le relais des autres projets FIDA à un niveau que ceux-ci ne n'abordent pas. Dans la mesure où le développement des populations villageoises et l'efficacité de leurs organisations dépendront de plus en plus d'institutions et d'infrastructures qui doivent se situer à un niveau supérieur : inter-villages,

[6] Les objectifs stratégiques du FIDA en Afrique de l'Ouest et du Centre définis dans l'Exposé de Stratégie Régionale de 2001 sont les suivants:

1. Renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations et recentrer les politiques et les institutions de développement rural en faveur des pauvres;
2. Accroître la productivité de l'agriculture et des ressources naturelles, et améliorer l'accès aux technologies ;
3. Augmenter les revenus ruraux par une amélioration de l'accès aux capitaux et aux marchés ;
4. Réduire la vulnérabilité aux principales menaces pesant sur les moyens de subsistance des populations rurales.

On rappelle que ces objectifs, tout comme ceux du Cadre Stratégique du FIDA 2002-2006, s'inscrivent pleinement dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement et en particulier dans le premier d'entre eux « Eliminer l'extrême pauvreté et la faim ».

communauté rurale, département, région, le PNIR ouvre la voie aux organisations mises en place par les autres projets pour se structurer en réseaux. De ce fait, selon la Revue de portefeuille, sa logique doit progressivement s'imposer comme structurante pour les autres projets.

125. Pour soutenir cette démarche fédératrice il est recommandé d'accroître et d'institutionnaliser les échanges et la coopération entre les projets FIDA (réunions périodiques, visites, stages …). L'idée était déjà esquissée dans le COSOP, avec la proposition de la création d'un bureau de coordination à Dakar, mais elle est ici poussée beaucoup plus loin dans le sens de la construction d'une identité commune, soutenue par un certain degré de formalisation.

126. Si l'on compare les deux documents rédigés à un an d'intervalle, il est clair que, même s'ils convergent sur les finalités et sur les objectifs assignés aux projets considérés individuellement, ils sont inspirés par une philosophie profondément différente quant à la façon de mettre en oeuvre la fonction « catalytique » que l'Exposé de stratégie régionale (Afrique de l'Ouest) et le Cadre stratégique (2002-2006) assignent aux interventions du FIDA. Tandis que le COSOP propose une voie qui passe par la participation à un programme, le PSAOP, où les organisations rurales faîtières occupent une place de premier plan, la Revue du portefeuille recommande une autre stratégie, qui s'articule fortement autour de l'idée de développement local, donnant un rôle structurant au PNIR (dont l'unité d'intervention est la communauté rurale), et qui prône une mise en réseau des Projets FIDA afin de donner au potentiel qu'ils représentent la masse critique qui en fera un protagoniste de la définition des politiques publiques nationale.

C. Le portefeuille du FIDA au Sénégal constitue-t-il un « programme » ?

127. D'un point de vue formel, il n'existe ni document, ni instance, ni processus se référant explicitement à la conception et à la mise en œuvre d'un « programme » du FIDA au Sénégal (ou d'en d'autres pays). La question est de savoir si l'ensemble des opérations constituant le « portefeuille » du FIDA dans le pays présente la cohérence, les articulations internes et la gestion globale qui en font un « programme de fait » appliquant la stratégie du Fonds dans le cadre de la politique nationale et permettant d'atteindre ses objectifs déclarés.

128. Cette question peut en premier lieu être traitée sur le plan de l'articulation spatiale des projets. De ce point de vue, il convient de faire la distinction entre les projets qui ont une inscription locale bien délimitée et ceux qui suivent une démarche transversale.

129. S'agissant de la première catégorie, une évidente complémentarité associe le POGV, le PAGF et le PADV. À eux trois, ils couvrent une grande partie de la zone arachidière du Sénégal. Avec, bien sûr, des nuances locales, ils s'adressent donc à des agriculteurs qui partagent des problèmes similaires. Des échanges d'expériences sont donc possibles d'un projet à l'autre et les solutions trouvées ici peuvent aider à résoudre les difficultés rencontrées ailleurs. Le cas du PRODAM est différent dans la mesure où il est confronté à une problématique régionale singulière : celle de la vallée du Sénégal et de l'articulation entre agriculture irriguée et activités de zones sèches. Quelques leçons sont cependant transférables dans d'autres contextes géographiques, notamment en ce qui concerne les organisations paysannes et le rôle qu'elles peuvent jouer dans la gestion d'un système financier de proximité. Des échanges ponctuels et informels existent entre les projets. Ils ne sont toutefois pas considérés comme partie intégrante de leur fonctionnement.

130. Les programmes transversaux, comme le PROMER et le PNIR, apportent, pour leur part, la possibilité d'une complémentarité des thématiques : diversifier les activités économiques, comme cherche à le faire le premier, est une nécessité qui s'impose partout dans le monde rural ; améliorer les infrastructures, qui est l'objectif du second, est une condition première du développement et de la réduction de la pauvreté sur l'ensemble du territoire du pays. Le problème est que, même si les aires d'intervention de ces programmes transversaux recoupent celles des projets régionaux, chacun d'eux

obéit à ses propres contraintes et suit sa propre logique quand il planifie son déploiement géographique. Les superpositions effectives sur le terrain sont donc ponctuelles et, le plus souvent, dues davantage au hasard qu'à une programmation concertée.

131. L'échelle à laquelle sont menées les interventions constitue un autre angle en fonction duquel on peut aborder les relations entre les projets. Ici encore les complémentarités sont potentiellement fortes. Si l'on considère l'ensemble des projets du FIDA, on voit qu'ils visent, au sein du monde rural, des niveaux d'organisation diversifiés et couvrent ainsi un large éventail d'acteurs et d'échelles de décision ou d'action : de l'individu à la communauté rurale, en passant par le village et l'espace de production commun (le périmètre irrigué). Les différentes composantes d'une démarche de développement local, qui doit mobiliser des énergies venues d'individus ou de petits groupes et les faire entrer en synergie à différents niveaux de résolution de problèmes, se trouvent donc représentées au gré des différents projets. Aucun dispositif général de coordination n'ayant été mis en place jusqu'à présent, la rencontre effective sur le terrain du PROMER, du PNIR et d'un projet régional demeure aléatoire et prend, au mieux, la forme d'une convention particulière entre deux unités de gestion.

132. L'existence d'un programme implique que ceux qui y participent reconnaissent leur appartenance commune. Or, il est clair qu'entre les projets financés par le FIDA au Sénégal il n'existe aujourd'hui ni procédure formelle pour organiser les interactions, ni instance qui puisse permettre de cristalliser un sentiment d'identité. Les recommandations formulées par le COSOP puis par la Revue de Portefeuille sont demeurées lettre morte. D'autre part, même si l'approche adoptée par le Fonds possède ses spécificités au sein des cadres généraux de la politique agricole du Sénégal, il n'existe aucune référence claire pour en définir le contenu. Bien au contraire, les deux seuls documents produits jusqu'ici défendent des visions assez différentes des objectifs et des procédures pratiques en fonction desquels pourraient se fédérer les différents projets. Enfin il faut rappeler que le COSOP ne présente pas d'objectifs précis et chiffrés de l'intervention du FIDA dans le pays, ni d'indicateurs permettant de suivre et évaluer l'efficacité globale de cette coopération pour le développement.

133. Dans de telles conditions, il serait prématuré actuellement de considérer que les projets financés par le FIDA au Sénégal constituent un programme. Chaque projet a été conçu pour lui-même, certes en conformité avec les grandes options nationales et en cohérence avec les orientations propres au Fonds, mais sans trouver place au sein d'un dessein plus large qui définirait son articulation avec les autres.

IV. ÉVALUATION DU PROGRAMME FIDA

134. Ce chapitre examine, en fonction de trois questionnements fondamentaux posés à l'évaluation, les résultats des projets qui composent le programme FIDA. Il est largement basé sur les donnés présentées dans l'annexe 1 « Examen des projets en cours ». On rappelle en introduction les principaux objectifs, la portée géographique et sociale attendue et les principales réalisations des projets constituant actuellement le programme du FIDA au Sénégal (et leur première phase le cas échéant).

A. Revue des projets en cours (et de leurs premières phases)

135. **Le PAGF** a été un des premiers projets du FIDA visant la promotion systématique d'aménagement agroforestier au Sahel s'inspirant des systèmes traditionnels (parc d'Acacia Albida et haie vives de Euphorbia balsamifera). Le coût de sa première phase (**PAGF 1**) était estimé à 17 millions de USD. Le prêt FIDA d'un montant de 11,1 millions de USD a été finalement décaissé à hauteur de 90%, après un report d'un an et demi de sa date de clôture (juin 98).

- L'objectif de développement du **PAGF 1** était d'« Augmenter la production vivrière pour accroître le revenu agricole, améliorer le niveau nutritionnel des populations concernées, réduire le déficit céréalier local et résoudre ainsi les graves problèmes écologiques et socio-économiques qui se posent au coeur du bassin arachidier ».
- Les Objectifs Spécifiques étaient : 1) Accroître le bien être et le revenu des paysans pauvres (intensification de la production agricole par l'emploi de facteurs modernes de production, développement des productions de fruits et légumes à partir de périmètres irrigués et des activités génératrices de revenus au profit des femmes) ; 2) Stabiliser le processus de dégradation du milieu et améliorer les conditions écologiques par des activités intégrées d'agroforesterie ; 3) Renforcer et équiper les structures techniques d'encadrement et responsabiliser les groupements à la base (GIE, GPF) à la prise en charge de leur développement
- La zone d'intervention couvre les départements de Diourbel et Bambey, soit 21 communautés rurales. Le nombre de bénéficiaires attendus du projet était de 7 000 ménages (70 000 personnes).
- Les principales réalisations à l'achèvement sont les suivantes:

- 209 villages encadrés et 3.500 exploitations appuyées en embocagement de parcelles agroforestières (fourniture de clôture, transport de salanes, fourniture de 1,8 million de plants forestiers, formation technique de 4 300 paysans).
- 3 854 ha de parcelles embocagés/reboisées (soit moins d'un tiers de l'objectif pourtant révisé à la baisse à mi-parcours), dont 51% estimées en « bon état » (moins de 2 000 ha pour 1 800 exploitations).
- 1.190 fosses compostières réalisées et 73 crédits « de masse » accordés pour semences d'arachide (73 millions de FCFA remboursés à 53% seulement).
- Réalisation de 20 puits forestiers et de 6 forages, équipement de 7 forages
- Aménagement de 58 ha de périmètres irrigués à vocation maraîchère (47% des objectifs) en aval des forages et puits (232 bassins d'irrigation, parcelles individuelles de 1.250 m2) et formation de 587 exploitants en technique de maraîchage
- Appui (crédit et formation) aux « activités génératrices de revenus » principalement féminines : 42 moulins à mil (remboursé à 48%), 34 banques de céréales (remboursement à 98%), 35 opérations d'embouche (remboursement à 96%).
- Alphabétisation dans 12 villages, 298 auditeurs formés.

- Globalement les résultats du PAGF 1 ont été nettement inférieurs aux objectifs initiaux. Les points forts du projet ont été les aménagements de parcelles agroforestières qui ont eu des effets positifs sur la production agricole et les revenus mais à une échelle très inférieure aux attentes. Les investissements sur les forages ont eu des impacts positifs sur l'accès à l'eau potable dans une dizaine de villages. Les périmètres maraîchers ont un grand potentiel mais n'étaient pas encore valorisés à l'achèvement de la phase 1. Enfin, les activités génératrices de revenu, en particulier l'embouche et les banques céréalières des GPF et GIE ont eu des effets positifs ponctuels sur les revenus mais sans perspective de durabilité.

136. **Le PAGF 2**, intervient sur la même zone que la phase 1 mais avec un objectif de portée géographique et sociale plus modeste que la première phase et un objectif de renforcement des capacités et de développement institutionnel dans les villages plus ambitieux. Le coût total estimé du PAGF 2 est de 13,9 millions de USD dont la moitié pour des investissements en hydraulique villageoise et agricole. Le projet est cofinancé par la BOAD. En février 2003, un peu plus de trois ans après son entrée en vigueur et à moins de 3 ans de sa date d'achèvement prévue, le prêt FIDA (8,2 millions USD) est décaissé à hauteur de 27%. Ce niveau de décaissement doit être considéré comme correspondant à deux années de pleine activité (2001 et 2002). Il est donc beaucoup trop tôt pour procéder à une évaluation de l'impact de cette deuxième phase.

- L'Objectif Global du PAGF 2 est de « Créer une dynamique durable de développement au niveau des villages, par le renforcement des capacités des populations à la mise en valeur durable des ressources des terroirs ». Les Objectifs Spécifiques (tels qu'énoncés au

RPE) sont : 1) Stabilisation/enrichissement de l'environnement; 2) Diversification des cultures pluviales et irriguées et des boisements et, 3) Augmentation des revenus et du bien-être de la population cible. Ces objectifs sont en adéquation avec le COSOP de 1998 qui considére le renforcement des capacités des ruraux comme une priorité stratégique. L'énonciation des objectifs du projet dans le RPE pouvait cependant prêter à confusion. En particulier, les relations entre objectifs spécifiques et l'objectif général n'apparaissent pas très clairement. C'est pourquoi le Cadre Logique du projet a été révisé en mars 2001 au cours d'un atelier de finalisation du cadre logique du PAGF2. Ce cadre logique finalisé reformule les objectifs spécifiques de la manière suivante : 1) Stabilisation du processus de dégradation des ressources naturelles des terroirs à travers la gestion des ressources naturelles et de l'environnement ; 2) Augmentation des revenus des populations rurales à travers la diversification des cultures et le développement des AGR et ; 3) Renforcement des capacités locales des populations.

- La zone d'intervention comprend 21 Communautés Rurales sur deux départements. Le nombre de villages devant bénéficier des actions du projet est estimé à 126. Le RPE prévoit 3 780 ménages bénéficiaires directs correspondants à 37 800 personnes.
- Principales réalisations fin 2002:

- Sélection de 83 villages et établissement d'autant de CVD (la grande majorité de ces villages étaient déjà appuyés par le PAGF 1) ;
- Réalisation de diagnostic et de Plans de Développement Villageois (PDT) dans les 83 villages ;
- Formation de 166 Relais Villageois (RV) et 166 Relais Techniques (RT) ;
- Réalisation de 409 parcelles embocagées (473 ha)
- Poursuite de l'appui à la mise en valeur des périmètres maraîchers en aval des forages dans le nord du département de Bambey (environ 400 ménages bénéficiaires)
- Équipement de 2 forages (électro-pompes) et adduction d'eau (linéaire de 6 300 m)
- Création de 83 ha de bois villageois, production de 270 000 plants pour 107 ha de plantations massives et 83 km de plantations linéaires ; 4 150 ha de régénération naturelle assistée.
- clôture de 20 petits périmètres maraîchers
- construction (en cours) de 7 magasins
- réalisation des études préalables pour 19 km de pistes
- Conduite réussie d'une opération test de commercialisation de l'arachide système « carreau-usine »

- Actuellement, les résultats les plus notables du projet sont d'une part la création des CVD et l'élaboration des PDT et d'autre part la mise en valeur des périmètres maraîchers (53 ha dans 7 villages) qui génèrent des revenus significatifs pour environ 400 ménages. Les forages sont bien entretenus. Le rythme d'aménagement des parcelles agroforestières s'est considérablement ralenti du fait de l'absence de mesures d'incitations comme dans la première phase.

Photo 6 : Dans les villages au nord de Bambey, l'adduction d'eau potable et la mise en valeur de périmètres irrigués maraîchers ont permis une amélioration significative des conditions de vie des villageois. (FIDA, Audinet)

137. **Le PRODAM** a été conçu en 1990 en situation de post-conflit dans la zone frontalière avec la Mauritanie. Il a effectivement démarré sur le terrain en 1994/95 avec un coût total estimé de 27,6 millions de USD (prêt FIDA 16,1 millions de USD, cofinancement de la BOAD de 7,2 millions de USD). Le projet s'est achevé en décembre 2000 après avoir décaissé 93% du prêt du FIDA.

- La zone d'intervention couvrait une grande partie du département de Matam (aujourd'hui devenu région), d'une part dans le *walo* (en aval de la ville de Matam) et d'autre part dans la vaste zone pastorale du *ferlo*. Par contre le nombre de villages visés était assez limité (26). Le projet devait bénéficier directement à 4.880 ménages (48 000 personnes).

- Les résultats du PRODAM 1 sont considérés comme très satisfaisants dans la zone du *walo* : la production vivrière et les revenus ont considérablement augmenté pour les 1 400 ménages attributaires de parcelles dans les PIV qui assurent leur autosuffisance céréalière et dégagent des excédents commercialisables. Par ailleurs, les groupements ont amélioré leur capacité de gestion et se sont regroupé dans une fédération locale (Fédération Kawral) qui assume des fonctions importantes d'approvisionnement en intrant, de commercialisation et de conseil technique. Des services financiers de proximité (CAPEC) ont été mis en place et polarisaient 18 villages en 2001. Ils reçoivent les dépôts des GIE et commencent à fournir des petits crédits à leurs membres (dont 47% sont des femmes). Plus de 10 000 personnes ont été alphabétisées en *pullar* (dont 60% de femmes). La pérennité des PIV n'est toutefois pas entièrement assurée, notamment du fait des difficultés de commercialisation et d'un entretien et d'un amortissement insuffisant des aménagements. Par ailleurs, certains GIE ont rencontré récemment des difficultés à rembourser leurs crédits de campagne à la CNCAS. Dans la zone du ferlo l'impact est positif sur la gestion des forages et des pâturages dans les trois Unités Pastorales.

138. **Le PRODAM 2** a été conçu en 2002 et vient d'être approuvé par le FIDA. Le prêt d'un montant de 12,5 millions de USD n'est pas encore entré en vigueur. Comme pour la première phase le projet est cofinancé (et supervisé) par la BOAD pour un montant de 7,9 millions de USD. Le coût total estimé du PRODAM 2 est de 24,3 millions de USD. Le processus de formulation a été caractérisé par une participation active des représentants de la Fédération Kawral.

- L'objectif de développement est d'« aider les populations rurales cibles à développer leurs propres capacités d'accroître leurs revenus et d'améliorer durablement leurs conditions de vie. »
- Les objectifs spécifiques sont : 1) améliorer la capacité des organisations de bénéficiaires de fournir des services essentiels à leurs membres et de défendre leurs intérêts, 2) promouvoir la participation des femmes et des jeunes aux décisions et activités de la collectivité, 3) accroître le potentiel productif agricole et pastoral de la zone de manière durable, 4) accroître et diversifier les revenus ruraux, particulièrement ceux des groupes vulnérables.
- On note que le projet comprend une composante spécifique de développement d'un système décentralisé de financement rural.
- La zone d'intervention couvre les trois départements de la nouvelle région de Matam. Le RPE prévoit 62 villages et 7 000 ménages bénéficiaires directs (70 000 personnes).

139. **Le POGV 1** a été conçu en 1992 et a effectivement démarré en 1994. Le coût total du projet, qui était conçu comme une phase pilote d'une intervention à plus long terme, était estimé à 10,2 millions de USD, dont 8,1 financés par le prêt du FIDA. Ce prêt a été décaissé à hauteur de 73% après deux ans de prolongation.

- Objectif Global de développement : « Améliorer les revenus et les conditions de vie des populations rurales les plus démunies des zones d'intervention. »

- Les Objectifs Spécifiques sont : 1) Appui aux communautés villageoises par des formations dispensées aux GIE et aux petits producteurs, 2) Augmentation et diversifier la production agricole au niveau des petits exploitations.3) Protection de l'environnement, par une meilleure utilisation de l'espace rural, par l'aménagement et la reconstitution des ressources naturelles renouvelables, par la création de pépinières villageoises et l'amélioration de la sécurité foncière des petits exploitants.
- La zone d'intervention du POGV 1 couvrait 7 départements et 31 communautés rurales répartis sur les trois régions de Kaolack, Fatick et Thiès. Le projet devait toucher 400 villages. Le nombre de bénéficiaires directes attendus était de 6.080 exploitations familiales auxquels devaient s'ajouter 2 900 individus. Au total 63 700 personnes devaient bénéficier de la première phase du projet.
- Principales réalisations du POGV 1 à son achèvement:

- Création de 436 GIE/Environnement (devenus ensuite Comités Villageois de Développement)
- Création et/ou redynamisation de 1 218 GIE/Économiques
- Formation de 12 400 villageois/es et de 215 relais et animatrices
- Alphabétisation de 17 000 auditeurs
- Embocagement de 6 474 ha (dont 80% bien protégées)
- Création de 2 613 fosses compostières
- Réalisation de 137 pépinières, production de 654 000 plants pour reboisement de 4 580 ha
- Réalisation de diguettes anti-érosives sur 43 ha
- Crédit total octroyé aux GIE et GPF: 570 millions de FCFA, (46% de l'enveloppe disponible), dont :

Type de crédit	Montant (en millions de FCFA)	% du total	Taux de recouvrement
Crédit de campagne	265	21	72
Crédit P.U.E.	272	22	84
Crédit moyen terme	32	3	29
TOTAL	570	46	75

- Les résultats du POGV 1 ont été considérés comme satisfaisants, en particulier dans le domaine de la formation, du développement des ressources humaines et de l'organisation des CDV à une échelle assez remarquable par rapport aux ressources dont disposait le projet. Les réalisations en matière d'embocagement, de fosses fumières et de crédit de campagne ont été nettement supérieures à celles du PAGF 1 et auraient eu un effet positif sur les rendements agricoles et la production d'environ 5 à 6.000 ménages. Les crédits alloués relativement important en volume ont eu des effets positifs sur les revenus, en particulier pour les femmes. On note cependant que le dispositif de crédit ne remplit pas les conditions de pérennité, ni en termes de taux de remboursement, ni en termes de continuité des relations entre GIE/GPF et institutions financières (CNCAS et CMS) en l'absence d'un projet d'appui.

140. **Le POGV 2** a été conçu en 2000 et a effectivement démarré début 2002. Sa conception, qui a suivi l'engagement du FIDA en appui au PNIR, a nettement évoluée par rapport à celle de la première phase. Elle intègre notamment un outil d'évaluation institutionnelle des CVD (ECOG) au service de la composante d'appui aux capacités villageoises et de gestion, ainsi qu'un programme important de financement d'infrastructures villageoises répondant au processus de planification participative. Le profile du projet est typiquement celui d'un projet de développement communautaire participatif et la dimension de développement agricole y est relativement réduite (10% des coûts de base pour l'amélioration et la diversification des revenus ruraux).

- L'Objectif général du POGV 2 est d' « Aider les populations rurales ciblées à développer leur propre capacité à améliorer d'une manière soutenue leurs conditions et niveaux de vie ».

- Objectifs spécifiques : 1) des populations villageoises disposant des capacités d'organisation et de gestion leur permettant de réaliser et de gérer d'une manière efficace et transparente des actions et des investissements à caractère communautaire ; 2) des communautés villageoises disposant de conditions de vie améliorées grâce à des infrastructures villageoises essentielles et fonctionnelles qui bénéficient à toutes les couches des populations notamment les groupes vulnérables ; 3) des systèmes de production agricoles durables et économiquement viables et des activités génératrices de revenus para-agricoles en plein épanouissement.
- La zone d'intervention est pratiquement la même que celle de la première phase : 6 départements des régions de Kaolack, Fatick et Thies. Le projet interviendra dans 35 communautés rurales et 500 villages (dont les 400 villages de la première phase). Le nombre de bénéficiaires attendu est important: 30 000 ménages (200 000 personnes) soit la totalité de la population des villages touchés. En termes de portée géographique et sociale c'est le projet local le plus ambitieux du portefeuille examiné. Au moment de la mission d'évaluation le POGV 2 a à peine un an de mise en oeuvre. Le prêt FIDA est décaissé à hauteur de 6% en février 2003. Il n'est donc pas question d'évaluer ses résultats à ce stade.
- On note qu'au cours de la préparation du projet un diagnostic des CVD dans les 400 villages de la phase 1 a été réalisé par la méthode ECOG et a donné les résultats suivants: 41% classés « A » (bonne capacité), 35% classés « B » (capacité moyenne), 24% classés « C » (capacités faibles). En 2001, 40 CVD de la région de Kaolack se sont regroupés dans la fédération SANT YALLA qui participe, avec le CCPA, au Programme complémentaire d'appui aux producteurs d'arachide mis en place (sur un financement complémentaire de DFID) auprès du POGV 2 après l'atelier de Kaolack. Ce programme complémentaire pourrait donner au POGV 2 une dimension de développement agricole peu présente dans sa conception initiale. Enfin, on note que le POGV 2 est le seul projet à avoir initié un partenariat formel avec le PNIR et le PROMER qui interviennent tous deux dans sa zone.

141. **Le PADV** a été conçu en 1997. C'est le premier projet du FIDA au Sénégal à introduire le principe de planification participative et de financement souple orienté par la demande des communautés**.** C'est également le premier à adopter une mise en oeuvre par Opérateur Partenaire Principal (OPP).La zone d'intervention du PADV couvre les départements de Louga et Linguère. Le projet devrait toucher 80 villages. Le nombre de bénéficiaires directs attendus est de 3 500 ménages (28 000 personnes). Le coût total du projet est de 13,4 millions de USD, dont 9,5 financés par le FIDA et 1,4 million par la BOAD. Le prêt FIDA est décaissé à 18% en février 2003.

- Les principales réalisations fin 2002 sont les suivantes:

- Mise en place de CDV dans 33 villages ;
- Activités de diagnostic et de planification dans 33 villages et finalisation des Plans de Développement Villageois dans 20 villages ;
- Diagnostic institutionnel, organisationnel et technique de 28 forages, sélection de 15 forages à réhabiliter ;
- Démarrage des activités de recherche-action ;
- Formation et équipement de 39 Comités de Lutte Contre les Feux de Brousse et ouverture de 238 km de pare feu, plantation de 16 ha de reboisement ;
- Études d'avant projet pour la réalisation de 40 km de pistes rurales ;
- Études des services financiers ruraux dans la zone (en collaboration avec le POGV et le PAGF)

142. **Le PROMER,** conçu en 1995, a effectivement démarré en 1997. C'est un des premiers projets du FIDA spécialisé dans la promotion des petites entreprises rurales et, à ce titre, a un caractère pilote. Le coût total était estimé à 10,9 millions de USD. Le prêt FIDA (7,3 millions) était décaissé à hauteur de 55% en février 2003.

- L'objectif à long terme du projet est de « susciter, dans le secteur rural, une dynamique durable de développement de la micro-entreprise rurale (MER) fondée sur la mobilisation des ressources physiques, humaines et financières locales »
- Les objectifs principaux à court terme sont: 1) Création de nouveaux emplois saisonniers ou permanents rémunérateurs et amélioration des revenus des familles rurales pauvres, 2) Production de biens et services pour les communautés rurales à travers notamment la valorisation des productions agricoles locales, 3) réduction de l'exode rural grâce à des opportunités de travail offertes aux jeunes dans leur village.
- La zone d'intervention du PROMER couvre 14 départements dans les quatre régions de Tambacounda, Kolda, Kaolack et Fatick (ces deux dernières étant une zone d'extension récente). Selon le RPE, le projet devait bénéficier à 1 230 MER occupant 3 300 actifs. En tenant compte des familles de ces derniers, le nombre de bénéficiaires attendus était de 24 000 personnes.
- Principales réalisations fin 2002.
- Création de 674 MER et consolidation de 710 autres (total 1 384). La viabilité économique et financière de ces entreprises reste à vérifier.
- Création de 2 203 emplois et consolidation de 1 739 autres (total 3 942).
- 626 crédits accordés pour un montant de 136 millions de FCFA.
- Étude diagnostic d'identification des filières structurantes.
- Caravane des initiatives.
- Suite à la Revue à mi-parcours et après une période de léthargie due à la vacance de poste de Directeur, le PROMER s'est engagé en 2001 dans un « virage stratégique » important : focalisation sur les filières structurantes de part leur potentiel de croissance et de création de valeur ajoutée, abandon des créations de MER dans des activités saisonnières ou éphèmères, appui global permettant d'inscrire les MER dans une dynamique de pérennité, élargissement du partenariat avec les Systèmes Financiers Décentralisés. La coopération du PROMER avec d'autres projets appuyés par le FIDA sur le terrain est très limitée. Elle se résume à des contacts préliminaires récents avec le POGV sur les régions de Kaolack et Fatick.

143. **Le PNIR**, Programme national d'infrastructures rurales, est un programme de longue durée (12 ans en trois phases) initié par la Banque Mondiale qui vise à appuyer le développement rural décentralisé. Le coût total de la première phase est estimé à 42,9 millions de USD, dont 28,5 financés par un prêt de la Banque Mondiale et 7,5 millions par un prêt FIDA. Ce dernier est décaissé à hauteur de 14% en février 2003, deux ans après son entrée en vigueur (et deux ans et demi avant la date de clôture du prêt).

144. Avant d'analyser cet ensemble d'intervention en fonction des thèmes prioritaires de l'évaluation, on remarque que :

- Sans même tenir compte du PNIR, le champ géographique d'intervention des projets actuels est considérable et donne bien au programme FIDA un caractère d'importance nationale: 20 départements sont concernés dans 8 des 10 régions rurales du pays. Le volume global de ressources financières mobilisées est également significatif.
- Par contre le nombre de ménages bénéficiaires directs des projets mis en oeuvre au cours des années 90 est relativement limité par rapport à l'ampleur de la zone d'intervention. Même à supposer que tous les bénéfices attendus des quatre projets actuellement évaluables (PAGF 1, POGV 1, PRODAM 1, PROMER) se soient vérifiés (ce qui n'est pas le cas), l'ensemble des ménages concernés serait d'environ 20 000, soit environ 4% de la population rurale du Sénégal. L'ensemble des projets de « seconde génération » (PADV, PAGF 2, POGV 2, PRODAM 2) couvrira environ 770 villages mais la grande majorité d'entre eux sont ou seront les mêmes que ceux ayant participé aux premières phases (seul le POGV 2 présente une ambition nettement supérieure en termes de nombre de nouveaux ménages bénéficiaires). Par ailleurs, on a

vu au chapitre II que certains facteurs relevant du contexte national ou international exercent des effets négatifs sur l'économie paysanne locale (cas récent de la filière arachide, ou encore effets combinés de la régression des crues du fleuve Sénégal et de la concurrence du riz importé dans le *walo*). Dans ces conditions il apparaît évident que si le programme du FIDA au Sénégal – un des plus important dans la sous-région - ambitionne de contribuer de manière décisive à la réduction de la pauvreté rurale dans le pays, il doit impérativement générer des effets multiplicateurs et « catalytiques », dépassant la portée immédiatement villageoise de ses projets. Cette « augmentation de l'effet catalytique » du FIDA » est un objectif fondamental du nouveau cadre stratégique du Fonds[7]. La mesure dans laquelle le « programme » FIDA au Sénégal apporte une valeur ajoutée par rapport aux projets qui le composent est sans doute un des enjeux fondamentaux auquel le prochain COSOP devra faire face.

B. Efficacité des projets dans la lutte contre la pauvreté rurale

145. C'est là l'objectif central, en quelque sorte la raison d'être, des projets financés par le FIDA – clairement réaffirmé dans l'Exposé de Stratégie Régionale. C'est aussi, désormais, une priorité à laquelle est soumise la politique agricole du Sénégal, sous toutes ses dimensions.

146. Les six projets FIDA actuellement en cours placent cet objectif au premier rang de leurs priorités. Tous visent à réduire la pauvreté par l'augmentation des revenus des plus défavorisés, par leur sécurisation alimentaire et/ou par l'amélioration de leurs conditions de vie.

147. Un premier critère d'évaluation concerne l'implantation géographique des projets. À cet égard, il convient de constater que tous les projets intervenant sur une base locale (5 sur 6) ont été implantés dans des régions qui comptent parmi les plus démunies du pays ou dans lesquelles se posent des problèmes humains particuliers. Les régions arachidières se trouvent en crise et sont durement affectées par la pauvreté. Celles de Tambacounda et Kolda, où a démarré le PROMER, sont particulièrement isolées et défavorisées. Enfin, l'implantation du PRODAM dans la vallée du Sénégal a été guidée par le souci de répondre aux problèmes soulevés par les déplacements de populations et les difficultés engendrées par le conflit entre la Mauritanie et le Sénégal à la fin des années 80. La partie pastorale de sa zone d'intervention est une des plus pauvres du pays et l'économie du *walo* a été durement affectée par la quasi-disparition des cultures de décrues. Le PNIR lui-même, programme de dimension nationale, intervient en priorité - dans sa première phase - dans les communautés rurales du pays figurant parmi les plus pauvres et où les infrastructures de base sont rares.

148. Par ailleurs, à l'intérieur de leur zone d'intervention les projets se sont montrés soucieux de toucher en priorité les communautés plus pauvres. C'est ainsi que le PAGF et le POGV ont sélectionné leurs villages selon des caractéristiques – tels que le niveau économique, la taille, l'enclavement – destinés à identifier ceux dont la situation est la plus défavorable. Le PRODAM 1 a retenu les villages du *walo* les plus affectés par les événements de 1989.

149. Enfin, à l'intérieur des villages ou des communautés où ces projets interviennent, ils s'assurent que des catégories sociales identifiables sur des critères simples – femmes (en particulier si elles dirigent une exploitation), jeunes – ne soient pas laissées en dehors des bénéfices du projet.

150. La préoccupation du « ciblage » de la pauvreté est donc bien présente dans la conception des projets. Les recommandations qui s'en inspirent dans les Rapports de pré-évaluation ont généralement été respectées dans leur exécution. Cela veut-il dire pour autant que le but fixé ait été atteint ? C'est

[7] "Le FIDA a pour mission d'exercer le plus fort impact possible dans les initiatives visant à doter les ruraux pauvres des moyens de sortir de leur condition. Le Fonds s'efforcera de maximiser l'impact direct de ses programmes en s'attachant aux blocages majeurs du recul de la pauvreté et en élargissant les effets catalytiques de ses activités. Il s'agira d'exploiter au mieux les connaissances et de les diffuser à un large éventail de partenaires nationaux et internationaux; de soutenir la constitution de partenariats nationaux entre les pauvres, les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile…" Cadre stratégique du FIDA 2002-2006, page 11, FIDA 2001.

une question que l'on ne peut poser qu'à propos des projets qui ont une durée d'existence suffisante pour pouvoir prétendre à de tels effets : c'est-à-dire le PAGF, le POGV, le PRODAM et le PROMER.

151. Dans tous ces cas on se heurte à un problème concret : l'absence d'un dispositif d'évaluation suffisamment performant pour permettre de tirer des conclusions probantes. On dispose uniquement d'indications portant sur les moyens mis en œuvre et les résultats physiques (nombre de villages touchés, nombre d'associations créées, superficies reboisées, volume de crédit distribué). Ceci ne renseigne nullement sur les impacts de ces réalisations du point de vue de l'existence des personnes concernées. Quoi qu'il en soit, dans les zones où interviennent le PAGF (depuis 13 ans) et le POGV (depuis 9 ans), rien ne permet de dire aujourd'hui que les conditions d'existence, la sécurité alimentaire, les revenus des populations cibles se soient globalement et durablement améliorés à l'échelle des zones d'intervention (21 communautés rurales au PAGF, 31 au POGV). Certes, des résultats ponctuels appréciables ont été obtenus. C'est ainsi que les 400 ménages exploitants les périmètres maraîchers mis en place par le PAGF dans le nord du département de Bambey ont vu leurs revenus augmenter sensiblement et que les localités desservies par les puits et forages bénéficient désormais d'une eau de qualité. Dans la région de Diourbel on peut également estimer qu'entre 1.000 et 2.000 ménages ont connu une augmentation sensible et durable de leur production et de leurs revenus sur les parcelles bien embocagées et exploitées en manioc ou en pastèques. Mais tout cela est loin de résoudre, fût-ce partiellement, les problèmes profonds que rencontre le monde paysan dans une zone arachidière en crise.

152. Dans le cas du PROMER, on a pu montrer que certaines des micro-entreprises créées avec son aide sont profitables, mais la dispersion est telle sur l'énorme zone que couvre le projet, que l'effet d'entraînement sur l'économie locale ne peut être que modeste. D'autant plus que ce n'est qu'en 2000 que le projet s'est re-orienté vers la création d'entreprises structurantes, alors qu'il avait jusque-là dépensé ses efforts et ses moyens au bénéfice d'activités commerciales éphémères.

153. S'agissant du PRODAM, ses objectifs étant plus ciblés, on peut considérer que – pour les 1 400 ménages travaillant sur les périmètres construits ou réhabilités dans 11 villages du *walo* – des résultats convaincants et très significatifs ont été obtenus, tant en termes de bénéfices immédiats (production irriguée sur un hectare par famille) que du point de vue de la durabilité des structures de gestion mises en place (GIE et fédération). Par ailleurs, une attention particulière a été portée à ce que les populations qui avaient subi le plus durement les conséquences du conflit frontalier bénéficient des actions entreprises. Les actions complémentaires en matière de désenclavement routier, d'alphabétisation et de formation, de développement de services financiers (CAPEC et CNCAS) constituent avec les PIV une masse critique d'investissement qui a permis indubitablement un certain développement local et un recul de la pauvreté et du risque alimentaire dans la zone du *walo* en aval de Matam. L'autosuffisance vivrière est assurée et la prévalence de la malnutrition infantile chronique semble commencer à baisser même si elle est loin d'être éliminée (13% dans les villages bénéficiaires contre 18% dans les villages témoins dans la même zone selon l'évaluation intermédiaire conduite en 2002). On notera cependant que cet impact positif a été obtenu au prix d'un investissement *per capita* considérablement supérieur à celui d'un projet comme le POGV. Par ailleurs, les résultats obtenus dans la zone pastorale plus défavorisée du *ferlo* sont encore partiels et globalement faibles, notamment en termes de malnutrition infantile (prévalence de la malnutrition chronique de 25% dans les villages bénéficiaires contre 28% dans les villages témoins).

154. Par ailleurs et dans tous les cas, sans doute à l'exception des villages du *walo* de Matam susmentionnés, une question demeure en suspens : est-on sûr que, par leur nature, les actions proposées soient vraiment accessibles aux ménages les plus défavorisés des localités atteintes ? Ici encore, on ne dispose pas d'éléments d'information factuels permettant d'y répondre. Toutefois, on est en droit de s'interroger. En effet, si des actions comme l'adduction d'eau ou la mise en place de caisses d'épargne et de crédit à très bas taux de cotisation profitent à tous, on peut penser au contraire que des thèmes comme l'embocagement et les fosses compostières sont réservés, dans la pratique, à des exploitations bénéficiant d'une bonne situation foncière, ayant du bétail et pouvant surmonter le difficile problème de l'approvisionnement en eau ; donc aux ménages les moins pauvres des villages.

Quand on sait que, pendant toute sa première phase, le POGV a fait dépendre l'accès au crédit de la pratique de l'embocagement, on peut craindre qu'une bonne partie des bénéfices du projet se soient concentrés sur ces mêmes couches socio-économiques.

155. Le problème est complexe car ce sont par définition les populations les moins marginalisées qui possèdent la plus grande capacité à prendre des initiatives susceptibles de bénéficier de l'aide des projets. Même si l'on n'a que peu d'informations précises à ce sujet, on peut considérer qu'au sein du monde rural sénégalais l'inégalité existe, quoi que contenue dans certaines limites. Certaines exploitations ont des disponibilités foncières que d'autres n'ont pas ; ou bien, et les deux aspects sont souvent liés, ont su prospérer grâce à des activités non agricoles qui ne sont pas accessibles à tous. Par ailleurs, au sein d'un village, tous les ménages n'ont pas le même statut et il existe des différenciations d'ordre social qui ont des répercussions concrètes en termes d'autorité, d'accès aux ressources et de droit à la parole. À cela s'ajoutent, bien sûr, des disparités plus facilement identifiables, liées au sexe ou à l'âge. Comment gérer cela ? Comme le soulignait à la mission l'un des responsables du PAGF : « Nous ne sommes pas là pour disloquer le village et créer des problèmes ».

156. Sans doute faut-il questionner, d'une façon générale et dans la conception même qui sous-tend tous les projets, une approche de la pauvreté, trop catégorielle, trop axée sur l'identification de « populations cibles » définies à partir des critères statiques. La pauvreté est certes un état. Mais c'est avant tout l'effet de processus de paupérisation.

157. On se trouve aujourd'hui, dans beaucoup de projets, devant la situation paradoxale que, par la force des choses, bien qu'ayant « ciblé » les populations les plus démunies, c'est en fait avec celles qui ont les moyens d'être dynamiques et de prendre des initiatives que l'on travaille le plus facilement. Comment, dans ces conditions, rester fidèle à l'objectif central qui est d'améliorer la situation des plus pauvres ?

158. La meilleure voie consiste à prendre d'emblée la société locale comme un tout, avec ses différences, avec ses dynamiques internes, et en faisant de la prise en compte des inégalités, de la pauvreté plus grande ou de la marginalisation de certains, un des sujets à traiter dans une réflexion collective menée par les ruraux eux-mêmes. Lutter contre la pauvreté est une préoccupation qui ne leur est pas étrangère.

159. En d'autres termes, le sort des plus pauvres ne peut pas s'isoler de celui de la communauté à laquelle ils appartiennent. Ils ne progresseront que si l'ensemble de leur communauté progresse. Mais cette avancée de tous n'est pas acquise d'emblée. Seule une approche prenant en compte non seulement les états mais aussi les processus générateurs de plus grande vulnérabilité et de plus grande pauvreté au sein du monde paysan lui-même peut éviter ou modérer cette dérive et permettre que la société dans toutes ses composantes progresse sans laisser les plus vulnérables à la dérive. Cette approche, c'est la communauté locale qui, seule, est à même de la faire sienne et de la mettre en œuvre. On est finalement là dans une démarche qui est celle du développement local – celui d'une communauté dans son territoire – mais un développement qui intègre la question des processus de paupérisation.

160. Le paradoxe d'un ciblage trop mécanique sur les « plus pauvres », plusieurs projets l'ont signalé à la mission, est qu'il entrave parfois une telle démarche. C'est ainsi que la sélection des villages sur la base du critère de leur niveau économique entraîne une dispersion spatiale de l'intervention qui se révèle défavorable à la prise en compte des problèmes qui se posent à l'échelle intervillageoise : aménagement de l'espace, équipements, complémentarités et synergie entre spécialisations locales, effets d'entraînement de certains pôles de développement sur leur entourage.

161. En conclusion, même si l'on manque d'une évaluation méthodique de l'impact des Projets financés par le FIDA, on a tout lieu de croire que, pour la plupart d'entre eux, ils n'ont guère contribué à la réduction de la pauvreté dans l'ensemble de leur zone d'intervention. Des résultats

positifs ont été obtenus, mais ils sont localisés et ponctuels - quelques centaines de villages et quelques milliers de ménages - et l'on peut craindre qu'ils n'aient pas toujours bénéficié aux catégories de populations qui étaient le plus explicitement visées. On peut en partie attribuer la modestie de ces résultats aux conditions de mise en œuvre des projets et aux difficultés à générer des effets catalytiques et des processus de réplication. Elle tient aussi beaucoup à leur conception même et, en particulier, à la façon dont y est traitée la question de la pauvreté.

C. Les stratégies mises en œuvre

162. La lutte contre la pauvreté conduite par les projets passait par un certain nombre d'objectifs spécifiques, servis par autant de stratégies opérationnelles particulières sur les résultats desquelles il convient également de s'interroger

1) Accroître la productivité de l'agriculture et de l'élevage dans le cadre d'une gestion durable des ressources naturelles

163. On retrouve cet objectif, sous des formes différentes, dans quatre des projets FIDA (PAGF, POGV, PADV, PRODAM). Les systèmes de production agropastoraux du Sénégal, et en particulier ceux de sa zone centrale, sont engagés depuis plusieurs décennies dans une crise qui se traduit par une baisse de leurs performances productives, par une dégradation environnementale et par une érosion du capital productif naturel. Soumis à un environnement socio-économique défavorable, les systèmes de production paysans n'ont pas pu opérer les mutations qui étaient réclamées d'eux par une vive augmentation de la demande de produits agricoles et par la péjoration des conditions climatiques. L'un des premiers objectifs des Projets du FIDA localisés dans la zone centrale (PAGF, POGV, PADV) était de les aider à opérer ces mutations, c'est-à-dire d'accroître leur productivité tout en instaurant une gestion plus durable de leurs ressources naturelles. La problématique du PRODAM était un peu différente dans la mesure où la partie principale de son intervention se situait dans des milieux très artificialisés : les aménagements hydro-agricoles, censés rendre possible la maîtrise des principaux paramètres de la production – eau et fertilité des sols. Toutefois, un pan important du projet concernait également la production pastorale, elle aussi fortement soumise aux aléas climatiques et aux conséquences d'une exploitation excessive des ressources.

164. Quel bilan peut-on tirer de l'action de ces projets dans ce domaine d'intervention ? S'agissant du PADV, il est bien trop tôt pour tirer une conclusion. On notera simplement que l'un de ses objectifs spécifiques est la valorisation des ressources agropastorales dans un respect des équilibres écologiques.

165. Le PAGF, quant à lui, a mis d'emblée la lutte contre la désertification au premier rang de ses priorités. Comme son intitulé l'indique c'est un projet agroforestier. Le fait qu'il soit sous la tutelle du Ministère de l'environnement le confirme. Pendant toute sa première phase, le reboisement a été sa tâche principale. Même si les résultats obtenus sont demeurés bien en deçà des objectifs fixés initialement (revus d'ailleurs à la baisse à mi-parcours), ils sont loin d'être négligeables : plus de 3 000 ha de parcelles embocagées, des reboisements, des plantations linéaires, des pépinières. Il semble difficile, pour autant, de dire que ces résultats sont à la mesure des enjeux de la zone. Un parcours sur le terrain ne fait pas apparaître une évolution perceptible des paysages. Les aires aménagées en haies vives et en reboisements sont très circonscrites. Même si leur effet ne peut qu'être positif sur leur environnement immédiat, cela représente peu de chose par rapport aux superficies qui ont continué à se dégrader au cours des dix dernières années. Par ailleurs, ce résultat a reposé beaucoup moins sur une dynamique interne aux villages que sur une intervention volontariste du projet : incitations financières et matérielles (fourniture de piquets et de clôture, transport des boutures de salane en camion, …). Au cours de la deuxième phase qui est beaucoup moins généreuse en matière d'incitation matérielle, il semble que le rythme d'embocagement se soit nettement ralenti.

166. Les actions en faveur des cultures pluviales n'ont pas été entièrement absentes du projet, toutefois elles se sont limitées, pour l'essentiel, à la diffusion de fosses compostières, dont plus de mille ont été installées en première phase, a une action limitée de crédit pour les semences d'arachides et aux retombées attendues de la présence des haies sur la productivité des parcelles cultivées – recrû des *Acacia albida*, protection contre l'érosion éolienne, possibilité de diversification. Une partie seulement des compostières est demeurée opérationnelle et à peine la moitié des parcelles embocagées a été correctement enclose. L'effet global sur la production agricole n'a donc pu que demeurer très limité. Dans sa phase 2, le projet intègre davantage dans ses objectifs l'amélioration des systèmes de production agropastorale, mais on voit mal comment cette réorientation va se manifester concrètement. Ce sont toujours les mêmes thèmes techniques qui sont à l'honneur : embocagement, reboisements, régénération naturelle, fosses compostières. La gestion des ressources naturelles reste prioritaire. Il est à noter toutefois que des liens sont en cours d'établissement avec les CERP (déjà partenaires en phase 1) et l'ANCAR et qu'ils peuvent, à terme, permettre un renforcement de l'appui technique apporté aux producteurs. Les modalités de collaboration avec l'ANCAR restent cependant à définir.

167. Il est un domaine, en revanche, où l'impact du PAGF sur la production est évident : c'est celui de l'aménagement de périmètres irrigués. Il est incontestable que la sécurisation de l'approvisionnement en eau a constitué, pour les villages qui en ont bénéficié, un réel bénéfice. Des systèmes de culture diversifiés se sont mis en place, qui associent le petit maraîchage et l'arboriculture sur une portion réduite des périmètres et, sur des étendues plus vastes, des cultures sous pluie (de tomates notamment) sécurisées par la possibilité d'irrigation d'appoint. Des questions demeurent quant à la reproductibilité et la viabilité de telles opérations : le coût d'aménagement est élevé et, surtout, la maintenance est tributaire de la rentabilité des cultures. Or celle-ci demeure aléatoire compte tenu du faible niveau technique atteint par des agriculteurs qui n'avaient aucune expérience de la culture irriguée, et en raison des fluctuations importantes du marché (chute récente du prix des oignons et des pommes de terre par exemple). Le problème de la commercialisation, particulièrement sensible pour des denrées périssables ne semble pas avoir trouvé jusqu'ici de solution durable.

168. Dès la première phase du POGV, l'objectif de développement de la production agricole et pastorale apparaissait posé de façon plus centrale que dans le cas du PAGF. Toutefois, les actions concrètement conduites sur le terrain ne se sont guère différenciées : embocagement, reboisement, fosses compostières, diguettes anti-érosives. Ici encore, même si les résultats obtenus sont loin d'être négligeables en termes d'hectares embocagés et plantés (prés de 6 500 ha embocagés sur 400 villages dont 80% de parcelles bien protégées), on perçoit mal leur impact global tant sur l'environnement de la zone d'intervention que sur la production agropastorale. Dans la seconde phase du projet, le ciblage sur la durabilité des systèmes de production et sur la diversification des spéculations est affirmé encore plus nettement, mais il est encore trop tôt pour en évaluer les retombées. Ici encore, les liens qui s'ébauchent avec l'ANCAR et les CERP peuvent donner des résultats.

169. On est fondé à s'interroger sur la pertinence de la stratégie qui a présidé à la conception de ces deux projets. Au cours des entretiens qu'a eus la mission, leurs personnels de terrain ont reconnu qu'il était difficile de mobiliser sur des objectifs à long terme, comme la gestion des ressources naturelles, des populations qui se situent dans une logique de survie au jour le jour. Pour que ce thème soit intégré par les agriculteurs, il faut qu'il aide à la résolution de leurs problèmes quotidiens. Cela ne peut se faire que dans une perspective de gestion des terroirs qui articule le court terme et le long terme, qui associe des actions dont les résultats sont perceptibles au niveau de la parcelle à d'autres qui s'inscrivent dans la perspective d'une gestion plus large des ressources naturelles en tant que base productive. C'était en théorie la démarche retenue mais il s'agit d'une stratégie complexe, aussi bien dans sa conception que dans son exécution. Elle ne saurait se réduire à la diffusion de thèmes techniques définis *a priori* et doit, au contraire, s'appuyer sur une écoute soutenue du point de vue des ruraux, une prise en compte de leurs savoirs et de leurs savoir-faire. L'expérience montre, bien au-delà du Sénégal, que cette approche exige une qualité exceptionnelle de ressources humaines et de compétences et l'instauration d'un dialogue approfondi, prolongé dans le temps, entre le personnel de

terrain et les villageois. Cela est peu compatible avec des projets de grande dimension (400 villages pour le POGV, 180 pour le PAGF) où, par la force des choses, seuls quelques jours peuvent être consacrés à chaque localité. On est fondé à penser que, lorsque l'on n'a pas les moyens de mettre en œuvre efficacement l'approche terroir, il est plus efficace de partir des préoccupations les plus concrètes et immédiates des producteurs (l'accès au crédit, la commercialisation de leur production, des semences de bonne qualité) puis, de manière progressive et par paliers, introduire des considérations à plus long terme et de portée plus générale.

170. Dans le cas du PRODAM, la situation est assez différente. Là où il est intervenu dans un cadre technique et spatial clairement circonscrit - celui des aménagements hydro-agricoles - il a obtenu des résultats incontestables. En revanche, lorsqu'il s'est confronté à des problématiques plus ouvertes et plus complexes - l'élevage extensif et la gestion des espaces pastoraux - l'impact obtenu est beaucoup plus difficile à percevoir. Des forages ont été foncés ou réhabilités, des vastes espaces de parcours ont été aménagés, des actions de santé animale ont été menées. Mais on ne dispose pas d'éléments qui permettent d'en mesurer l'effet sur les performances de l'élevage.

171. Bien que le PROMER n'ait pas dans ses objectifs directs une amélioration de la production agricole, il est intéressant de noter qu'il ouvre, par rapport à celle-ci, une perspective complémentaire. Il est sous-tendu par un constat important : à savoir que l'économie des ménages ruraux est fondée sur la pluri-activité. La diversification des sources de revenus, la transformation et la valorisation des produits de l'agriculture, de l'élevage ou de la cueillette permettent non seulement de répondre à des besoins immédiats, mais peuvent aussi avoir des retombées au niveau du système de production lui-même (accès aux intrants, équipement, etc.). Certes, cette articulation n'est pas explicitement faite au sein du projet lui-même, mais il y a là un potentiel qui mériterait d'être exploité dans une approche de développement prenant en compte la diversification fondamentale de l'économie rurale. La réorientation récente du projet, autour de filières structurantes, va dans ce sens.

172. En conclusion, les projets du programme FIDA qui ont parmi leurs objectifs opérationnels la gestion durable des ressources naturelles et l'accroissement de la productivité de l'agriculture et de l'élevage ont accompli des efforts louables pour atteindre les objectifs quantitatifs et respecter les thèmes qui leur étaient assignés. Ils peuvent néanmoins difficilement faire la preuve, à l'échelle de leur aire d'intervention, d'un impact positif sur la production agropastorale et sur l'environnement. En revanche, lorsque les objectifs se trouvent circonscrits dans un cadre technique et spatial bien délimité, comme dans le cas des volets hydro-agricoles du PRODAM ou du PAGF, les effets sont clairement perceptibles. La question se pose alors en termes économiques : sont-ils à la mesure des investissements consentis ? On peut en douter.

2) Diversifier les activités et les sources de revenus

173. Le PAGF, le POGV et le PRODAM ont tous trois mené des actions dans ce domaine. Il s'est agi, selon les cas, d'appui à l'embouche, d'installation de moulins, ou encore de montage de petites unités de transformation de produits laitiers. Même si ces interventions ont pu être profitables à certains bénéficiaires, elles sont le plus souvent demeurées ponctuelles ou éphémères, et ne se sont pas inscrites dans un projet de plus large ampleur en vue de valoriser de façon durable la pluri-activité qui représente une dimension essentielle de l'assise économique des exploitations rurales. Les petits périmètres irrigués mis en place par le PAGF pourraient, dans une certaine mesure, faire exception à ce constat mais, dans ce cas, les problèmes liés à la production ont été privilégiés aux dépens de ceux que soulèvent le stockage, l'écoulement et la commercialisation des produits. Ce qui rend ces initiatives économiquement très fragiles.

174. Le lancement du PROMER traduisait la prise de conscience du fait que la création de petites entreprises constitue une dimension fondamentale de la dynamisation de l'économie rurale. Les hésitations qui ont accompagné le début de sa mise en œuvre sont illustratives des difficultés qu'il y a encore à intégrer les activités non agricoles dans une perspective plus large de développement. Dans un premier temps, ce projet a, en effet, concentré son appui sur des activités génératrices de revenu

(petit commerce, petite embouche) susceptibles de constituer une aide appréciable pour des ménages ou des individus en difficulté, mais elles aussi éphémères et n'ayant pas d'effet d'entraînement sur l'économie rurale considérée plus largement. Il est vrai que cette approche répond à certaines demandes d'AGR exprimées par les producteurs eux-mêmes, et particulièrement par les femmes.

175. La revue à mi-parcours du PROMER a conduit à réviser profondément cette stratégie et à se concentrer sur un petit nombre d'activités structurantes s'inscrivant dans des filières liées à certaines des potentialités naturelles spécifiques des zones d'intervention : transformation et valorisation du cajou et du poisson à Fatick, de l'arachide à Kaolack, du karité à Tambacounda, du néré à Kolda. On manque d'éléments pour évaluer l'impact des micro-entreprises ainsi créées sur leur environnement local – et l'on peut craindre qu'une trop grande dispersion spatiale en limite l'intensité. Il y a toutefois là une démarche intéressante dans la mesure où elle part de la recherche de complémentarités entre productions primaires, transformation et commercialisation. On est dans une vision qui peut permettre de susciter des synergies locales et d'aller ainsi plus loin que l'approche « assistantielle » qui est souvent celle des AGR. Cependant, un équilibre est sans doute à trouver entre la réponse aux besoins à court terme que peut apporter le commerce, l'artisanat et l'embouche pratiqués à petite échelle, et des activités plus ambitieuses et plus structurantes qui s'inscrivent dans le plus long terme. Les catégories sociales concernées ne sont pas les mêmes et c'est l'ensemble de l'éventail d'activités qui doit être pris en compte pour permettre de concilier la stimulation d'une dynamique de développement avec la lutte contre la pauvreté au bénéfice des plus démunis. La question est : comment faire de la diversification des activités un moteur du développement rural en même temps qu'un instrument de la lutte contre la pauvreté.

3) Favoriser une meilleure articulation aux marchés : accès au crédit et commercialisation

176. La recherche d'une meilleure exploitation des potentialités offertes par les marchés – nationaux et internationaux – est aujourd'hui au cœur de la politique économique du Sénégal, notamment dans le cas de l'agriculture. Le travail de diagnostic et de réflexion qui est actuellement en cours dans la perspective du « Cadre intégré » va dans ce sens. Ce souci est aussi celui des producteurs, car c'est de longue date que leur activité est intégrée dans une économie de marché : leurs revenus dépendent de la vente de leur production, tandis que le bon fonctionnement et le développement de leur exploitation est lié à leur capacité d'investissement, à partir de fonds propres et grâce au crédit. Crédit et commercialisation représentent donc des soucis quotidiens pour tous les producteurs.

L'accès au crédit

177. Il détermine, pour une très large part, la capacité des exploitations à se procurer les semences, les engrais et les produits phyto-sanitaires dont l'emploi commande le volume et la qualité de leur production. C'est de lui que dépendent aussi les investissements destinés à moderniser leurs techniques de production ou à élargir l'éventail de leurs activités vers le commerce ou l'artisanat.

178. Dans la première phase d'implantation des projets FIDA – période 1990-1998 – trois approches principales ont été expérimentées en matière de crédit : i) le crédit direct, avec la mise en place d'une cellule crédit au sein du projet (PAGF 1) ; ii) la mise en place de lignes de crédit auprès d'opérateurs identifiés durant la phase de préévaluation (POGV 1 avec la CNCAS et le CMS, PRODAM avec la CNCAS) ; iii) la sélection, au cours du projet, d'un opérateur auquel est confié la création et la promotion de caisses locales d'épargne et de crédit (PRODAM). Cette volonté de diversification répondait, semble-t-il, au souci de ne pas exclure les populations rurales les plus démunies de l'accès au crédit dans un contexte marqué par le désengagement des banques du financement rural et par la rareté des institutions de micro-finance.

179. La mise en œuvre des deux premières approches s'est heurtée à de grandes difficultés : manque de compétence des projets comme opérateurs de crédit direct et réticence des organismes spécialisés à opérationnaliser les lignes de crédit à un niveau de proximité suffisant pour répondre aux besoins de petites exploitations villageoises.

180. Les projets de seconde génération (PAGF 2, POGV 2, PROMER, PADV) ont tiré la leçon de ces expériences et une seule approche a été finalement retenue : la mise en œuvre du financement rural par des opérateurs professionnels sélectionnés en fonction de différents critères, tels que leur capacité à servir les ruraux pauvres et leur présence au sein du milieu rural. Le rôle des projets s'est trouvé, de ce fait, limité à des appuis venant accompagner les opérations de crédit : soutien institutionnel aux opérateurs, renforcement des capacités des populations, mise en place de fonds de risque.

181. Cette réorientation marque une volonté de désengager encore plus nettement les projets des fonctions de crédit et d'aller vers une professionnalisation des opérations de financement. Le problème est que ce souci n'a pas été de pair avec une stratégie cohérente de promotion du financement rural. Tout se passe comme si les concepteurs des projets de seconde génération s'étaient contentés d'extraire des projets la fonction « financement rural » sans mener une réflexion approfondie sur les stratégies alternatives. La volonté affichée de professionnaliser le financement rural se heurte à la difficulté persistante à identifier des opérateurs appropriés : les plus solides hésitent toujours à intervenir en milieu rural tandis que les autres n'ont le plus souvent que des moyens financiers très limités.

182. Une fois encore, faute d'un suivi méthodique, les informations manquent pour pouvoir tirer un bilan rigoureux de l'efficacité des actions menées dans le domaine du crédit par les projets financés par le FIDA. Malgré tout, on doit constater la faiblesse des résultats enregistrés dans ce domaine – même si quelques opérations ont pu rencontrer un succès ponctuel. Un chiffre résume la situation : sur les dix dernières années, les projets dans leur ensemble ont utilisé moins de 40% de la ligne de crédit mise à leur disposition pour le financement rural. Des écarts importants existent selon les cas (au PRODAM le taux d'utilisation est de 100%) toutefois quelques observations de portée générale peuvent être formulées :

- Les besoins des populations cibles ont été le plus souvent surestimés, ainsi que leurs capacités réelles d'absorption et de remboursement.
- La stratégie de transfert à des opérateurs professionnels n'a pas été exempte d'ambiguïté : les projets sont restés fortement engagés dans la sensibilisation et le montage des dossiers entretenant une certaine confusion des rôles et des responsabilités entre eux et leurs partenaires.
- L'impact institutionnel sur les opérateurs a été marginal dans l'objectif de fournir durablement des services financiers aux populations rurales pauvres. Les instruments financiers mis en place (lignes de crédit, fonds de garantie, fonds de risque) n'ont pas fait preuve de leur efficacité. Les instruments non financiers (appui à l'implantation d'agences, appui à la création de caisses locales) ont fonctionné dans certains cas (PROMER), mais ne semblent pas avoir généré un accroissement global de l'offre de proximité dans les zones rurales pauvres.
- L'impact socio-économique n'a pas été à la hauteur des investissements effectués. Même si des actions menées grâce à l'apport de crédit ont pu profiter à leurs bénéficiaires, rien ne témoigne, dans les zones d'intervention, d'une amélioration perceptible de l'efficacité des systèmes de production agricole ni d'une dynamisation de l'économie locale du fait d'un meilleur accès au crédit.

183. Le fonctionnement d'un système de financement rural constitue un problème récurrent dans l'ensemble des campagnes sénégalaises. La situation actuelle plonge ses racines dans la longue histoire de l'encadrement agricole dans le pays. Les difficultés rencontrées dépassent très largement le cadre des projets. L'absence, jusqu'à aujourd'hui, d'une offre financière de proximité, fiable et adaptée aux besoins des petits producteurs ruraux, représente un frein majeur pour le développement rural. Les différents projets, surtout dans leur seconde phase, font toutefois des efforts louables pour trouver des solutions au problème : le PRODAM a mis en place quatre caisses populaires d'épargne et de crédit, le POGV et le PAGF, à travers leurs opérateurs principaux, jouent un rôle utile

d'intermédiation entre villageois et organismes de crédit, pour négocier des moratoires, pour assouplir les conséquences de la suspension à laquelle sont soumises de nombreuses sections villageoises des coopératives. Des conventions sont en cours d'établissement entre des groupements de GIE et la CMS. Ils appuient aussi la création de caisses paysannes d'épargne et de crédit.

La commercialisation des produits agricoles

184. Elle constitue, elle aussi, un problème récurrent. Il s'est aggravé ces dernières années, dans le cas de l'arachide, avec la fermeture de la SONAGRAINE et la privatisation totale de la commercialisation. Les difficultés rencontrées par l'Union nationale des coopératives agricoles (UNCAS) (achats supérieurs au volume acheté par la SONACOS, impayés auprès des paysans) ont encore aggravé la situation. Cela a généré un grand trouble parmi les producteurs.

185. Le POGV et le PAGV ne sont pas demeurés indifférents au problème. Tous deux ont entrepris, en 2002, une opération test pour la commercialisation directe «carreau-usine ». Le POGV avec le Programme Complémentaire d'Appui aux Producteurs d'Arachide (PROCAPA) conduit dans six communautés rurales de sa zone d'intervention) ; le PAGF, avec un Programme d'appui aux OP pour la commercialisation des produits agricoles, entamé également dans un certain nombre de villages.

186. Les riziculteurs appuyés par le PRODAM, pour leur part, sont confrontés aux difficultés de commercialisation du paddy. Il n'existe pas d'unité de transformation à Matam et les groupements (qui commercialisent des quantités importantes pour rembourser les crédits de campagne obtenus de la CNCA) sont contraints de vendrent leur paddy aux riziers du delta en fin de saison. Non seulement ils perdent l'avantage commercial d'un circuit court (l'essentiel du riz consommé à Ourosogui est importé) mais la vente tardive se répercute sur le démarrage de la campagne suivante du fait de l'exigence de remboursement préalable de la CNCA. Plus généralement, la brisure de riz importée massivement d'Asie contribue au maintien d'un prix jugé insuffisant pour assurer dans les conditions de production locales, le bon entretien et à terme le renouvellement du capital et des aménagements. Une initiative est en cours, sous la maîtrise d'œuvre des groupements concernés, pour monter une petite unité locale de décorticage qui puisse trouver des débouchés directs, à Matam et Ourosogui. Par ailleurs la recherche d'alternative au riz pour la campagne de contre saison a fait l'objet d'expériences diverses (Gombo, Maïs, …) encore peu concluantes. Toujours dans le cadre du PRODAM, une expérience de mini-laiteries (lait frais pasteurisé) tente d'exploiter une petite niche de marché urbain au bénéfice des éleveurs locaux mais la concurrence du lait en poudre importé est impitoyable.

187. On signalera, enfin, que le problème de la commercialisation est particulièrement crucial pour certaines productions maraîchères – en particulier pour l'oignon et la pomme de terre exposés à la concurrence des importations. Les maraîchers exploitants les périmètres irrigués mis en place par le PAGF dans le nord du département de Bambey ont connu de grosses difficultés d'écoulement en 2002.

188. Ici encore, il faut saluer la réactivité dont ont fait preuve certains projets. Mais on peut regretter aussi qu'il se soit agi souvent de réactions devant le fait accompli, alors les problèmes touchant la commercialisation existent de longue date et que, dans le cas particulier de l'arachide, la privatisation de la filière était annoncée depuis longtemps et que l'on pouvait et devait s'y préparer. Plus largement, la question de l'organisation des circuits commerciaux, des stratégies à mener pour exploiter des créneaux porteurs dépasse le seul niveau des projets. C'est une thématique transversale à presque tous les projets FIDA et elle mériterait très certainement d'être abordée à cette échelle. Dans le domaine de la transformation agro-alimentaire un grand potentiel de synergie existe entre les projets de développement agricole et le PROMER.

4) Réduire la vulnérabilité aux aléas

189. C'est là une thématique forte pour le développement rural en zone sahélo-soudanienne. Les aléas climatiques font partie des conditions auxquelles doit pouvoir face efficacement tout système de production agricole ou pastorale. L'une des forces des systèmes traditionnels tenait à ce qu'ils avaient su s'adapter à cette réalité (par leurs techniques de production, par leurs méthodes de stockage et de redistribution). Leur fragilité s'est fortement accrue aujourd'hui, du fait de la pression sur l'espace et de la péjoration des conditions climatiques. Par ailleurs, au facteur d'incertitude imposé par le milieu naturel s'est surajouté celui introduit par l'environnement socio-économique : désormais fortement dépendants de la fourniture en intrants et de la commercialisation de leurs produits, les producteurs sont tributaires de circuits d'approvisionnement et d'écoulement de la production qui échappent à leur contrôle, de l'accès au crédit, de la fluctuation des prix sur le marché.

190. Ici, une très brève mise au point conceptuelle s'impose. La vulnérabilité n'est pas une expression directe du risque. Elle est fonction de la capacité de réponse dont une personne, un ménage, un groupe fait preuve, face à ce même risque. Cette capacité, est largement fonction du niveau économique : elle décroît de manière marquée en fonction de la pauvreté. Mais, en même temps, la nature de la vulnérabilité se modifie. Ainsi une exploitation aisée peut-elle être vulnérable dans la réalisation de ses projets – en particulier de son avenir à la génération suivante. Un ménage pauvre, lui, est menacé dans sa survie. Il n'y a pas une mais des vulnérabilités et la notion n'est pas interchangeable avec celle de pauvreté.

191. Le développement de capacités de réponse au risque adaptées aux différents types de situations sociales et économiques doit être au cœur de toute stratégie de développement dans des systèmes ruraux en crise et dans des sociétés pauvres. Or, on doit constater que le thème de la vulnérabilité n'est abordé explicitement dans aucun des projets FIDA. Il sous-tend bien sûr des objectifs comme celui de la sécurité alimentaire présent dans le PADV et le PAGF2, celui de la sécurité foncière annoncé dans la première phase du POGV ou des fonds de risque prévus dans le PAGF2. Il est également partiellement traité dans la diversification des activités ou dans l'amélioration de l'accès à l'eau par l'irrigation. Mais il n'est pas abordé de front, alors qu'il constitue une entrée fondamentale pour d'autres projets FIDA conduits dans des pays de la zone sahélo-soudanienne. Il y a là une lacune à combler pour améliorer l'efficacité des interventions conduites au Sénégal.

5) Améliorer les infrastructures et en faciliter l'accès

192. Parmi les projets du FIDA, c'est le PNIR, dont la Banque mondiale est le principal financeur, qui est le plus directement dédié à l'amélioration des infrastructures rurales. C'est un domaine auquel les autres projets, à l'exception du PROMER, consacrent également un volet, mais il n'occupait dans les premières phases qu'une place secondaire dans la logique de leur intervention (sauf pour le PRODAM). Cela correspondait d'ailleurs aux prescriptions du COSOP, qui faisait des infrastructures l'un de ses axes forts mais recommandait que les projets financés par le FIDA se consacrent en priorité à l'amélioration de l'accessibilité de celles qui existaient déjà, réservant à des opérations en cofinancement la participation à des investissements plus importants. Dans les projets de seconde génération, tous cofinancés par la BOAD, le financement d'infrastructures locales prend plus d'importance.

193. Dans le PAGF1, le volet infrastructure concernait principalement l'hydraulique agricole : fonçage de puits et de forages, équipements de forages, aménagement de périmètres irrigués. Dans sa seconde phase, l'accent est davantage mis sur l'approvisionnement en eau potable. Des adductions d'eau ont été réalisées pour desservir plusieurs villages à partir des forages existants. Un projet plus vaste d'adduction fait également l'objet d'une étude technique. Ces équipements, assortis d'équipes villageoises formées pour les gérer et en assurer la maintenance, constituent un apport très positif et durable du projet. Un volet piste rurale figure également dans la phase 2, en particulier pour désenclaver les villages possédant un périmètre maraîcher et dont l'isolement constituait un grave handicap pour l'écoulement de leur production. Le POGV1 ne présentait pas de ligne de financement

consacrée aux infrastructures. Dans sa seconde phase, en revanche, il comporte une composante « infrastructures villageoises et inter-villageoises ». Celui-ci n'a pas encore été mis en œuvre. Son contenu sera lié aux choix figurant dans les plans de développement villageois. Le PRODAM, pour sa part, a édifié deux ponts et réalisé des ouvrages d'assainissement, en plus des périmètres irrigués et des forages pastoraux. Le PADV possède également une composante « infrastructures rurales », consacrée plus particulièrement à la construction de pistes rurales, qui complémente un « Fonds de développement villageois » destiné à des subventions aux infrastructures et aménagements communautaires.

194. Dans la plupart des cas, les infrastructures réalisées ou prévues correspondent à des équipements dont l'intérêt et l'usage dépasse l'échelle d'un village – c'est le cas, par exemple pour les pistes ou l'adduction d'eau. Le fait est particulièrement significatif dans le cas des trois projets du bassin arachidier, dont l'architecture s'organise en priorité en fonction d'une approche villageoise. La dimension supra villageoise n'en est certes pas totalement absente : le PADV prévoit de travailler avec les conseils ruraux ; le PAGF2, introduit dans ses sous-composantes le dialogue avec les élus locaux ; le POGV2, on l'a vu, a passé des conventions avec six communautés rurales pour la commercialisation de l'arachide. Toutefois, pour eux, le point focal de l'approche est clairement le village (comme le rappelle leur intitulé). Or, dès l'instant où l'on traite d'infrastructures, il est particulièrement nécessaire de dépasser ce niveau. C'est un domaine où les plans de développement villageois ne peuvent pas se concevoir de façon isolée, sans référence à leur environnement social, économique, institutionnel, et en particulier, aux besoins et aux prévisions d'investissement qui se font jour dans les localités voisines et au sein de la communauté rurale d'appartenance.

195. Lorsqu'il travaille sur les infrastructures plus que dans tout autre champ d'activité, un projet doit se concerter avec les intervenants et les instances de décisions qui interviennent dans le même espace que lui. Il y a là des effets d'échelle à rechercher, des synergies à développer. C'est la raison pour laquelle la Revue de portefeuille proposait de donner au PNIR un rôle structurant vis-à-vis des autres projets. Or, force est de constater que cette nécessaire mise en commun ne figure pas dans les projets comme un élément constitutif de leur stratégie touchant les infrastructures. Dans la pratique, des collaborations peuvent exister, c'est le cas notamment pour le POGV 2 qui a engagé des formes de concertation régulières avec le PNIR. Mais elles restent limitées et sont, en quelque sorte, laissées à la discrétion des projets. C'est regrettable, car on court ainsi le risque de perdre une perspective essentielle à la pleine valorisation des investissements qui sont dirigés vers le monde rural : celle du développement local et de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, chaque projet présente des conditions et modalités de financement différentes pour les infrastructures. Par exemple, le taux d'apport des populations est de 30% au PADV pour les infrastructures communautaires financées par le FDV, alors qu'il est de 20% au PNIR, qu'il varie de 10% à 30% au POGV 2 selon la nature des investissements, et qu'il est de 4% au PRODAM 2 pour les aménagements de PIV. Au PAGF 2, les puits, forages et pistes sont entièrement subventionnés par le projet, alors qu'une contribution en travail ou matériaux locaux est exigée pour les magasins villageois. Des différences notables existent également entre les conditions des projets FIDA et celles d'autres projets intervenant dans les mêmes zones.

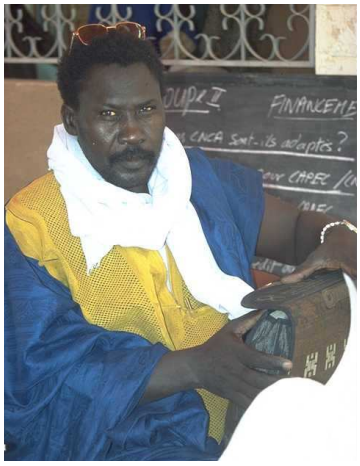
6) Renforcer les capacités des ruraux à s'organiser et à défendre leurs intérêts

196. Le renforcement des capacités est, aujourd'hui, le maître-mot de l'ensemble de la stratégie du développement au Sénégal. Il ne s'agit plus, comme souvent par le passé, d'« encadrer » les populations pour les conduire vers les solutions les plus adaptées à la résolution de leurs problèmes, mais de les accompagner dans une recherche qu'ils mèneront eux-mêmes. L'objectif est d'en faire les acteurs de leur propre développement. Pour cela, il est nécessaire de les appuyer dans l'acquisition des capacités qui leur manquent pour jouer pleinement ce rôle.

197. Les documents définissant la Stratégie du FIDA pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale et le Cadre Stratégique de l'institution partagent cet objectif prioritaire de renforcement des capacités, qui prolonge un engagement ancien du Fonds pour une participation des bénéficiaires à la mise en œuvre

de leur propre développement (approche « participative »). Ils y intègrent toutefois une dimension importante, d'ordre plus politique : la nécessité d'aider les ruraux à faire entendre leur voix et à peser sur les décisions qui dessinent l'environnement institutionnel et économique dont dépendra le succès ou l'échec de leur activité productive et l'efficacité leurs efforts pour s'organiser.

198. Tous les projets de seconde génération du FIDA – PAGF2, POGV2, PADV – comportent désormais une composante «Renforcement des capacités ». L'objectif central du PNIR, quant à lui, vise à améliorer la gouvernance locale et à promouvoir le développement rural décentralisé. Le renforcement des capacités ne figurait pas comme une composante du PRODAM 1, conçu au début des années 90, mais la participation des bénéficiaires était au cœur de sa démarche et les résultats en terme de renforcement des organisations de producteurs pré-existantes (désormais rassemblées au sein de la Fédération Kawral) sont remarquables et se traduisent aujourd'hui par un rôle de premier plan de la Fédération dans la conception du PRODAM 2. Le PROMER, quant à lui, n'inscrit pas explicitement l'approche participative ou le renforcement des capacités collectives dans ses objectifs mais, par définition, en se proposant d'appuyer les initiatives d'entrepreneurs, il adhère à la même philosophie d'intervention.



Photos 7 et 8 : Le Président de la Fédération Kawral Ngenar et Bosséa et les représentantes des groupements féminins à l'atelier d'évaluation conjointe du PRODAM 1, Ourossogui, avril 2002. Dans le walo de Matam, les organisations paysannes se sont structurées autour de fonctions économiques et commerciales bien précises, notamment la gestion des périmètres irrigués et la mise en marché du paddy. Le renforcement des capacités est tangible et la Fédération Kawral assume des responsabilités importantes dans le cadre du PRODAM 2. (FIDA, Audinet)

199. Comment ces objectifs se traduisent-ils dans la pratique ? Dans les trois projets du bassin arachidier, la mise en place de Comités Villageois de Développement (CVD ou CDV) est la pierre de touche de la démarche adoptée. Instance de coordination, de concertation et de gestion, ces comités sont censés représenter le village et faire l'interface entre le projet et la population. Leur première tâche est de faire un diagnostic de la situation villageoise, d'identifier et de prioriser les besoins, et d'élaborer un Plan de Développement Villageois ou Plan de Développement de Terroir. Ce plan devient ensuite la charte de l'intervention du projet dans le village concerné : ce dernier appuie directement les activités et opérations qui sont de son ressort ; il oriente les villageois vers les partenaires compétents pour celles qui ne sont pas de sa responsabilité.

200. Seule une analyse approfondie, réclamant une présence sur le terrain dont la mission n'a pas pu disposer, pourrait permettre d'évaluer objectivement ce que sont effectivement les Comités villageois mis en place par les projets. Toutefois, l'expérience apportée par les nombreux projets conduits dans

des pays voisins et qui ont fonctionné sur un schéma d'intervention similaire – Associations villageoises, Comités villageois, etc. – autorise à formuler quelques interrogations.

201. On sait que, dans la majorité des cas, de telles structures, créées sous l'effet d'une intervention extérieure, ne s'appuient pas sur une dynamique interne aux communautés villageoises. Elles sont perçues par ces dernières avant tout comme une condition à remplir pour bénéficier de la présence du projet et des avantages que l'on attend de lui : infrastructures, crédit, distribution d'intrants. Presque partout où elles ont été mises en place, elles n'ont duré que ce que les projets eux-mêmes ont duré. C'est pourquoi le Document de Stratégie Régionale du FIDA pour l'Afrique de l'Ouest, tirant parti de cette expérience, insistait sur la nécessité de s'appuyer le plus fortement possible sur les structures existantes plutôt que de privilégier la mise en place d'institutions formelles. Les trois projets de « développement villageois » financés par le FIDA au Sénégal, dans leur conception comme dans leur mise en œuvre, n'ont manifestement pas été inspirés par le même souci. Même si ces structures intègrent les membres des GIE et des Groupements de femmes et de jeunes présents dans le village, des membres des conseils ruraux, ainsi que les autorités politiques et religieuses traditionnelles, elles le font en fonction d'un modèle standardisé qui est reproduit dans chaque cas. Une telle approche n'est guère favorable aux dynamiques pré-existantes. Dans certains cas elle risque même de les stériliser.

202. S'agissant de la représentativité de ces nouvelles structures, dans un milieu social où les hiérarchies sociales et les relations d'allégeance inter-personnelles demeurent fortes, il s'avère le plus souvent qu'elles sont contrôlées par les notables et les personnages qui bénéficient d'une certaine prééminence politique, religieuse ou économique. Cela ne signifie pas que les intérêts des villageois plus modestes ou même des pauvres soient systématiquement lésés car les notables peuvent être aussi, à leur façon, les représentants de l'ensemble de leur communauté. Toutefois, ce n'est généralement pas le point de vue des plus faibles qui est pris en compte en premier lieu. Ces instances villageoises inspirées du dehors ne sont donc pas, spontanément, des instruments fiables pour traiter en priorité du problème de la pauvreté.

203. Au démarrage de la seconde phase du POGV, a été conduite une Évaluation des Capacités Organisationnelles et de Gestion (ECOG) des instances villageoises mises en place au cours de la première phase (qui s'appelaient alors GIE Environnement). Elle apporte des informations sur le niveau de formation des responsables, sur les activités conduites, sur les réalisations obtenues. En revanche, elle ne renseigne pas sur leur composition sociale ni sur leur représentativité au sein du village. S'agissant du PAGF comme du POGV, le nombre des villages suivis et le rythme auquel sont mis en place les CVD n'est pas favorable à une connaissance approfondie de leur mode de fonctionnement. À l'occasion des discussions que la mission d'Évaluation a eues avec ces deux projets – au cours de son étape préliminaire et lors de l'étape de conclusion qui aboutit au présent rapport – elle n'a pas rencontré de leur part l'attitude de critique constructive que l'expérience impose à l'égard des limites inhérentes à de telles structures. Critique constructive ne signifie nullement invalidation du travail accompli jusqu'ici. En effet, l'expérience montre que des organisations qui avaient été cantonnées au départ dans une fonction formelle peuvent se trouver investies de façon plus active lorsque les enjeux économiques et sociaux qu'elles soulèvent deviennent plus visibles. Des catégories sociales qui n'y avaient pas été associées au départ peuvent ensuite revendiquer d'y participer. Mais, pour percevoir ces changements, il faut être conscient des limites des structures que l'on a mises en place et attentif à la façon dont elles évoluent.

204. Des remarques similaires peuvent être formulées concernant les Plans de Développement Villageois. Comme bien souvent ailleurs, ceux-ci apparaissent souvent davantage comme une liste de ce que l'on peut espérer obtenir d'un projet – des pistes, des écoles, des puits, des dispensaires – que comme un plan d'action articulé, organisé autour d'objectifs, d'étapes et d'échéances. Au premier rang des préoccupations exprimées, il est cependant significatif de retrouver des problèmes tels que le déboisement et la dégradation environnementale, dont il nous est dit par ailleurs qu'ils ne constituent pas un thème de mobilisation fort parmi les agriculteurs. On ne peut s'empêcher de voir là un reflet des objectifs des projets, eux-mêmes très concernés par ces questions. Ces constats n'ont rien de

surprenant lorsque l'on sait le temps relativement court imparti à l'élaboration de ces plans. Lorsqu'elles servent à orienter des discussions de groupe pour parvenir à un résultat rapide, les méthodes accélérées de recherche participative (MARP) appliquées à l'occasion des diagnostics villageois et pour la hiérarchisation des priorités peuvent être davantage utilisées pour « piloter » les débats que pour permettre une expression libre et contradictoire des points de vue de chacun. Ce qui peut conduire à une certaine standardisation des résultats auxquels on parvient. Cela ne signifie pas que les plans qui ont été élaborés de cette manière sont dépourvus d'utilité. Cela implique seulement qu'ils ne doivent pas être pris au pied de la lettre mais qu'il faut les considérer comme le point de départ d'une démarche progressive qui, partant de demandes stéréotypées, fera évoluer vers la prise en compte de problèmes plus fondamentaux et plus difficiles à résoudre (aménagement de l'espace, gestion des conflits et des concurrences, traitement des inégalités et de la pauvreté, etc.).

205. En résumé, suivant les prescriptions figurant dans les rapports de préévaluation, et souvent poussés dans ce sens par les exigences de l'Institution coopérante, les projets se sont attachés à multiplier les CVD et les Plans de Développement Villageois. Ils devraient pouvoir consacrer plus de temps et d'énergie à utiliser ces opérations afin d'établir les bases d'une relation confiante et à long terme avec les villages, favorisant ainsi l'évolution des structures et des projets dont celles-ci sont porteuses. À défaut de cela, la création de Comités villageois pourrait n'apporter que très peu au renforcement des capacités des ruraux, c'est-à-dire à leur aptitude réelle à se doter d'instances autonomes et viables de gestion de leur développement.

206. Quelle que soit l'importance qu'ils donnent à la création d'instances villageoises conçues selon le modèle préétabli du CVD, le POGV et le PAGF n'en sont pas, pour autant, demeurés indifférents à des approches plus ouvertes, en prise avec les problèmes les plus actuels, dépassant si nécessaire la stricte échelle villageoise. La vigueur de la dynamique d'organisation du monde paysan est une des caractéristiques du monde rural sénégalais, on l'a vu plus haut. L'action des projets n'est pas extérieure à cette réalité. Des mouvements spontanés de regroupement de GIE sont nés et évoluent vers des structures fédératives. C'est ainsi qu'à Kaolack, en 2001, pendant la période intermédiaire où le POGV était suspendu, un regroupement inter-villageois de GIE a commencé à se mettre en place afin d'obtenir des crédits plus importants et pour résoudre des problèmes liés à la commercialisation et l'approvisionnement de semences. Cette fédération (« Sant Yalla ») rassemble 40 villages à cheval sur quatre communautés rurales. Le Projet les a appuyés pour l'organisation d'un atelier de mise place. Un Comité d'initiative a rédigé un document qui a été discuté. Un plan d'action a été décidé, qui a été restitué à l'ensemble des communautés concernées. Les opérations « carreau-usine » animées par le PAGF et le POGV vont dans le même sens. Par une démarche différente, le partenariat établi entre le POGV et le CCPA dans le cadre du PROCOPA que l'appui à des réseaux de mutuelles d'épargne et de crédit suscitées dans le cadre du PRODAM.

207. Tout ceci demeure toutefois embryonnaire et relève davantage d'une démarche réactive que d'une stratégie clairement construite. Par ailleurs, de telles initiatives se situent souvent en dehors de l'épure proposée par le Rapport de préévaluation, ce qui ne simplifie pas les choses. Enfin, de telles opérations ne sont pas sans soulever des problèmes fondamentaux en termes de définition et de conception.

208. Il semble, en particulier, régner un grand flou au sujet du statut et du rôle des différentes formes de groupements et d'associations dont les projets favorisent la mise en place. C'est ainsi que les CVD sont, par définition, destinés à être porteurs des intérêts de l'ensemble du village qu'ils représentent. Ce sont donc des **instances** à caractère public. Ils sont donc d'une toute autre nature que les GIE, qui sont inspirés avant tout par les objectifs privés de leurs membres. Or, on entend parler de CVD qui se constituent en GIE, puis en fédérations de GIE, et deviennent des opérateurs économiques. Il y a là un glissement de statut et une confusion des genres qui pose problème. La mission n'a pas eu le sentiment que cette réflexion avait été entamée au sein des projets – ni même que sa pertinence ait été perçue. Il y a certainement un effort important à faire dans ce sens afin de définir des lignes de conduites qui permettent de s'adapter efficacement à la dynamique de la conjoncture sociale et

économique, sans se laisser entraîner dans des situations contradictoires qui peuvent se révéler sources de problèmes.

209. Renforcer les capacités des ruraux, nous l'avons rappelé plus haut, ne signifie pas seulement pour le FIDA les aider à s'organiser pour réagir à leur environnement économique et institutionnel afin d'en exploiter les potentialités ou pour en surmonter les contraintes. C'est aussi les aider à être présents là où se prennent les décisions qui contribuent à modeler cet environnement. Cela veut dire qu'une articulation doit être trouvée entre des organisations de base – et c'est la force des projets du FIDA que d'intervenir jusqu'au niveau des villages – et des structures plus larges qui permettent de remonter par paliers successifs jusqu'au niveau national. Un mouvement semble s'engager dans ce sens. C'est ainsi que, dans l'aire d'intervention du POGV, lors des dernières élections, le nombre de conseillers ruraux originaires des villages d'intervention du projet a progressé dans des proportions considérables : de 88 à 285 (parmi eux le nombre de femmes est passé de 2 à 13).

210. Toutefois, en dehors des projets locaux, des initiatives se multiplient, dans le cadre de la décentralisation, pour favoriser l'émergence d'instances de planification, de décision et de gestion aux différents niveaux de la structure politique et administrative : en particulier la Communauté rurale et la région. Il est nécessaire que les projets FIDA participent à cette dynamique. On a vu que le PNIR travaille au niveau de la Communauté rurale. Il est indispensable, comme cela a déjà été dit plus haut, que les liens avec lui se renforcent et se formalisent. Par ailleurs, L'ASPRODEB, dans le cadre du PSAOP, déploie son activité d'appui aux initiatives depuis le village jusqu'au niveau national en passant par la communauté rurale et la région. Elle fait en outre le lien avec le CNCR, qui est devenu un des protagonistes du processus d'élaboration des politiques publiques touchant le monde rural, et l'un des partenaires privilégié de plusieurs agences d'aide multilatérales et bilatérales.

211. Des projets du FIDA travaillant sur le terrain dans le domaine du renforcement des capacités ne peuvent pas ignorer la dimension politique que le Fonds donne aussi à cet objectif de renforcement des capacités : « Le FIDA a pour objectif de permettre aux ruraux pauvres et à leurs organisations d'influer sur les institutions (notamment celles chargées de formuler les politiques, les lois et les règlements) qui interviennent dans le recul de la pauvreté rurale »[8]. Les projets doivent donc se doter d'une stratégie dans ce domaine. Des relations *ad hoc* sont établies avec le PNIR en fonction des besoins, notamment par le POGV. Mais ils ne s'inscrivent pas au sein un plan concerté, susceptible de donner une cohérence d'ensemble aux collaborations des projets FIDA intervenant à différentes échelles. S'agissant des relations avec le CNCR et l'ASPRODEB, la mission a eu le sentiment qu'elles avaient tendance à s'établir davantage sur le plan de la concurrence que sur celui de la collaboration. L'incident du Forum des producteurs d'arachide de Kaolack en est un exemple malheureux. Le flou du cadre de référence proposé par le FIDA, manifesté en particulier par les changements d'orientations intervenus entre le COSOP et la Revue de Portefeuille, n'est probablement pas étranger à cet état de fait. Le blocage actuel doit être surmonté dans l'intérêt de tous et le Fonds, tout comme le Gouvernement, a un rôle à jouer dans la clarification de la situation. La rencontre de juillet 2002 entre le Directeur de la Division Afrique de l'Ouest et Centrale du FIDA et le Bureau Exécutif National du CNCR va dans ce sens[9].

[8] Cadre stratégique du FIDA 2002-2006, p. 12, FIDA 2001

[9] "Les deux parties (FIDA et CNCR) ont donc convenu qu'entre elles, il n'y a plus de divergence en ce qui concerne les appuis du FIDA aux organisations paysannes et à leurs membres au Sénégal. Elles ont reconnu la nécessité d'une concertation permanente en vue de renforcer le partenariat indispensable à la réalisation des objectifs de développement économique et social." Communiqué de presse du CNCR, 2002

D. Les performances des projets

212. On s'interrogera ici sur les facteurs qui ont contribué à favoriser ou à réduire l'efficacité des projets comme outils d'intervention.

1) Les capacités de gestion

213. D'une façon générale, des progrès notables ont été enregistrés dans le domaine de la gestion des projets, en particulier depuis l'introduction de la procédure des PTBA. La plupart des directeurs de projets actuels ont accumulé une grande expérience et maîtrisent les procédures de mise en oeuvre des projets. Le contraste avec la situation de la première moitié des années 90 (PPOR et PAGF 1 en particulier) est frappant. Au cours des quatre dernières années, l'appréciation des performances des projets (sur une échelle décroissante de 1 à 4) par le département des opérations du FIDA a été la suivante:

	Fin 1999	Mi 2000	Fin 2000	Mi 2001	Mi 2002	Fin 2002
PRODAM 1	2	1	1	1	-	-
POGV 1	2	2	2	-	-	-
POGV 2	-	-	-	-	1	1
PAGF 2	-	ND	ND	ND	2	2
PADV	-	-	-	2	2	2
PROMER	2	2	2	1	1	1
PNIR	-	-	-	-	2	2

À l'exception de l'incident du PAGF 2 en 2000 (suspension unilatérale du Directeur par le Ministère de tutelle en contradiction avec l'accord de prêt), les notations de performance sont bonnes. On notera cependant que le PROMER a été affecté par une longue période de vacance de poste de Directeur juste après la mission d'Examen à mi-parcours. La mise en oeuvre du PNIR est quant à elle négativement affectée par le retard dans l'établissement des procédures financières nécessaires à la mise en oeuvre de son Fonds d'Investissement Local.

214. Un problème qui ne relève pas de la gestion des projets mais certainement de la gestion du portefeuille dans son ensemble est celui des délais considérables qui s'observent entre l'achèvement des projets et le démarrage de leurs phases suivantes. Deux années se sont écoulées entre l'achèvement du POGV 1 et l'entrée en vigueur du prêt du POGV 2 (alors que la deuxième phase était prévue dés le début et que le POGV 1 avait connu un report de deux ans de sa date de clôture). Ce délai a été de prés de deux ans entre les deux phases du PAGF et de trois ans pour le PRODAM. Les responsabilités de cette situation, qui peut avoir des effets très négatifs sur le terrain, sont partagées entre le FIDA et le gouvernement.

2) Le montage institutionnel et organisationnel

215. La mise en place de l'instrument « projet de développement », aux côtés de Services administratifs et techniques qui sont l'émanation permanente de la puissance publique, relève d'une stratégie bien définie d'intervention. Les objectifs en sont la recherche d'une plus grande efficacité par un allègement des lourdeurs bureaucratiques et par l'attribution de ressources affectées à la réalisation d'objectifs précis, à atteindre selon un calendrier défini. L'existence de projets de développement pose un double problème : i) celui de leur statut institutionnel, et plus précisément de leurs responsabilités et de leurs fonctions dans le cadre plus général du dispositif d'intervention de l'État ; ii) celui de leur montage organisationnel propre. Bien qu'étant étroitement liés, ces deux niveaux sont distincts. La performance des projets comme instruments d'intervention dépend dans une large mesure de la clarification des options retenues dans les deux cas.

Le statut institutionnel et les responsabilités exercées

216. Bien que constituant des structures parallèles aux Services permanents de l'État, les projets de développement n'en sont pas moins, eux aussi, une émanation de la puissance publique. Ils sont financés par un emprunt contracté par l'État, soumis à la tutelle d'un Ministère et mis en œuvre par du personnel nommé par les autorités compétentes. Toutefois, ce qui les caractérise en premier lieu c'est que leurs objectifs, les stratégies mises en œuvre pour les atteindre et les moyens mobilisés à cette fin sont le fruit d'une concertation entre l'État et le Bailleur de fonds – en l'occurrence, le FIDA. Le contrôle et l'évaluation des projets sont donc de la responsabilité conjointe des deux partenaires. Les grandes orientations de la politique agricole nationale et les options stratégiques du FIDA présentant de nombreuses convergences, l'existence de ce double cadre de référence n'a pas soulevé pas de problème de cohérence dans les projets examinés ici.

217. Une seconde dimension qui distingue fondamentalement les projets de développement tient au fait que, contrairement aux services permanents de l'État, aux entreprises privées ou aux associations rurales, les projets ont une durée de vie limitée a priori. Ce trait constitutif a toujours posé la question de la permanence des actions entreprises, des investissements réalisés et de leurs effets. Trop souvent, par le passé, les initiatives lancées et les structures mises en place se sont évanouies au terme des projets. C'est pourquoi, depuis plusieurs années déjà, la question du désengagement et du transfert des responsabilités se trouve au cœur de la stratégie que l'on assigne à tout projet de développement. Dans la mesure où le désengagement de l'État et le renforcement des capacités des populations sont désormais des priorités de la politique sénégalaise, cette problématique est plus que jamais pertinente. Du fait même de son caractère éphémère, la finalité première d'un projet devrait être la durabilité, au-delà de son propre achèvement, des initiatives qui naissent sous son impulsion. Catalyseur des compétences et des énergies locales il devrait donc être un outil privilégié au service d'une politique de transfert des responsabilités au bénéfice des populations et des acteurs permanents de l'économie et de la société civile.

218. Si les documents de conception des projets fixent, sur la base d'un diagnostic initial, un certain nombre d'objectifs à atteindre et prévoient les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, il est clair que, dans la perspective qui vient d'être rappelée, l'équipe chargée de la mise en œuvre d'un projet ne doit pas se concevoir comme l'exécutant d'un programme fixé d'avance. Elle doit être le fédérateur d'une dynamique qui rassemble l'ensemble des partenaires dont dépend la réalisation dans le long terme des objectifs pour lesquels le projet a été monté : les populations bénéficiaires au premier chef, mais aussi tous les acteurs dont l'activité se prolongera après la fin du projet (représentants de l'autorité publique, services techniques et administratifs, opérateurs privés, collectivités locales, organisations paysannes de différents niveaux).

219. Une telle position implique, de la part des équipes de projet, une vision active de leur position institutionnelle, de leur rôle et de leurs responsabilités. Cela signifie une capacité à se réapproprier le projet dont ils sont les maîtres d'œuvre tout en maintenant une concertation constante avec les institutions auxquelles ils doivent rendre compte des résultats de leur activité : Ministère de tutelle et bailleur de fonds en premier lieu, mais aussi représentants des populations rurales et des organisations paysannes dans l'intérêt desquelles le projet a été conçu.

220. L'examen de la situation actuelle des projets financés par le FIDA au Sénégal donne à penser que le souci du désengagement n'a pas été aussi présent qu'il aurait dû l'être dans leur stratégie et qu'en tout cas les processus de renforcement des capacités nécessaires à un désengagement réussi prennent plus de temps que prévu. À ce jour, aucun projet n'a pu s'achever dans des conditions satisfaisantes de transfert et de pérennisation de ses acquis. Le PDRIML et le PPOR se sont achevés sur des échecs. Le PAGF, le PRODAM et le POGV ont tous du s'engager dans des secondes phases pour poursuivre les efforts de renforcement des capacités pourtant engagés dés le début de leurs opérations (en particulier au PRODAM et au POGV). La mission aurait eu besoin de davantage de temps pour explorer cette question en profondeur sur le terrain, toutefois il semble que, jusqu'à présent, les organisations paysannes mises en place demeurent fortement dépendantes des projets. Les

Unités de gestion et/ou leurs Opérateurs principaux (voir ci-dessous) conservent généralement une position dominante dans les actions menées et jouent un rôle clef d'intermédiation entre les organisations paysannes et les prestataires de services auxquelles celles-ci ont recours (services de crédit ou de conseil agricole par exemple). Dans bien des cas, l'autonomie des OP et la durabilité de leurs relations avec les acteurs administratifs, techniques et économiques présents sur la scène locale semblent donc encore loin d'être assurées.

221. Des exceptions relativement récentes mais prometteuses doivent cependant être signalées. C'est le cas notamment de la Fédération Kawral du Nguénar et Bosséa mise en place par les GIE d'irrigation et les GPF appuyés par le PRODAM dans le *walo* de Matam et qui a gagné désormais une certaine autonomie d'action autour de fonctions bien définies. Malgré le handicap de leur dispersion géographique, les regroupements de CVD appuyé par le POGV semblent également aller dans le bon sens avec la constitution de la Fédération SANTE YALLA et, très récemment (décembre 2002), avec l'établissement de conventions tripartites Projet/Conseil Rural/Organisations Paysannes dans les six Communautés Rurales participant au PROCAPA. Toutefois, ces acquis sont encore trop localisés. Le souci de préparer leur désengagement, correspondant à leur objectif de renforcement des capacités, devrait être systématiquement au centre des stratégies d'intervention de tous les projets. En termes pratiques cette priorité implique mais dépasse largement des actions de formation et d'alphabétisation dans les villages et auprès des organisations de base. Il s'agit également d'accompagner des processus fédératifs sur des bases fonctionnelles et de développer les relations directes et autonomes entre OP, entreprises privées, services techniques et financiers. C'est là que les projets de développement villageois ne peuvent se suffire à eux-mêmes. Le développement parallèle d'une offre durable de services financiers (Systèmes Financiers Décentralisés) et techniques (ANCAR, ISRA...) accessibles aux ruraux et adaptés à leurs besoins est essentiel.

Le montage organisationnel des projets locaux de développement

222. L'une des nouveautés importantes introduites dans les projets de la seconde génération (PADV, PAGF 2, POGV 2) est l'application de la démarche dite du « faire-faire » qui consiste à sous-traiter à des Opérateurs Partenaires Principaux (OPP) des actions à caractère stratégique (en particulier les composantes de renforcement des capacités) et non plus seulement les services techniques qui étaient déjà contractés à des Partenaires Spécialisés (OPS) dans les projets précédents (PAGF 1, PRODAM). Dans ce nouveau dispositif, l'Unité centrale de gestion (UDP, UCG ou UDS selon les cas) réduite à quelques cadres, conserve des fonctions de direction, de coordination et de suivi.

223. Les OPP sont des opérateurs privés contractés sur appel d'offres national. Ils ont en charge la composante « renforcement des capacités » des projets. Les OPS interviennent sur des tâches plus ponctuelles : soit techniques (Travaux publics ou ouvrages d'hydraulique par exemple), soit réclamant des compétences professionnelles, méthodologiques, pédagogiques particulières (Études, appui à l'application de la MARP, alphabétisation, encadrement agricole, etc.). Ils sont contractés sur appel d'offre pour des contrats dont le montant dépasse 3 millions de FCFA, une démarche de gré à gré étant possible en dessous de ce montant.

224. Les OPP sont des ONG ou des bureaux d'étude. Ils sont généralement d'envergure nationale, engagés également dans d'autres opérations, soit à titre propre soit dans le cadre de partenariats avec d'autres projets. Les OPS peuvent être des services de l'État (Services techniques, ISRA, …), des structures mixtes (CNCAS, ANCAR), des mutuelles et des ONG (ENDA GRAF, CMS), ou enfin des entreprises privées. Le contrat passé avec les OPP est soumis à une période probatoire d'un an. Il est ensuite renouvelable par tranches de deux ans.

225. L'objectif d'un tel dispositif est à la fois d'éviter les projets monolithiques alourdis par une bureaucratie pesante et de permettre à l'Unité Centrale de conserver, par rapport à la gestion quotidienne, un recul propice à l'exercice d'un rôle de coordination, de pilotage et d'évaluation. Il devrait également faciliter le désengagement à terme du projet. Les Organismes Partenaires étant

soumis à obligation de résultats, l'Unité centrale est le premier responsable du contrôle de leurs performances.

226. Dans la pratique, s'agissant des OPP, la configuration adoptée varie très sensiblement d'un projet à l'autre :

- Au POGV, un OPP par région : ENEA, à Kaolack ; CARITAS, à Fatick ; BECAP, à Thiès.
- Au PAGF, un OPP par département : SENAGROSOL-Consult, à Diourbel ; MS & Associés, à Bambey.
- Au PADV, un OP pour l'ensemble de la zone d'intervention : AQUADEV.

227. Par ailleurs, chaque projet entretient, avec ses OPP, un type de relation différent.

- Au POGV, le contrôle est très étroit. Des représentants du projet sont présents dans chaque région et les agents de l'OPP qui y intervient doivent leur rendre compte en permanence. Au niveau de l'Unité centrale, sont tenues des réunions de coordination mensuelles. Le responsable de la Composante « Renforcement des capacités » ne se contente pas de centraliser l'information et de coordonner. Il effectue des contrôles directs sur le terrain pour vérifier la qualité du travail des agents et apporter un appui méthodologique si nécessaire. Pour l'exécution de tâches spécifiques, les relations des OPP avec les OPS passent nécessairement par le canal de l'Unité centrale. Enfin, l'OPP est strictement cantonné dans l'exécution de la composante « Renforcement des capacités », toutes les autres composantes étant de la responsabilité de l'Unité centrale.

- Au PAGF, la délégation de responsabilité en direction des OPP est beaucoup plus grande. Il existe un dispositif de remontée de l'information vers l'Unité centrale et un contrôle de celle-ci sur l'activité des Organismes partenaires, mais ces derniers sont considérés comme les maîtres d'œuvre de la mise en œuvre du projet dans leur zone d'intervention. Restant soumis à une obligation de résultat, ils ont une beaucoup plus grande autonomie dans la mise en œuvre des actions et dans la méthodologie adoptée. Ils peuvent contracter directement avec des OPS pour l'exécution de tâches précises. Ils peuvent nouer des relations directes de coopération avec des partenaires potentiels présents dans la zone. Ils interviennent dans des domaines qui débordent très largement le renforcement des capacités, au sens strictement organisationnel du terme. C'est ainsi que certains de leurs agents de terrain ont des compétences techniques (agriculture, irrigation) et apportent un appui direct de conseil aux producteurs. SENAGROSOL a mis en place, au niveau de son siège, un « *pool* d'appui technique » (agro-économiste, sociologue, forestier, géographe, statisticien) qui apporte, en interne, une aide méthodologique à son équipe de terrain lorsque le besoin s'en fait sentir. Dans une telle configuration, les OPP disposent d'un grand degré d'autonomie, l'Unité centrale se réservant un rôle de coordination et de gestion, ainsi que l'interface avec les représentants de l'autorité publique et les relations avec l'autorité de tutelle.

- Dans le cas du PADV, il est difficile de commenter le fonctionnement du dispositif institutionnel, compte tenu de la faible ancienneté du projet. Cependant, sur le principe, on peut penser que la structure duelle adoptée – une Unité centrale, un Organisme partenaire principal – va exiger un effort particulier pour établir un partage des rôles clair entre les deux niveaux de responsabilité.

228. La démarche de la sous-traitance qui a été adoptée apporte des avantages que soulignent aussi bien les responsables du PAGF que ceux du POGV. Elle allège fortement le poids des tâches qui pèsent sur l'Unité centrale, qui peut ainsi se réduire à une équipe légère. En revanche, elle crée un dispositif de travail qui demande de toute évidence à être rodé. Les trois projets ont adopté une approche différente, on vient de le voir. Chacune d'elle comporte ses avantages et ses inconvénients.

- En ce qui concerne le POGV 2, les OPP ont exprimé unanimement auprès de la mission le malaise qu'engendre chez eux la position dans laquelle les place la répartition actuelle des responsabilités. Ils reconnaissent des aspects très positifs à la relation de collaboration et d'échanges établie avec l'UCG. Ils ne mettent pas en question l'obligation de résultats auxquels ils sont soumis et l'évaluation de leur activité que cela implique. En revanche, ils sentent le besoin d'une plus grande marge d'autonomie dans l'accomplissement de leur rôle, afin de pouvoir mieux employer leurs compétences et leur expérience de terrain et mobiliser de façon plus efficace leur énergie. En résumé, ils souhaiteraient être considérés comme des partenaires responsables plus que comme de simples prestataires de service. Cela se comprend d'autant plus que ces opérateurs, en particulier CARITAS, sont présents et actifs dans la région depuis longtemps sur leur propre programme.

- Au PAGF 2, les deux parties prenantes – OPP comme Unité de Direction et de Suivi – expriment leur satisfaction quant à la situation actuelle. D'un point de vue extérieur, on est en droit toutefois de s'interroger sur les implications que peut avoir à terme non seulement la grande autonomie des OPP dans la mise en œuvre de la composante « Renforcement des capacités » mais aussi l'ampleur de leur gamme d'action, qui les conduit presque à jouer le rôle de « projets » à part entière. Cette situation n'est pas nécessairement négative, mais elle implique une claire définition de la valeur ajoutée qu'apporte l'Unité centrale, au-delà de son rôle de gestion et de contrôle de la qualité des prestations des partenaires. Réflexion prospective, veille économique et technique, négociation des orientations au niveau politique et administratif le plus élevé, interface avec l'Institution Coopérante, les fonctions envisageables ne manquent pas. Mais une réflexion approfondie, qui n'a pas paru à la mission avoir été encore menée, est indiscutablement nécessaire. On note que les OPP du PAGF 2 sont des bureaux d'études qui n'ont pas de présence autonome dans la région.

- Quant à la configuration retenue dans le cas du PADV, outre la question du partage des rôles qui est présente dans ce cas également, elle met particulièrement en évidence un problème qui sous-tend l'ensemble du montage du « faire-faire », celui d'un potentiel conflit de légitimité entre l'Unité centrale et des OPP qui puisent leur reconnaissance institutionnelle dans un choix émis par un comité d'appel d'offres national indépendant du projet. AQUADEV est une ONG internationale.

229. Ces remarques ne constituent pas des critiques de la situation actuelle. Elles prétendent seulement noter la diversité des situations observées sur le terrain et souligner la nécessité de conduire une réflexion destinée à tirer les leçons de chacune d'elles pour aller peu à peu vers la formulation d'une stratégie concernant un type de montage institutionnel qui en est encore à sa phase de rodage dans le contexte sénégalais. Au-delà des questions strictement organisationnelles, il conviendrait de s'interroger sur la contribution que la démarche du « faire-faire » peut apporter à une stratégie de désengagement. Si les opérateurs principaux ne la reprennent pas à leur compte – soit en se préparant à poursuivre leur action après la clôture du projet, soit en organisant les transferts de fonction a des acteurs pérennes – cette contribution risque d'être inexistante. Le recours à un OPP, qui correspond à une simple externalisation de fonctions précédemment exécutées en interne de l'institution-projet ne réduit en rien sa dépendance vis a vis de financement extérieur et ne résout pas en lui-même le problème du transfert des capacités et de la pérennisation des résultats qui dépend fondamentalement des rôles et responsabilités reconnus aux acteurs locaux (en particulier aux organisations paysannes) pendant la mise en oeuvre du projet. Ce problème, commun à tous les projets de développement rural, nécessite une stratégie d'ensemble et une forte cohésion des démarches et méthodes d'intervention dans toutes les composantes des projets. La mesure dans laquelle une externalisation des fonctions principales facilite ou au contraire complique la cohérence d'ensemble dépendra sans doute de la manière dont les OPP et les Unités de Direction réussiront à dialoguer et à partager harmonieusement leur réflexion critique sur l'action en cours.

3) La flexibilité et les capacités d'adaptation à un environnement changeant

230. Les projets opèrent dans un environnement économique, politique, institutionnel en perpétuel changement. Ils ne peuvent pas s'en tenir de façon rigide aux schémas qui figurent dans les Rapports de préévaluation. Même si le cadre logique que ceux-ci contiennent doit demeurer une référence incontournable, la souplesse et la flexibilité sont les conditions du succès. C'est ainsi, par exemple, que les changements profonds qui sont intervenus récemment dans le système de commercialisation de l'arachide ont imposé au POGV et au PAGF des initiatives qui ne figuraient pas dans l'épure du projet initial.

231. Force est de constater que la situation actuelle ne favorise pas cette souplesse. En premier lieu, plusieurs responsables de projet l'ont souligné, la manière dont la supervision est actuellement opérée introduit beaucoup de rigidité. L'accent est mis sur les résultats quantitatifs et les réalisations physiques plus que sur les progrès de nature plus qualitative – en termes de processus et de structures – qui ne présentent pas d'effets visibles immédiats mais qui sont porteurs de changements pour l'avenir. Par ailleurs, la procédure d'approbation des PTBA, tout en étant un gage de saine gestion, peut créer des blocages pour la mise en œuvre d'opérations non prévues dans le cadre initial.

232. Pour autant, souplesse n'est pas synonyme d'improvisation ! La mission a retenu l'impression que les projets avaient été plus réactifs que prospectifs dans leur adaptation aux évolutions du contexte. L'Unité centrale de gestion a très certainement un rôle capital à jouer dans l'analyse de la situation, le recueil d'information, la prévision. Vis-à-vis des Organismes partenaires qui travaillent au plus près du terrain, et au bénéfice des producteurs qui ne disposent que de peu d'information sur les changements et les décisions qui se préparent, elle doit exercer une fonction de veille qui permet d'anticiper sur les événements. Il y a là un domaine dans lequel un apprentissage reste à faire.

4) L'ouverture sur d'autres partenaires

233. Il a été signalé plus haut à de multiples occasions l'importance que revêtait, pour les projets, les collaborations à nouer avec les différents partenaires intervenant sur le même terrain qu'eux ou exerçant leur activité à des niveaux complémentaires. L'approche du « faire-faire », a été incontestablement favorable à une diversification des partenariats. Ainsi le PRODAM a-t-il noué de nombreuses collaborations avec la SAED, l'ANCAR, l'ISRA, différents services régionaux et des ONG. Le POGV, pour sa part, participe à un cadre d'animation technique destiné à organiser au niveau régional la concertation avec d'autres partenaires – PNIR, POGV, ANCAR en constituent l'épine dorsale. De façon plus concrète des protocoles sont passés avec le PROMER et avec la CMS. Dans le cas du PAGF, les Organismes partenaires ont pris l'initiative, chacun dans son département respectif, de monter un cadre de concertation local qui rassemble d'autres projets – dont le PNIR –, des services techniques, des ONG, des associations de producteurs. Par ailleurs, POGV et PAGF s'appuient fortement, à l'échelle du terrain, sur les Comités d'Expansion Rurale Polyvalents (CERP), qui rassemblent les compétences de techniciens des différents services de l'État).

234. La nécessité de s'ouvrir sur l'extérieur n'est donc pas ignorée des projets. Des contacts sont noués en fonction des nécessités et des opportunités. Des instances de concertation plus larges commencent à voir le jour. Aussi louables soient-elles ces tentatives ne sont pas suffisantes. C'est ainsi que les responsables du PNIR et du PROMER, rencontrés par la mission, expriment le souhait que les collaborations avec les autres projets du FIDA puissent être organisées de façon plus systématique. L'articulation entre les interventions menées à divers niveaux – plan de développements villageois, plans locaux de développement, dispositif d'appui aux initiatives locales du PASOP – n'est pas toujours aussi satisfaisante qu'elle devrait l'être. Pour que les complémentarités puissent être exploitées au maximum et que les synergies soient favorisées dans la perspective d'une dynamique de développement local, l'organisation de tels réseaux ne doit pas se fonder uniquement sur les opportunités saisies ; elle doit devenir un objectif stratégique. De la même manière, pour créer les conditions qui permettront aux ruraux de faire entendre leur voix et défendre leurs intérêts aux différents paliers de décision, il est nécessaire qu'un effort systématique soit fait pour articuler les

actions conduites à l'échelle du village et celle menées au plan local, régional et national. Les projets ont un rôle important à jouer pour accompagner l'émergence d'unions locales d'OP (fédération Kawral à Matam) mais aussi pour aider les organisations faîtières régionales à renforcer leur ancrage sur le terrain (cas du CCPA à Kaolack). Chacun a incontestablement des avantages à en tirer.

5) Le caractère critique des fonctions d'évaluation

235. Comme très fréquemment, et pas seulement au Sénégal, le manque d'un dispositif d'évaluation interne pertinent est une grande lacune des projets FIDA. Si des données quantitatives permettent de confronter les moyens et les réalisations aux prescriptions figurant dans le Rapport de pré-évaluation et dans les PTBA, on ne dispose en revanche d'aucun instrument performant pour en mesurer l'impact effectif sur le milieu d'intervention. Comme on l'a vu plus haut, il a été impossible à la mission d'évaluer de façon objective les effets que plusieurs années d'intervention ont pu avoir sur le niveau de pauvreté des populations touchées ni sur la situation environnementale globale de l'aire géographique concernée. Des observations ponctuelles viennent confirmer l'efficacité des mesures prônées (amélioration de la productivité agricole sur les parcelles correctement embocagées ou augmentation des revenus dans les micro-entreprises performantes), mais ces « success stories » ne peuvent aucunement informer sur la réalité de la situation sur le terrain.

236. Ces lacunes renvoient à des faiblesses conceptuelles et méthodologiques qui s'observent dès les Rapports de pré-évaluation – où les indications touchant l'évaluation sont souvent très sommaires. On les retrouve dans les discussions avec les équipes de projet, qui ont du mal faire la distinction entre suivi des actions et évaluation des impacts. On rencontre aussi une grande difficulté à concevoir que l'évaluation puisse être aussi une démarche qualitative, qui ne se borne pas à mesurer des quantités mais qui observe également des processus. Les SIRV et les ECOG, représentent un effort louable en vue de se donner les bases d'une analyse des changements. Ils demeurent cependant trop formels et trop statiques (on ne sait par exemple rien sur la composition sociale des CVD). Il est certain que l'évaluation qualitative et l'analyse des changements posent des questions méthodologiques qui ne sont pas simples. Mais des procédures existent et des appuis peuvent être apportés dès lors que le besoin est clairement ressenti par les équipes.

237. Un autre grand manque, pour des projets qui affichent une démarche participative, est l'absence d'auto-évaluation de la part les villageois eux-mêmes. Des exemples existent qui montrent que des ruraux sont parfaitement capables, à travers des dispositifs appropriés, de suivre l'exécution des actions qu'ils ont programmées et de formuler un point de vue argumenté sur les avantages ou les inconvénients qu'ils en tirent. Cela leur apporte des éléments pour évaluer la pertinence de leurs choix et, si nécessaire, opérer des réorientations. Cela fournit également des indications précieuses à la cellule d'évaluation du projet pour repérer les dynamiques en cours.

238. L'évaluation interne est un processus essentiel dans le fonctionnement d'un projet. Mais celui-ci a également besoin d'un regard extérieur pour l'aider à prendre du recul par rapport aux actions dans lesquelles il est engagé au jour le jour. De ce point de vue, on observe de grandes insuffisances dans le dispositif mis actuellement à la disposition des projets. Le suivi opéré par le ministère de tutelle est relativement limité du fait des moyens insuffisants dont il dispose pour cette fonction et du grand nombre de projets placés sous sa responsabilité. Le seul suivi régulier est la supervision opérée par l'Institution coopérante (BOAD). Mais celle-ci est opérée dans un esprit précis : contrôler le respect des objectifs de réalisations fixés dans les documents de référence du projet et le respect des procédures. Ce contrôle implique nécessairement une attention pointilleuse aux indicateurs quantitatifs. En d'autres termes, la supervision concentre son attention sur le « bas » des cadres logiques des projets. Plusieurs responsables de projet soulignent le rôle de frein que l'Institution exerce par rapport à de nécessaires modifications à apporter à l'épure initiale du projet. On ne doit pas s'en étonner car la supervision est, avant toute chose, une mission de contrôle de gestion. Ce sont les exercices de revue à mi-parcours qui sont destinées à opérer des réorientations importantes, lorsqu'elles sont nécessaires. On voit qu'elles ont bien joué ce rôle dans certains cas (au PROMER notamment). Mais ces missions sont espacées dans le temps. Elles permettent d'opérer des

rectifications et des redressements majeurs. Elles ne peuvent pas aider les Unités centrales à conserver le recul dont elles ont besoin, en temps réel, pour imprimer une direction stratégique à leur projet. Il y a là une lacune qu'il faudra chercher à combler à l'avenir. L'institutionnalisation d'un véritable « programme de coopération FIDA-Sénégal » et une présence plus fréquente du Ministère de tutelle et du FIDA lui-même dans le suivi et l'animation de ce programme, pourra peut-être y contribuer.

E. En conclusion : des résultats significatifs au niveau local mais absence d'un véritable « programme » permettant de mieux valoriser les moyens engagés

239. L'une des recommandations du COSOP de 1998, mais surtout de la revue de portefeuille de 1999, était d'améliorer la coopération et de créer des synergies entre les différents projets financés par le FIDA au Sénégal. Le premier de ces documents recommandait la création d'une petite cellule de coordination à Dakar. Le second allait plus loin en suggérant des réunions thématiques périodiques, une institutionnalisation des échanges et l'association des projets en vue de démarches conjointes auprès de partenaires communs (institutions financières par exemple). Par ailleurs, il était recommandé de rechercher à exploiter les complémentarités d'objectifs et de compétences sur le terrain.

240. De telles recommandations étaient importantes à la fois en vue d'améliorer l'efficacité des projets et pour permettre aux projets du FIDA, selon le souhait exprimé par l'Exposé de Stratégie en Afrique de l'Ouest, d'exercer un rôle « catalytique » dans les approches du développement du monde rural au niveau des pays d'intervention. L'accent était mis sur le fait que le Fonds était l'un de principaux protagonistes dans ce secteur au Sénégal et qu'il devait y exercer un rôle de « chef de file » parmi les donateurs.

241. Force est de constater que ces recommandations n'ont pas été suivies d'effets. Certes le portefeuille de projets et leurs objectifs respectifs s'insèrent dans les grandes lignes de la politique nationale. Certes des relations informelles existent entre certains projets. Des accords plus précis peuvent même être établis autour d'objectifs communs (comme entre le POGV et le PROMER). Mais ces initiatives demeurent le fait de décisions ponctuelles et individuelles. Elles ne s'insèrent pas dans une stratégie d'ensemble visant à tirer le meilleur parti possible des complémentarités potentielles existant entre les projets (notamment entre les projets locaux et les projets transversaux comme le PROMER et le PNIR) ou encore à regrouper les forces pour la poursuite d'objectifs communs. La simple suggestion de création d'un bureau de coordination n'a pas eu de suite et il n'existe pratiquement aucun processus de suivi centralisé des résultats et impact du partenariat entre le FIDA et le Sénégal.

242. Jusqu'à présent, l'ensemble des projets financés par le FIDA au Sénégal ne constitue donc guère plus qu'une conjonction d'entités individuelles que ne rapproche, en fin de compte, que le fait de partager des objectifs de développement comparables (communs au FIDA et au Gouvernement), des approches opérationnelles plus ou moins semblables, une même source de financement et, sauf pour le PAGF, un même ministère de tutelle. Cela ne correspond nullement à ce que devrait ou pourrait être un véritable « programme de coopération ». Le COSOP lui-même ne comprend pas d'objectifs datés et quantifiés qui permettraient aujourd'hui d'évaluer un programme et de mesurer sa contribution globale à l'atteinte des objectifs des politiques nationales ou encore à celle des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au Sénégal.

V. LEÇONS À TIRER

243. Les leçons des évaluations qui viennent d'être faites sont à tirer à différents niveaux, à bien des égards interdépendants.

A. Des questions touchant aux projets eux-mêmes

244. Un certain nombre de questions à résoudre sont communes à plusieurs projets ou, parfois, à l'ensemble d'entre eux :

245. Le besoin de redéfinir une stratégie d'intervention menée « au bénéfice des plus pauvres ». L'approche actuelle est trop statique et catégorielle et ne tient pas suffisamment compte des processus de paupérisation et des dynamiques de vulnérabilité qui sont à l'œuvre au sein des villages. La lutte contre la pauvreté ne saurait se réduire à un ciblage décidé de l'extérieur en direction de populations particulières (même si une attention doit être maintenue à certaines situations d'exclusion particulières). Elle doit devenir une composante d'une démarche de développement local, réappropriée et mise en œuvre par l'ensemble des acteurs du monde rural. Il faut partir des processus qui empêchent les pauvres d'améliorer leur situation actuelle et qui font tomber dans la pauvreté ceux qui n'y étaient pas encore, en associant les communautés paysannes elles-mêmes à la prise en charge de ce problème

246. La nécessité de clarifier la notion d'approche" participative" et d'établir sur des bases plus équilibrées les relations entre les intervenants extérieurs et les villageois. Les projets conservent souvent une approche encore trop directive dans la mise en place des organisations paysannes et dans l'identification de leurs besoins. Ceci est favorisé par le fait que les cadres des projets et des Organismes partenaires continuent à être perçus par les ruraux comme les détenteurs d'un pouvoir et de ressources dont on cherche à tirer le maximum de bienfaits en leur présentant des demandes répondant à ce que l'on suppose être leur attente. Par ailleurs, le rôle d'intermédiation que les projets sont fréquemment appelés à jouer au bénéfice des OP pour faciliter la résolution de leurs problèmes tend à en faire des « écrans » entre celles-ci et leur environnement social et économique – au détriment d'une démarche d'autonomisation. Les OP de base, comme les CVD, demeurent fortement dépendants des projets, à travers lesquels passent la plupart de leurs relations extérieures. Redresser une telle situation demande, de la part des projets, une attitude fondée davantage sur l'écoute que sur la formulation de propositions et de suggestions. Or, il y a une contradiction inhérente à la conception des projets elle-même, dans la mesure où, tout en prônant la participation, elle annonce par avance les actions concrètes qui doivent être menées et fixe des objectifs quantitatifs à atteindre. Une réflexion doit être menée pour valoriser l'expérience déjà acquise par les projets dans le domaine d'un partenariat constructif avec les ruraux (réalisations innovantes menées certains CVD ou avec des Groupements de GIE, des Fédérations, etc.), dépassant ainsi une approche parfois formaliste de la « démarche participative » (MARP ; Plans de développement villageois).

247. Le besoin de lever un flou et des contradictions qui affectent la démarche de "renforcement des capacités organisationnelles" et la mise en place d'organisations paysannes. Cela concerne, en premier lieu, le statut des instances villageoises mises en place par les projets et les fonctions qui leur sont attribuées. Une claire distinction doit être maintenue entre les instances, représentatives ou informelles, dont l'activité s'exerce au bénéfice du bien public et les différents types de groupements qui se sont constitué pour servir des intérêts particuliers, d'ordre économique ou professionnel notamment. Il faut éviter, en particulier, de créer des situations ambiguës comme celles qui donnent à des instances d'intérêt général des rôles qui servent des intérêts économiques ou professionnels (CVD

érigés en GIE) ou, au contraire, d'attribuer à des Fédérations de GIE à caractère professionnel des responsabilités d'intérêt général (dispensaires, etc.). La confusion des genres peut être porteuse de dérives préjudiciables au bon fonctionnement de l'un et l'autre des deux types de structure. Cette distinction s'applique à plusieurs échelles :

- Aux instances de coordination villageoises correspondent les conseils ruraux des communes puis les différents niveaux de collectivités décentralisées.

- Aux GIE et groupements professionnels présents au niveau du village correspondent, à des niveaux supérieurs, les ententes, regroupements, unions et fédérations rurales.

- Ces deux filières structurantes, celle de la gestion publique et celle de l'organisation professionnelle, constituent des canaux permettant aux ruraux de faire entendre leur voix à différents niveaux de décision.

248. La grande faiblesse des dispositifs d'évaluation interne. Dans l'état actuel des choses, ceux-ci ne permettent pas d'apprécier l'impact des actions menées. Cette fonction d'évaluation, couplée à une veille externe destinée à fournir une information en continu sur l'évolution du contexte économique, institutionnel, politique, devrait permettre à l'Unité centrale de jouer le rôle essentiel de pilotage qui doit être le sien. D'autre part, une fonction d'évaluation externe plus rapprochée que les évaluations à mi-parcours et moins « orientée gestion » que les missions de supervision est nécessaire. Un dispositif adéquat doit être trouvé.

249. Dans tous ces domaines, les insuffisances relevées tiennent tout autant aux lacunes de la conception initiale des projets (Rapports de pré-évaluation) qu'à la façon dont les équipes de projet et leurs partenaires (OPP) les mettent en oeuvre. Dans ce dernier cas on peut regretter une insuffisante "réappropriation" du Projet par les équipes chargées de le mettre en oeuvre.

250. Deux types de problèmes structurels se posent par ailleurs :

- Celui des ajustements délicats que réclament les nouveaux montages institutionnels, qui confient aujourd'hui la réalisation des projets à un partenariat entre une Unité de gestion et des Organismes partenaires. Une définition insuffisamment claire du rôle et des responsabilités des uns et des autres peut constituer un handicap. Une réflexion approfondie doit être conduite à partir des expériences acquises aujourd'hui par les différents projets dans l'application de la stratégie du « faire-faire » pour en dégager quelques lignes de conduites qui, sans être rigides, fixe quelques principes essentiels.

- Celui de la conciliation à réaliser entre la flexibilité et la réactivité dont la structure projet à besoin dans un environnement changeant et la nécessité de respecter les procédures que réclament une saine gestion (cahier des charges, PTBA, etc.). Il est souhaitable d'opérer une mise à plat des problèmes concrets rencontrés, des solutions trouvées, des blocages qui n'ont pas pu être levés.

B. L'interaction des projets avec les autres acteurs du développement, dans une perspective de développement local

251. Les projets appuyés par le FIDA au Sénégal ont des objectifs opérationnels précis, liés à des secteurs d'activité ou des domaines de compétence définis. Que leur intervention soit circonscrite au sein d'un espace d'intervention défini, comme c'est souvent le cas, ou qu'elle s'exerce de façon transversale, elle ne prend en compte, par définition, que certaines dimensions d'une dynamique de développement nécessairement multisectorielle. Un projet agissant seul n'aura donc qu'un impact très limité sur le niveau et les conditions de vie de ses populations cibles. La recherche de

complémentarités avec d'autres acteurs intervenant dans le même espace est donc, le plus souvent, une condition de son succès. Ces complémentarités et ces synergies constituent donc des éléments clefs d'une stratégie de projet. Elles devraient donc être recherchées de façon plus systématique et, en particulier, valoriser davantage le potentiel de complémentarité qui existe avec les projets locaux et ceux qui sont de nature transversale : PNIR et PROMER.

252. La capacité d'insertion d'un projet dans une dynamique de développement local qui articule les acteurs et les niveaux d'intervention est une des conditions déterminantes de son efficacité et de la durabilité de son action. Une approche territorialisée est particulièrement pertinente du point de vue du renforcement des capacités des organisations paysannes et de leur autonomie. Les projets sont par nature éphémères, la perspective du désengagement et la définition d'une « stratégie de sortie » doivent inspirer toutes leurs interventions. En aidant les instances et les Organisations Paysannes à s'organiser de façon transversale et à nouer des relations avec des partenaires qui sont présents de façon permanente dans leur environnement proche ils leur donneront les moyens d'œuvrer dans le long terme à la résolution de leurs problèmes. Grâce à une solide assise locale, ces instances et ces organisations seront d'autant mieux armées pour faire entendre leur voix à des niveaux plus larges : régional, national. Le PRODAM a bien montré la pertinence d'une approche fondée sur le développement de réseaux de collaborations entre les organisations paysannes et les partenaires présents dans leur environnement économique et social.

253. À cet égard, certains traits propres à plusieurs projets du programme FIDA sont susceptibles de constituer des handicaps:

- L'approche village, très riche dans la mesure où elle permet d'intervenir au plus près des réalités du terrain et certainement constitutive de la « spécificité du FIDA », peut devenir un handicap si elle est appliquée de façon trop exclusive. Le choix de villages d'intervention inspirée par le souci de toucher les plus pauvres impose une dispersion et une discontinuité territoriale qui bloquent les synergies possibles entre localités voisines, partageant un même territoire physique et social.

- L'accent mis, dans plusieurs projets, sur le renforcement des capacités organisationnelles fait parfois passer au second plan la poursuite de contenus concrets de l'intervention. Dans la zone arachidière, où la durabilité des systèmes de production est une question cruciale, on ne constate pas d'amélioration globale de la situation agricole et écologique - même dans les projets qui sont opérationnels depuis de nombreuses années. Rien ne permet non plus de dire que les conditions de vie des populations, considérées dans leur ensemble, se soient améliorées. Il est pourtant essentiel que les "capacités" dont on veut doter les OP ne tournent pas dans le vide. Elles doivent impérativement répondre aux préoccupations des villageois en matière d'amélioration de leurs conditions de travail et de leur niveau de vie. Les ruraux ne pourront certes résoudre leurs problèmes que s'ils sont capables de mieux s'organiser, mais l'organisation n'est pas une fin en soi. Le recul de la pauvreté, l'amélioration des performances et de la durabilité des systèmes de production, le développement de l'économie passent par des progrès concrets dans le domaine des pratiques techniques, des infrastructures, de la commercialisation des productions, de l'accès au crédit. L'expérience du PRODAM a bien montré l'efficacité d'une démarche qui lie le développement des capacités organisationnelles à la résolution de problèmes concrets. Les projets de la nouvelle génération n'ayant plus de responsabilités directes dans les domaines techniques et financiers, c'est à travers un partenariat systématiquement construit avec des opérateurs spécialisés dans ces secteurs (CERP, ANCAR, Services financiers) que la question peut être résolue.

C. Les projets dans le contexte institutionnel, économique et politique national

254. L'activité des ruraux, ainsi que celle des projets dont ceux-ci doivent bénéficier, est étroitement tributaire du contexte économique et institutionnel global dans lequel elles s'inscrivent. Les interventions de politique publique qui contribuent à modeler ce contexte (réformes institutionnelles ou réglementaires) ou à tempérer les impacts venus de l'extérieur (termes de l'échange, concurrence de produits) déterminent donc, dans une large mesure, l'impact des projets et leur capacité à lutter efficacement contre la pauvreté. Le COSOP de 1998, puis l'Exposé de Stratégie Régionale (Afrique de l'Ouest) en 2001 et le Cadre Stratégique du FIDA en 2002 insistaient sur le rôle catalytique que le Fonds, ses projets et leurs bénéficiaires doivent jouer dans la définition des grandes orientations de la politique de développement agricole du pays. Cela signifie que les projets doivent tenir compte de ce niveau d'intervention et pouvoir y être présents, de façon directe aussi bien qu'en contribuant au renforcement des capacités politiques d'organisations paysannes qui prolongent celles avec lesquelles ils travaillent au niveau local. Des premiers pas ont été faits dans ce sens – notamment en ce qui concerne la présence de représentants des villages d'intervention (membres de CVD) dans les Conseils Ruraux, ou encore l'organisation du Forum des producteurs d'arachide à Kaolack dont les résultats ont été très appréciables. Il est nécessaire cependant d'aller plus loin. La crise de la filière arachide qui marque profondément le monde rural sénégalais depuis deux ans illustre malheureusement le manque de préparation d'une politique opérationnelle cohérente permettant d'anticiper les problèmes et d'accompagner les changements structurels à tous les niveaux.

255. Une relation de concurrence, pour ne pas dire d'hostilité, semble s'être instaurée actuellement entre certains projets qui ont une très riche expérience au niveau des villages et des organisations faîtières, comme le CNCR, qui jouent un rôle incontestable de porte-parole des intérêts du monde rural au niveau national. Cette situation ne permet pas aux ruraux de bénéficier pleinement des complémentarités potentielles entre un programme comme le PSAOP – avec ses différentes composantes (Appui aux OP, ANCAR, Recherche et Développement) et l'action menée par les projets locaux de développement villageois. Il paraît indispensable que la situation actuelle de défiance et de blocage puisse être surmontée. Des premiers signes d'évolution positive sont d'ailleurs apparus récemment tant dans le bassin arachidier que dans la région de Matam.

D. La nécessaire articulation des projets FIDA en un Programme cohérent et spécifique au sein de la politique nationale de développement agricole et rural

256. Pour être pleinement efficaces aux trois niveaux évoqués ci-dessus et jouer le rôle catalytique que leur attribuent l'ESR et le CS les Projets qui relèvent du portefeuille Sénégal du FIDA ont besoin de plus d'interactions et d'échanges. Ils ont également besoin de valoriser ce qui les rapproche et constitue une philosophie commune du développement : la reconnaissance de l'importance du secteur agricole ; une attention particulière pour le problème de la pauvreté ; un travail à la base, conduit au plus près des préoccupations des agriculteurs familiaux ; une démarche d'intervention qui s'ordonne autour du développement des capacités des organisations paysannes. Ils doivent également harmoniser leurs approches, en particulier dans les domaines très sensibles des subventions aux investissements collectifs ou communautaires (taux de participation des bénéficiaires actuellement différents entre PNIR, PADV, POGV, PRODAM…), du crédit et de la promotion des systèmes financiers décentralisés, du rapport entre les OP de base et les instances locales et régionales de concertation des OP d'une part, les Conseils Ruraux d'autre part et, enfin, du rapport avec l'ANCAR et le dispositif de Recherche-Développement mis en place au niveau national. Ils doivent enfin rechercher et cultiver les synergies évidentes qui peuvent émerger de leur collaboration et de leur interaction avec les autres acteurs, programmes et projets.

257. Une telle mise en cohérence n'est pas aisée dans la mesure où les localisations et les échelles d'intervention ne coïncident pas toujours. Les complémentarités sont néanmoins nombreuses. Une logique de programme peut, en particulier, permettre :

- Les partages d'expériences : les leçons tirées par un projet pouvant bénéficier à un autre.

- Une recherche systématique de coordination et d'articulation sur le terrain des projets FIDA chaque fois que possible.

- La convergence autour d'une approche qui identifie des priorités partagées, qui trace un cap commun en matière de développement rural, donnant ainsi à chacun la possibilité de situer sa stratégie locale dans un cadre plus large qui lui donne le fil conducteur. Ce cadre plus large doit être d'abord celui de la politique de développement agricole et rural du gouvernement et ensuite celui du programme de coopération du FIDA au Sénégal qui doit trouver au sein de la politique nationale et vis à vis des autres partenaires au développement une place et un rôle clairement défini.

- La mise en place d'un cadre d'évaluation externe qui permet d'apprécier en termes d'objectifs stratégiques l'impact des projets et les contraintes auxquels ils sont confrontés. La nécessaire flexibilité dont les projets ont besoin pour faire face aux fluctuations de l'environnement institutionnel et économique peut trouver ainsi un utile contrepoids.

- Cette recherche de cohérence au sein d'un programme opère un changement d'échelle qui peut permettre à l'ensemble des projets et de leurs bénéficiaires de pénétrer dans le cercle des protagonistes qui participent à l'élaboration des politiques nationales.

VI. RECOMMANDATIONS

258. Les recommandations de la mission d'évaluation s'organisent en fonction de cinq axes. Les quatre premiers traitent du fonctionnement et de l'efficacité des projets et s'organisent autour de la prise en compte de plusieurs niveaux d'intervention. Le cinquième examine la question de leur intégration en un **Programme de coopération du FIDA au Sénégal** qui fait actuellement défaut.

A. Amélioration des performances de l'outil projet

259. On retiendra ici deux objectifs majeurs :

1) Mieux définir les rôles respectifs des Unités de gestions et des Opérateurs Partenaires

260. Dans les projets locaux concernés par le « faire faire » (POGV, PAGF, PADV et PRODAM) une réflexion sur le montage organisationnel est nécessaire. Elle devra se faire autour des principes suivants.

- Les Unités de Gestion sont les dépositaires de la légitimité publique. À ce titre, elles doivent s'approprier les projets et en devenir les maîtres d'œuvre. C'est à elles d'assurer le pilotage des projets, c'est-à-dire la responsabilité du respect de leurs grandes orientations, l'évaluation de l'impact et de la pertinence des actions menées, la réflexion sur les éventuels réajustements ou réorientations à opérer. Elles doivent aussi assurer l'interface avec les autorités de tutelle, l'Institution Coopérante et le Bailleur de fonds.
- Institution non permanente, l'UGP doit se situer d'emblée dans la perspective de son désengagement : ne s'interposant pas entre les structures paysannes et les partenaires durables de leur développement (services locaux de conseil, services financiers, Conseils ruraux, Fédérations professionnelles) mais aidant au contraire celles-ci à bâtir avec ces derniers des relations à long terme.
- Les OPP, de leur côté, doivent jouir d'une réelle délégation de responsabilité dans la mise en oeuvre sur le terrain des orientations ainsi fixées. Un équilibre doit être trouvé entre un contrôle des résultats obtenus et la possibilité de se sentir responsables sur le terrain.
- La gestion et l'évolution des relations des projets (et des organisations paysannes qu'ils appuient) avec les institutions et acteurs locaux et régionaux sont d'une très grande importance pour la préparation du désengagement du projet et pour la pérennité de ses résultats. Ces relations dynamiques entre acteurs et institutions ont des implications précises sur la méthode de travail des OPP sur le terrain mais restent souvent une prérogative des UGP. Une concertation étroite et permanente doit être assurée dans ce domaine.
- Pour parvenir à une meilleure définition des fonctions et responsabilités de chacun, on proposera la mise en commun des expériences d'ores et déjà acquises par les trois projets : confrontation ouverte des points de vue de différents partenaires impliqués dans le montage; élaboration d'un cadre de référence commun.

2) Renforcer les outils de pilotage stratégique des UGP

261. Le fonctionnement des cellules de suivi-évaluation des projets doit impérativement être amélioré :

- Elles doivent se doter des instruments appropriés pour suivre et évaluer les effets et les impacts des actions menées et ne doivent en aucun cas se limiter à un suivi des réalisations pour l'élaboration des rapports d'activités. Dans ce domaine, une clarification est sans doute nécessaire entre le FIDA, la BOAD et les équipes de projet.
- Ces instruments de Suivi-Évaluation doivent intégrer une évaluation menée par les bénéficiaires eux-mêmes, selon une approche participative.
- Elles doivent également exercer une fonction de veille en direction de l'extérieur, afin de repérer de façon précoce les changements du contexte institutionnel, économique et social qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les actions du projet.
- La combinaison de ces deux systèmes de recueil d'information doit permettre à l'Unité de gestion de remplir sa fonction de pilotage stratégique et de faire preuve d'une flexibilité qui ne soit pas simple réaction à l'événement. Un appui méthodologique sera nécessaire pour la mise en place de dispositifs efficients d'évaluation et de veille. Le nouveau guide de suivi-évaluation de projet en cours de publication par le FIDA devra être largement diffusé et exploité et servira de support à un programme de formation et conseil commun à tous les projets du programme FIDA.

B. Amélioration de l'efficacité des projets dans leur action auprès des ruraux

262. Pour accroître l'impact, jusqu'ici faible, des projets sur les conditions de vie et de production des ruraux, quatre priorités sont à retenir.

1) Réviser l'approche de la lutte contre la pauvreté

263. La lutte contre la pauvreté ne doit plus être uniquement la manifestation d'une préoccupation des pouvoirs publics, du FIDA et des projets – se traduisant par un ciblage *a priori* sur des catégories de population ou (surtout) sur des types de villages.

- Elle doit être prise en charge par les communautés paysannes elles-mêmes, qui en feront le fil conducteur de leurs actions, porter sur les **processus de paupérisation** auxquels les ruraux sont confrontés.
- Cette mobilisation doit se faire à plusieurs échelles : celle du village où les solidarités face à ce problème sont les plus fortes, mais aussi celle des communautés rurales où peuvent être menées des actions qui réclament des efforts et des investissements dont l'ampleur dépasse le cadre d'une seule localité.

Cette réorientation de l'approche pourrait commencer par l'animation d'un travail de réflexion sur les facteurs de vulnérabilité et les processus de paupérisation, menée dans un nombre limité de villages, puis par l'organisation de forums inter-villageois consacrés à cette question. Des réflexions similaires doivent être conduites au niveau des communautés rurales. Cette réflexion collective devrait ensuite nourrir aussi bien le contenu des plans de développement villageois que celui des plans de développement local. Dans cette perspective, les processus de diagnostic et planification appuyés au niveau villageois par les projets locaux devraient être étroitement articulés avec les démarches correspondantes appuyées par le PNIR au niveau des Communautés Rurales.

2) Clarifier les rôles attribués aux, et revendiqués par, les organisations paysannes

264. Dans la démarche de renforcement des capacités organisationnelles, il faut distinguer entre :

- Des **Instances Communautaires Rurales**, (CVD, Conseils ruraux) dont l'activité s'exerce au profit du bien public : Plans de développement villageois, Plans de développement locaux, gestion des infrastructures et services communautaires ;
- Des **Groupements d'Intérêt** (GIE, Ententes professionnelles, CLCOP) qui défendent des intérêts particuliers, d'ordre économique ou sectoriel : accès aux moyens techniques de production, organisation de la commercialisation, crédit.

Il faut soigneusement éviter une confusion des rôles et des responsabilités entre ces deux types d'organisation qui relèvent de champs différents (mais complémentaires) de renforcement des capacités. A cet égard, le positionnement des CVD ou de fédérations de CVD sur des fonctions économiques, financières ou commerciales (comme par exemple la commercialisation de l'arachide) devrait être soigneusement réfléchi et sans doute évité. Les CVD sont et doivent rester des cadres de concertation villageois représentant l'intérêt de tous et dépourvus de personnalité juridique. Leur implication directe dans des activités commerciales et encore plus dans des activités de crédit qui relèvent normalement des individus, des GIE ou des coopératives, comporte des risques et génère des confusions de rôle et de prérogatives. Les CVD peuvent par contre appuyer ou faciliter les initiatives de leurs membres sans se substituer à eux dans la conception et l'exécution de leurs tâches respectives.

3) Promouvoir l'autonomie des organisations paysannes et la durabilité de leur réseau de partenariat

265. Une trop forte dépendance des organisations paysannes à l'égard des projets, structures par définition non permanentes, est un facteur de fragilité. Elles doivent impérativement gagner leur **autonomie d'action** pour pouvoir être efficaces et durer. Cela implique le respect d'un certain nombre d'exigences :

- Être attentif à ce que ces organisations ne soient pas l'émanation des projets mais l'expression des dynamiques sociales et économiques endogènes au monde rural. Pour celles qui sont d'ores et déjà en place, il faut encourager et accompagner leur évolution et leur appropriation pas les ruraux.
- Favoriser les échanges transversaux entre porteurs d'initiatives différentes et complémentaires : ateliers intervillageois, intergroupements, organisés autour de thèmes concrets d'intérêt commun (production, commercialisation, services de base, lutte contre la pauvreté, etc.).
- Encourager des relations indépendantes entre les organisations paysannes et les partenaires de leur développement, présents de façon permanente dans leur environnement proche (services techniques, services financiers, entreprises privées, organisations et instances paysannes, etc…). Fondamentalement cela signifie la reconnaissance de (et l'appui à) la maîtrise d'ouvrage des investissements locaux par les OP, en particulier dans le domaine des investissements productifs comme les périmètres irrigués. La communication, notamment par l'organisation de rencontres d'information autour de thèmes concrets, y contribuera.
- Les processus fédératifs locaux doivent être encouragés et accompagnés autour de fonctions économiques et techniques précises telles que l'approvisionnement en intrants, la recherche de marchés et la commercialisation des produits, la négociation de services d'appui-conseil de l'ANCAR, etc. Ces processus de regroupement ne doivent pas s'établir sur une base d' « appartenance » à tel ou tel projet mais sur la recherche d'efficacité fonctionnelle au bénéfice des membres. Chaque fois que possible les rapprochements avec d'autres unions ou fédérations locales ou régionales seront encouragés.

4) Donner un contenu plus concret au « renforcement des capacités »

266. Le renforcement des capacités organisationnelles des ruraux doit aller de pair avec l'accès à des améliorations concrètes dans les domaines techniques, financiers et commerciaux.

- Cela devra se faire selon une perspective ouverte, qui réponde aux soucis de **diversification** qui sont au cœur des stratégies paysannes (diversités des productions agricoles, place de l'élevage, activités extra-agricoles).
- Une attention particulière devra également être portée aux **services et infrastructures de base** dont dépend l'amélioration des conditions et de la qualité de la vie des ruraux (santé, formation, communications, eau). Dans ce domaine la concertation et l'harmonisation des approches avec le PNIR est impérative.
- La fourniture durable de **services financiers** étant une des clés du développement rural les projets devront soutenir les initiatives de mise en place de Services Financiers de Proximité (l'exemple du PRODAM montre que cela est possible) ou encourager les partenariats avec les SFD appuyés par d'autres projets ou programmes.

267. Les projets n'ont pas de compétences directes dans ces domaines et leur intervention est limitée dans le temps. Ils doivent donc jouer, plus qu'ils ne le font actuellement, un rôle actif de **catalyseurs** en vue de favoriser l'établissement de relations durables entre les instances communautaires et organisations professionnelles paysannes et les partenaires locaux qui peuvent leur offrir de façon permanente les services dont ils ont besoin (formation, conseil agricole, crédit, infrastructures, etc.). Des ateliers thématiques donnant aux instances et organisations paysannes l'occasion de rencontrer les partenaires concernés peuvent être des pépinières d'innovation et le point de départ de collaborations suivies.

C. Renforcement de la démarche du développement local dans les projets

268. Par démarche de développement local on entend la poursuite, au sein d'un territoire donné :

- de complémentarités et de synergies entre les secteurs d'intervention (production agro-pastorale, micro-entreprises, commercialisation, services financiers, infrastructures).
- d'articulations entre les niveaux d'organisation présents au sein de l'espace retenu (villages, Communautés rurales, Régions ; GIE et associations locales, Fédérations).
- de collaboration entre les opérateurs du développement.

L'inscription dans un espace local bénéficie de l'existence de solidarités fondées sur la connaissance mutuelle des acteurs et sur le partage de problèmes communs. La Communauté rurale constituerait un **niveau de départ** privilégié pour cette démarche – un élargissement par paliers successifs pouvant se faire ensuite jusqu'au niveau régional. En vue d'une meilleure prise en compte d'une approche de développement local on peut identifier trois grands types d'objectif.

1) Recentrer les interventions sur des aires géographiques continues

269. La sélection des villages d'intervention par les projets locaux de développement villageois ne devra pas se faire selon des critères de pauvreté définis *a priori* (la stratégie de lutte contre la pauvreté étant elle-même modifiée, cf. ci-dessus) mais en fonction des complémentarités et synergies susceptibles de s'établir à l'échelle des Communautés rurales, puis d'espaces progressivement plus larges – à définir selon des critères sociaux, économiques et géographiques. Le POGV, dont la liste des villages d'intervention est déjà définie, utilisera le « volant libre » de villages dont il dispose pour appliquer cette approche sur des secteurs précis.

2) Intensifier les interactions entre les projets et les autres acteurs du développement présents localement

270. Les projets doivent sortir de leur logique propre pour se penser davantage comme membres d'une communauté de partenaires, tous au service du développement des mêmes populations et travaillant dans un même espace. La recherche de complémentarités et de collaborations locales avec ces autres acteurs doit devenir systématique. A premier rang d'entre eux se situent les autres projets fiancés par le FIDA (PROMER, PNIR) et ou par la Banque Mondiale (PSAOP, PNIR) avec lesquels on cultivera les superpositions spatiales. Mais on y trouve également les différents opérateurs publics ou privés et les ONG.

3) Développer les collaborations autonomes entre les organisations paysannes et leurs partenaires locaux

271. La coopération au niveau local ne doit pas être exclusivement le fait des organes d'intervention, publics ou privés. Elle concerne tout autant les Instances Communautaires Rurales et les Groupements de producteurs/GIE.

- Le fait d'être en relation avec un éventail élargi d'intervenants et de partenaires, dont beaucoup sont pérennes, leur apportera les bases d'un réseau de relations durables avec leur environnement organisationnel et institutionnel.
- Les actions transversales conduites dans un même espace de voisinage favoriseront les complémentarités et les projets communs menés à différentes échelles : collaborations entre villages ou groupements partageant des problèmes identiques ; articulation des plans de développements villageois et locaux ; fédérations locales puis régionales d'organisations professionnelles.

D. Articulation entre les niveaux locaux et le niveau national

272. Les initiatives conçues au plus près des besoins des familles rurales aussi bien que celles qui sont menées dans une perspective de développement local ne pourront donner leurs pleins résultats et avoir des effets durables que si elles bénéficient d'un environnement institutionnel, économique, technique propice. La communication doit s'améliorer entre les différents niveaux d'action et de décision – en particulier pour permettre une meilleure expression et prise en compte des besoins de la base. Dans la stratégie des projets, la sphère villageoise, la sphère locale et la sphère nationale doivent donc être étroitement articulées.

273. Cette articulation manque dans les projets actuels qui ont des relations fonctionnelles insuffisantes avec la sphère nationale (sauf Ministère de tutelle, CNCAS, CMS). On peut la concevoir en fonction de trois grands champs (cf. figure 1, en page 67).

1) Le champ de la « gouvernance » (champ A): décentralisation et appui aux communautés rurales

274. Le PNIR, projet co-financé par le FIDA, a pour objectif principal l'appui à la décentralisation, en particulier dans le domaine du développement des infrastructures dans les Communautés rurales. Le document de Revue de Portefeuille recommandait une interaction étroite entre les initiatives conduites dans le cadre du PNIR et celles relevant des Projets de Développement Villageois comme le POGV, le PAGF et le PADV. Pratiquement très peu a été fait dans ce sens jusqu'à présent (sauf au POGV). La coordination devra être recherchée à deux niveaux :

- Celui des projets eux-mêmes : PNIR et les projets locaux de développement villageois devront se concerter pour faire converger leurs interventions sur les mêmes Communautés Rurales et les mêmes espaces géographiques. Une assise spatiale commune rendra possibles les collaborations et les complémentarités.
- Celui des Instances Communautaires Rurales : les relations entre CVD, Conseils Ruraux et Comités de Gestion des infrastructures devront s'intensifier, en particulier dans le cadre de l'élaboration des Plans de Développement Villageois et des Plans de Développement Locaux et de la Lutte contre la pauvreté. Le moment venu, la concertation devra s'élargir pour remonter jusqu'au niveau régional.

Les articulations établies au sein du champ de la décentralisation, qui est celui de la décision et de la planification communautaires, permettront d'éviter les discontinuités, les discordances et les redondances entre les initiatives prises à différents niveaux et de rechercher au contraire les synergies.

2) Le champ de l'organisation professionnelle agricole (champ B)

275. Le COSOP voyait dans le réseau des organisations professionnelles paysannes nationales un cadre susceptible de fédérer les dynamiques organisationnelles suscitées par les projets de développement villageois. Les relations entre les Groupements d'Intérêts mis en place ou appuyés par ces derniers (GIE, GPF, Regroupement de GIE) et les structures qui ressortent du PSAOP et

expriment la politique nationale (CLCOP et CRCR en cours de mise en place de 2002) demeurent pourtant inexistantes ou embryonnaires jusqu'à aujourd'hui. Sans relais aux niveaux régional et national, les organisations professionnelles paysannes demeurent faibles et vulnérables. Les changements dans ce domaine impliquent concrètement :

- Que la tension actuelle entre certains projets locaux de développement villageois et les fédérations régionales et nationales d'OP soit surmontée. Il faut, pour cela, que le dialogue s'instaure.
- Que des relations se nouent entre les organisations paysannes liées aux projets FIDA (Fédération Kawral à Matam, Sant Yalla à Kaolack, …) et celles qui se retrouvent dans les CLCOP et les CRCR. On pourrait organiser dans un premier temps des ateliers d'échanges d'expériences entre OP, puis examiner, à partir de là, les possibilités de collaborations concrètes.
- Que les projets et le « programme » dans son ensemble, dont le renforcement des capacités des OP doit rester un objectif central, se donnent les moyens de mieux connaître, comprendre et suivre l'évolution des organisations existantes ou émergentes. Les modalités de la communication et du dialogue à instaurer devront être précisées par les intéressés eux-mêmes.

3) Le champ de l'accès aux services techniques, économiques et financiers (champ C)

276. Peu de problèmes peuvent être entièrement et durablement résolus en n'intervenant qu'à l'échelle locale. Pour aboutir au succès, les initiatives prises localement sont souvent dépendantes de la présence d'une offre durable de soutien et de services qui, elle-même, ne peut émerger et s'implanter qu'à la faveur de stratégies conduites à l'échelle nationale. On retiendra ici trois domaines dans lesquels le FIDA et les projets qu'il soutient sont particulièrement concernés: les services financiers, le conseil technico-économique aux exploitations paysannes et l'appui à la création et au développement de petites entreprises rurales.

277. **La Finance rurale**. L'absence d'une offre de service d'épargne et de crédit adaptée aux besoins des ruraux, et des plus pauvres d'entre eux en particulier, est un des freins majeurs au développement des économies rurales. La fourniture durable de services financiers aux populations rurales passe avant tout par un renforcement du secteur financier rural et par une professionnalisation des opérateurs. Un effort est à faire pour tester et développer des expériences innovantes en matière de fourniture de services financiers adaptés (des acquis existent, notamment au sein du PRODAM).

- Le FIDA, qui possède une riche expérience dans ce domaine, doit faire du Développement de Services Financiers Décentralisés un objectif majeur de son programme au Sénégal.
- Les projets actuels doivent fournir le cadre prioritaire de cet engagement – dans un effort pour concilier l'appui à une offre de proximité avec le soutien à des réseaux donnant aux caisses locales la viabilité institutionnelle et financière qui leur fait souvent défaut.

278. **Le Conseil agricole et rural**. Une offre est actuellement en train de se constituer, dans le cadre du PSAOP, en matière de conseil agricole et rural (ANCAR) et de Recherche & Développement. Elle vient renforcer et compléter celle que proposent déjà les CERP et certaines ONG spécialisées. Il faut développer et systématiser les relations avec ces initiatives afin de permettre aux organisations paysannes de bénéficier au mieux de ce potentiel.

- Le dialogue doit s'établir, au niveau national, entre les projets soutenus par le FIDA, le PSAOP et les Ministères techniques, en vue de rechercher les convergences et les complémentarités.
- Les projets doivent travailler à l'échelle locale pour favoriser l'établissement de relations autonomes et durables entre les organisations paysannes locales et l'offre de Conseil disponible, en conformité avec les procédures et circuits mis en place par le programme national de services agricoles (en particulier les CLCOP).

279. **L'appui aux petites entreprises rurales.** Dans un souci de diversification des ressources et des activités des ruraux et de renforcement des économies rurales, inscrit lui-même dans une véritable perspective de développement local, il faut créer une complémentarité entre les actions menées par le PROMER et celles conduites par les autres projets de développement soutenus par le FIDA (et par d'autres bailleurs de fonds).

- Le PROMER doit se poursuivre au-delà de 2005 et faire évoluer son aire d'intervention de façon à couvrir toutes les zones où sont présents les projets locaux de développement villageois et le PRODAM (extension vers les régions de Diourbel, Louga et Matam en particulier).
- La définition des objectifs et stratégies d'intervention se fera à travers une étroite concertation entre les projets intervenant sur une même zone.
- Les échanges seront suscités entre les initiatives issues des Instances Communautaires et des Groupements d'Intérêts et celles des micro-entreprises (liens avec les Plans de Développement Villageois, les Plans de Développement Local, collaborations avec les Organisations professionnelles de producteurs).
- Le PROMER appuiera la constitution d'un réseau de services aux petites entreprises et petites industries rurales : conseil de gestion et formation technique, recherche de marché, services financiers, etc.

E. Mise en place d'un Programme de Coopération du FIDA au Sénégal

280. Les recommandations présentées ci-dessus s'organisent autour de quelques principes majeurs qui s'appliquent à tous les projets :

- **Le souci du désengagement**. La structure projet est temporaire; elle doit donc travailler en priorité à l'établissement de relations autonomes et durables entre les producteurs, leurs organisations et les partenaires permanents de leur développement.
- **L'importance de la notion de développement local**. Les projets doivent rechercher les complémentarités et les synergies avec les autres intervenants - services publics, opérateurs privés, ONG - travaillant dans les mêmes aires géographiques qu'eux mais dans des secteurs différents.
- **La recherche de l'articulation entre local et global**. Tous les projets ont nécessairement un niveau d'intervention prioritaire (certains sont centrés sur les villages, d'autres sont transversaux, voire nationaux). En revanche, les problèmes traités impliquent le plus souvent des actions à prendre à plusieurs niveaux : depuis les initiatives locales jusqu'aux mesures de portée nationale. En s'appuyant sur des partenariats appropriés, les stratégies des projets comme celles des organisations paysannes doivent recouper les sphères correspondantes.

Partant de ce cadre de référence commun, les projets peuvent et doivent valoriser leurs complémentarités, développer une approche stratégique commune et se doter des moyens organisationnels en vue de développer leurs interactions.

281. Les graphiques présentés ci-après proposent un premier cadre conceptuel pouvant guider une réflexion collective sur une approche stratégique.

Figure 1. Principaux axes d'intervention d'un « Programme FIDA au Sénégal »

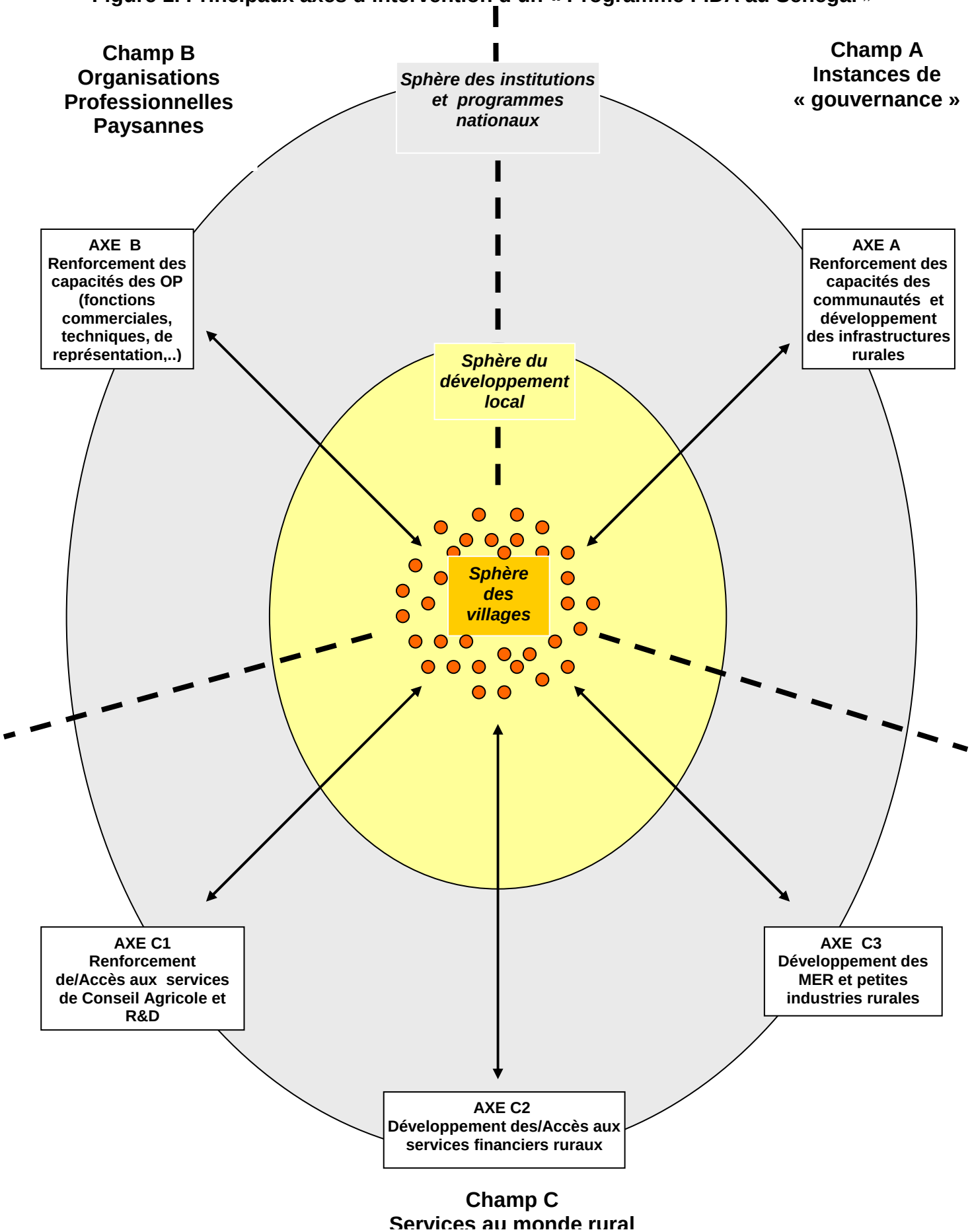
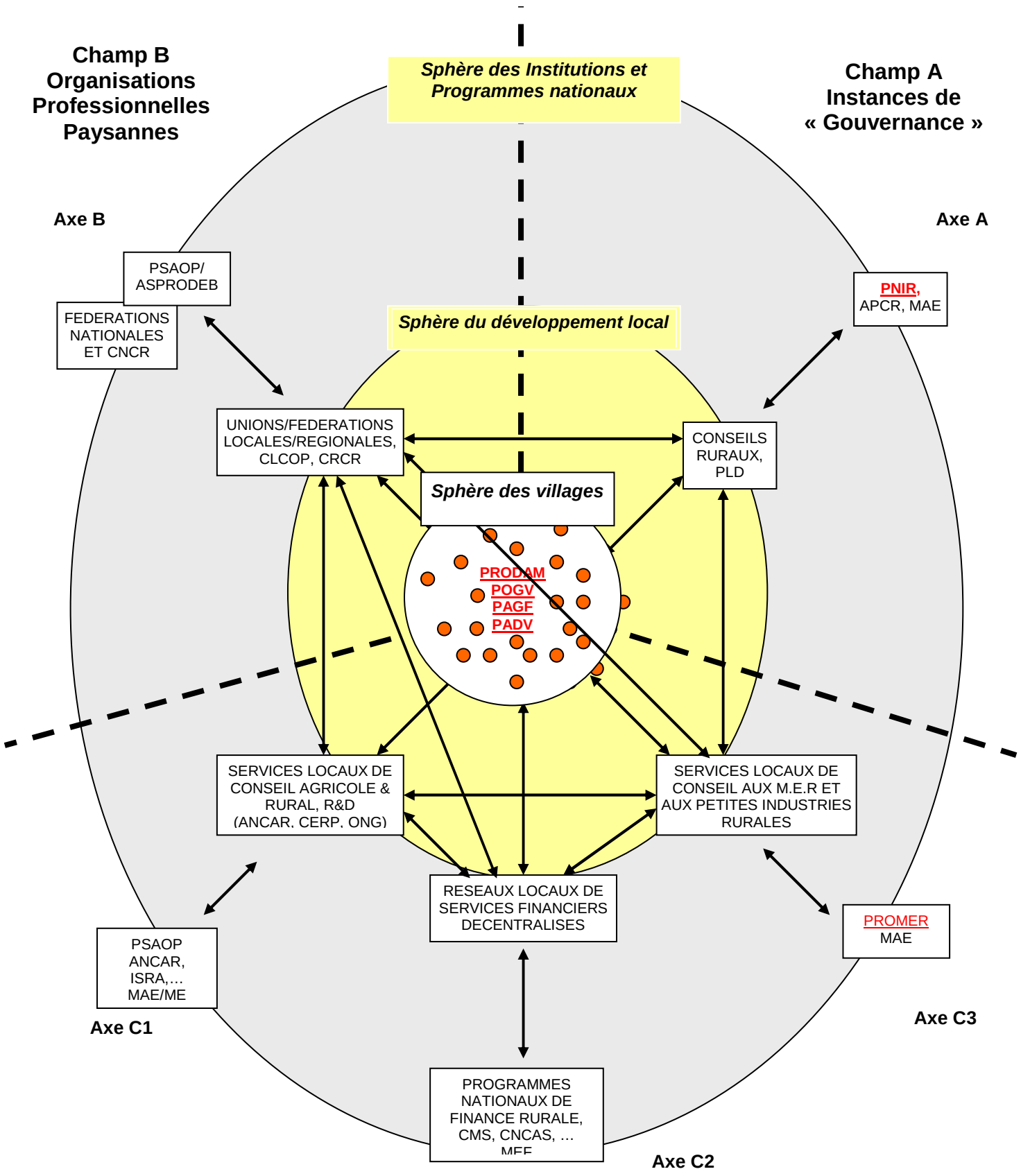


Figure 2: Principales relations institutionnelles à développer dans le cadre d'un « Programme FIDA au Sénégal »



282. Le premier graphique illustre la distinction entre :

- En premier lieu, trois « sphères d'intervention »:

  - la sphère des villages, qui est celle où se déroule l'existence matérielle, économique et sociale des ruraux ;
  - la sphère locale (de la Communauté rurale à la Région), où se nouent, grâce aux solidarités et aux convergences d'intérêt favorisées par l'inter-connaissance et la proximité géographique, des échanges et des synergies durables entre partenaires.
  - La sphère nationale, où se prennent des mesures qui modèlent sur le long terme le contexte institutionnel, législatif et politique dans lequel agissent les ruraux.

- D'autre part, trois grands champs d'action:

  - Le champ de la « gouvernance » qui est celui des Instances, Institutions et Programmes dont l'action est inspirée par la notion de bien public (services de base, infrastructures, normes et réglementations)
  - Le champ des organisations qui défendent ou promeuvent des intérêts privés ou sectoriels (exploitations et entreprises, groupements et organisations professionnelles, syndicats).
  - Le champ de services techniques, économiques et financiers au monde rural – qui fournissent les moyens, conseils, soutiens nécessaires aux initiatives conduites par les acteurs qui se situent dans les champs précédents.

283. La figure 2 identifie et situe les partenaires potentiels d'un « programme FIDA au Sénégal » et met en évidence le réseau des relations qui doivent se tisser entre eux, dans chaque sphère d'intervention et champ d'action et le long des principaux axes liant les acteurs villageois, locaux et nationaux.

284. Ces graphiques doivent être considérés comme des outils de réflexion et non pas comme des organigrammes.

285. En vue de la constitution d'un tel programme, on recommandera :

- D'organiser, à l'occasion de la préparation du nouveau COSOP, un atelier de travail rassemblant tous les projets du portefeuille FIDA, leurs partenaires et leurs tutelles, pour élaborer un cadre stratégique constituant la plate-forme du programme et pour définir des modalités de travail en commun. Ces réflexions devraient intégrer l'objectif d'une coordination des zones d'intervention dans le but de favoriser les complémentarités et les convergences à l'échelle locale, ainsi qu'une harmonisation des modalités d'intervention des projets locaux dans le cadre de la politique nationale exprimée par les grands programmes nationaux (PNIR, PSAOP,….) et s'intégrant explicitement dans le DSRP. Le COSOP deviendrait ainsi un cadre stratégique commun au FIDA et au Gouvernement Sénégal définissant les objectifs et modalités de leur coopération. Ce COSOP devrait contenir des objectifs chiffrés et datés et des indicateurs précis de suivi de performance.

- D'instituer par la suite des réunions périodiques autour de thèmes d'intérêt commun**,** regroupant les responsables des projets financés par le FIDA, des responsables d'autres programmes nationaux directement complémentaires (par exemple le PSAOP), des représentants des administrations de tutelle et, le cas échéant, du FIDA et/ou de ses Institutions coopérantes. Dans cette perspective une présence plus fréquente - voir permanente – d'un Chargé de Portefeuille du FIDA au Sénégal est sans doute souhaitable.

Elle dépendra cependant des conclusions du débat en cours au sein du FIDA lui-même sur l'opportunité et les possibilités concrètes de renforcer sa présence dans les pays;

- De créer une fonction de «point focal» et un mécanisme de concertation et de suivi au sein du Ministère de l'Agriculture, financé par les projets, qui pourrait se voir attribuer quatre types de tâches:

    - Faciliter les interactions entre les projets (Lieu de rencontre, secrétariat, archivage, etc.) et organiser les rencontres périodiques thématiques susmentionnées;
    - Assurer une présidence unique des Comités de Pilotage des projets financés par le FIDA sous tutelle du MAE ;
    - Assurer le suivi des relations des projets avec les partenaires situés au niveau national (Ministères, Organisations professionnelles, autres programmes), et international (FIDA, Institutions Coopérante,…) fonds).
    - Suivre, évaluer et capitaliser les acquis des projets et du programme et alimenter une réflexion commune sur l'efficacité des collaborations, la validité des objectifs communs et la pertinence des méthodes. Cette fonction nécessiterait la présence d'un ou deux cadres hautement qualifiés. Elle permettrait au programme FIDA de se doter d'un organe commun de suivi d'impact, de réflexion critique et de dialogue politique avec les ministères concernés et avec les autres partenaires au développement intervenant dans le secteur agricole/rural.

286. Outre les avantages qu'on peut en attendre du point de vue de l'efficacité des projets, la recherche de cohérence apportée par l'institutionnalisation d'un véritable programme constituerait un atout pour les Ministères de tutelle dans leur tâche de suivi et d'évaluation des projets. Ce serait également un outil utile pour le FIDA, dans sa définition d'une stratégie de coopération au Sénégal. La présence d'un « point focal » au sein du MAE faciliterait également le dialogue entre le FIDA et le Gouvernement, tant sur leur stratégie commune que sur les performances du programme et des projets qui le composent.

F. Perspectives d'évolution du portefeuille de projets

287. Les suggestions qui suivent s'adressent particulièrement aux responsables de la préparation du nouveau COSOP prévu en 2003. Elles sont basées sur une hypothèse de continuité du niveau global d'engagement financier du FIDA au Sénégal sur les cinq ans avenir (hypothèse optimiste si l'on tient compte du fait que cet engagement est relativement très élevé par rapport aux autres pays de la sous-région).

288. Les quatre projets de dimension locale actuellement en cours ou approuvés (POGV2, PAGF2, PADV, PRODAM 2) sont tous en début de mise en oeuvre et continueront à marquer l'implantation géographique du programme FIDA au Sénégal pendant plusieurs années. Il est recommandé de ne pas engager le FIDA sur d'autres régions par ce type d'intervention au cours des prochaines années mais de concentrer les efforts sur les opérations en cours suivant les recommandations présentées plus haut et sur l'articulation entre ces projets locaux et les programmes, institutions et politiques nationales. Par ailleurs, tout doit être mis en oeuvre pour que, dés maintenant, les quatre projets locaux préparent au mieux leur propre désengagement de ces régions où le FIDA aura investit, à terme, pendant plus de 15 ans (Kaolack, Fatick, Thies, Diourbel, Matam). En ce qui concerne les trois projets intervenant dans le bassin arachidier, les résultats du Programme complémentaire d'appui aux producteurs d'arachide (PROCAPA) devraient, s'ils s'avèrent positifs, être rapidement intégrés dans les opérations ordinaires du POGV, du PAGF et du PADV.

289. Les quatre projets de dimension locale actuellement en cours ou approuvés (POGV2, PAGF2, PADV, PRODAM 2) sont tous en début de mise en oeuvre et continueront à marquer l'implantation géographique du programme FIDA au Sénégal pendant plusieurs années. Il est recommandé de ne pas engager le FIDA sur d'autres régions par ce type d'intervention au cours des prochaines années mais de concentrer les efforts sur les opérations en cours suivant les recommandations présentées plus haut et sur l'articulation entre ces projets locaux et les programmes, institutions et politiques nationales. Par ailleurs, tout doit être mis en oeuvre pour que, dés maintenant, les quatre projets locaux préparent au mieux leur propre désengagement de ces régions où le FIDA aura investit, à terme, pendant plus de 15 ans (Kaolack, Fatick, Thies, Diourbel, Matam). En ce qui concerne les trois projets intervenant dans le bassin arachidier, les résultats du Programme complémentaire d'appui aux producteurs d'arachide (PROCAPA) devraient, s'ils s'avèrent positifs, être rapidement intégrés dans les opérations ordinaires du POGV, du PAGF et du PADV.

290. Au-delà de ces projets locaux, essentiels pour toucher directement les régions les plus pauvres et assurer un fort ancrage sur le terrain de l'ensemble du programme, on considère que, à un horizon de cinq ans, les nouveaux financements du FIDA au Sénégal devraient se concentrer sur des programmes de dimension nationale ou quasi nationale venant en complément des projets locaux susmentionnés.

291. Le PROMER dont la complémentarité et le potentiel de synergie avec les projets de développement locaux sont évidents, s'achève début 2005. Il mériterait sans doute d'être suivi d'une seconde phase à plus grande échelle, couvrant au moins les régions d'implantation des quatre projets locaux et renforçant ses fonctions de conseil d'entreprise et d'appui aux filières structurantes. La cible de ce futur programme devrait sans doute être élargie vers les petites et moyennes entreprises rurales (et pas seulement les « micro-entreprises ») à haut contenu d'emploi et fortement articulées aux activités de production agricoles et aux petites infrastructures communautaires.

292. Dans le domaine essentiel du développement des services financiers ruraux de proximité, le FIDA peut apporter au Sénégal une expérience précieuse. On a vu qu'il s'agit d'un secteur où des efforts considérables sont nécessaires pour améliorer l'accès des ruraux pauvres à des services adaptés à leurs besoins et capacités. Le futur COSOP devrait examiner l'opportunité d'une intervention sectorielle dans ce domaine, en partenariat avec d'autres bailleurs de fonds, qui devrait être conçue en complément des projets locaux en cours (et du PROMER) mais qui viserait également au développement des politiques et instances nationales de développement et de régulation des systèmes financiers décentralisés. A cet égard, les programmes nationaux de développement des services financiers ruraux appuyés par le FIDA dans d'autres pays de la sous-région pourraient être une source d'inspiration.

293. Le cofinancement de la première phase du PNIR par le FIDA viendra à terme fin 2005. Comme on l'a vu plus haut, l'enjeu actuel de ce cofinancement pour le programme FIDA au Sénégal est la pleine valorisation du potentiel de synergie et de complémentarité entre le PNIR et les projets locaux de « développement villageois » dans leurs quatre régions d'implantation. La « valeur ajoutée » par ce cofinancement du FIDA devra être évaluée à terme afin d'apprécier l'opportunité de sa poursuite dans une seconde phase du PNIR (étant entendu que la concertation, l'harmonisation des approches et le partenariat entre le PNIR et les projets locaux de développement devront impérativement être renforcés à court terme).

294. L'opportunité d'un cofinancement de la seconde phase du PSAOP ou d'une partie de ce programme, pourrait également être envisagée, en tenant compte également du potentiel de « valeur ajoutée », a priori important, qu'un tel cofinancement pourrait générer. Tout comme pour le PNIR, la concertation, la coordination et la collaboration entre les projets locaux et les différentes composantes du PSAOP (Appui aux OP, ANCAR, Recherche) est de toute façon une exigence prioritaire du programme FIDA au Sénégal, essentielle pour mieux inscrire les projets locaux dans la politique agricole nationale et pour enrichir cette dernière de l'ancrage villageois de projets locaux fortement orientés vers la réduction de la pauvreté rurale.

Appendice 1

DOCUMENTS CONSULTÉS

I - Rapports de la première phase de la Mission d'Évaluation du Programme

Audia Paolo, Évaluation du Portefeuille FIDA, Mission préparatoire, Annexe socio-économique, s. d.

Barro Issa, Évaluation du Programme Sénégal (rapport provisoire), mars 2003.

Lutzietoso Nguala, Évaluation du Portefeuille FIDA, Mission préparatoire, Annexe économique, déc. 2002.

Sy Racine, Mission d'Évaluation du Programme FIDA au Sénégal, Annexe Évaluation des projets, déc. 2002.

Sy Racine, Mission d'Évaluation du Programme FIDA au Sénégal, Rapport de synthèse de la mission préparatoire, déc. 2002.

II - Documents et rapports du FIDA

Cadre stratégique du FIDA 2002-2003. Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté, mars 2002.

Exposé de stratégie régionale – Afrique de l'Ouest et du Centre, déc. 2001.

Exposé des opportunités stratégiques par pays (COSOP) : Sénégal, avril 1998.

Revue du Portefeuille du FIDA. République du Sénégal, oct. 1999.

National Rural Infrastructure Project (PNIR), Project Appraisal Document, World Bank, Aug. 1999.

Projet d'Aménagement et de Développement Villageois, Rapport principal et annexes, déc. 1997.

Projet d'Organisation et de Gestion Villageoise, Deuxième Phase, Rapport principal et annexes, oct. 2000.

Projet de Promotion des Micro-Entreprises rurales, Rapport principal et annexes, FIDA, déc. 1995.

Projet de développement agricole de Matam – Phase II, Rapport et recommandation du Président, avril 2003, FIDA

Projet de développement agroforestier de Diourbel, Rapport d'Évaluation Intermédiaire, FIDA 1996

Projet de d'Organisation et de Gestion Villageoise, Rapport d'Évaluation à mi-parcours, FIDA 1995

Projet de développement rural intégré de M'bour et Loua, Rapport d'évaluation terminale, FIDA 1992

Projet de développement agricole dans le département de Matam, Rapport d'évaluation populaire, FIDA 2002

III – Documents émanant des projets

PAGF 2, Étude de l'appui aux producteurs pour la prise en charge de la commercialisation de l'arachide, Senagrosol-Consult, Ministère de la Jeunesse, de l'Environnement et de l'Hygiène publique, mars 2002.

PAGF 2, Rapport annuel 2001, Ministère de la Jeunesse, de l'Environnement et de l'Hygiène publique.

POGV, Rapport d'achèvement de la première phase du POGV, MAE, Avril 2000

POGV 2, Liste des Conseillers ruraux des villages d'intervention du POGV 2, MAE, République du Sénégal, s. d.

POGV 2, Classification des villages d'intervention du POGV 2, MAE, République du Sénégal, sept. 2002.

POGV 2, Rapport du Forum des producteurs d'arachide (Kaolack, 16, 17, 18 juillet 2002).

POGV 2, Convention pour un plan pluriannuel de développement de l'arachide dans la communauté rurale de Thienaba, MAE, République du Sénégal, déc. 2002.

PRODAM, Rapport d'achèvement du Projet, Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, juillet 2001.

PADV, Rapport d'activité annuel 2002, février 2003, MAE

V – Documents divers

Baconnier E., Campagne 2001 : tempête sur la filière arachide, Grain de sel, n° 21, août 2002.

Banque mondiale, Senegal, an assessment of Living Conditions, May 1995.

Cadre Intégré, Sénégal : Étude diagnostique de l'intégration commerciale, Ministère des petites et moyennes entreprises et du commerce, oct. 2002.

CNCR, Déclaration des Organisations paysannes et des acteurs filière d'arachide (à propos du forum de Kaolack), 5 juillet 2002.

CNCR, Manifeste paysan du 26 janvier 2003.

Collectif, CNCR-Sénégal, La construction du mouvement paysan sénégalais : contribution et rôles du CNCR, in : IRED, Peuples et Pouvoirs : Organisations populaires en marche en Afrique-Amérique-Asie, L'Harmattan, IRED, Paris, Rome, 1999.

Collectif, Sénégal : La crise du secteur agricole, Marchés Tropicaux et Méditerranéens, avril 1999.

Collectif, Senegal. Country Profile 2001, The Economist Intelligence Unit.

Commission Macro-Économique et de Synthèse, Projet du Xème plan d'orientation pour le développement économique et social (2002-2007), Direction de la planification, février 2002.

Dia M., Tutelle étatique, autonomie paysanne : cas du Sénégal de 1960 à 1996, in Actes du Colloque « ONG et Développement : du Nord aux Suds », Bordeaux, novembre 1993.

Diao D., Charbonnier P., Riz amer au Sénégal, Grain de sel, n° 3, octobre 1996.

Dupuy C., Servet J.-M., Pratiques informelles d'épargne et de prêt : exemples sénégalais, Économie et Humanisme, n° 294, 1987.

Faye J., Ndiaye O., Formulation d'un projet d'appui institutionnel aux organisations paysannes du Sénégal, CNCR/CIRAD-TERA, Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle, Dakar, avril 1998.

Frélastre G., L'évolution de la politique agricole du Sénégal, Le mois en Afrique, vol. 17, n° 194-195, 1982.

Gastellu J.-M., Le paysan, l'État et les sécheresses (Ngohé, Sénégal : 1972-1982), ORSTOM, Cahier des Sciences Humaines, 24 (1), 1988.

Gentil D., Les mouvements coopératifs en Afrique de l'Ouest : interventions de l'État ou Organisations paysannes, L'Harmattan, Paris, 1986.

Guillaume-Gentil A., Dossier Spécial Sénégal, Marchés Tropicaux et Méditerranéens, 31 août 2001.

Lachenmann G., Civil Society and Social Movements in Africa : The Case of the Peasant Movement in Senegal, The European Journal of Development Research, Vol. 5, n°2, 1993.

Lo H. M., Fall El Hadji B., Samb, M., Gestion des terroirs et politique de décentralisation dans le cadre d'une approche intégrée des problèmes d'environnement, Ministère de l'Environnement et de la protection de la nature, Processus d'élaboration du plan national d'action pour l'environnement, République du Sénégal, s. d.

PNUD, Rapport National sur le développement humain au Sénégal – Gouvernance et développement humain, 2001.

Raynaut C., Sahels. Diversité et dynamique des relations sociétés-nature, Paris, Karthala, 1997.

Reboul C., Les associations de village de la vallée du fleuve Sénégal, Revue Tiers Monde, t. XXVIII, n°110, 1987.

République du Sénégal, Document de stratégie de réduction de la pauvreté, s. d.

Thibaud O., Sénégal. Agriculture : poursuivre la libéralisation, Marchés Tropicaux et Méditerranéens, 11 juin 1993.

Utting P., Jaubert R., Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement : le cas du Sénégal, IUED, UN RISD, Genève, 1998.

Appendice 2

LE CONTEXTE : DONNÉES DE RÉFÉRENCE

Tableau 1. Évolution de la population sénégalaise (millions)

Année	1960	1970	1980	1990	2000
Population	3	4	5,7	7,4	9,5

Source : Raynaut 1997, Xème plan.

Tableau 2. Évolution des quotients de mortalité des enfants entre 1992 et 2000 (pour 1000 individus)

Année	Mortalité infantile	Mortalité juvénile	Mortalité infanto-juvénile
2000	70,1	80,9	145,3
1992	76	87,4	156,7

Source : PNUD, 2001.

Tableau 3. Quotients de mortalité des enfants en 2000 : comparaison urbain/rural (pour 1000 individus)

Zone	Mortalité infantile	Mortalité juvénile	Mortalité infanto-juvénile
Urbain	55,4	38,8	92,1
Rural	77,2	101,9	171,2

Source : PNUD, 2001.

Tableau 4. Pourcentages de ménages en dessous du seuil de pauvreté selon les régions

Régions	Fatick	Kolda	Kaolack	Tamba	Thiès.	St. Louis	Ziguin.	Diourb.	Louga	Dakar
%	81,4	79,2	75,7	69,2	68,4	65,7	65,5	65,3	59,2	20,2

Source : Xème Plan.

Tableau 5. Indice de Pauvreté Humaine selon les régions

Régions	Kolda	Tamba	Louga	Fatick	Diourb.	Kaol.	St. Louis	Thiès.	Ziguin.	Dakar
%	60,14	56,79	55,93	53,82	51,58	49,72	48,01	47,63	35,56	29,77

Source : PNUD 2001.

Tableau 6. Répartition des densités humaines selon les régions (Habitants par Km2)

Régions	Tamba	Louga	St. Louis	Kolda	Kaol.	Ziguin.	Fatick	Thiès.	Diourb.	Dakar
Densités	9	19	19	38	68	74	79	198	207	4 230

Source : PNUD 2001.

Tableau 7. Évolution de la moyenne annuelle de production de mil sur quatre décennies (en tonnes)

Décennie	60	70	80	90
Prod. Mil	495 000	470 000	643 000	677 000

Source : MAE

Tableau 8. Évolution de la moyenne annuelle de production d'arachide sur quatre décennies (en tonnes)

Décennie	60	70	80	90
Production Arachide	934 000	862 000	765 000	658 000

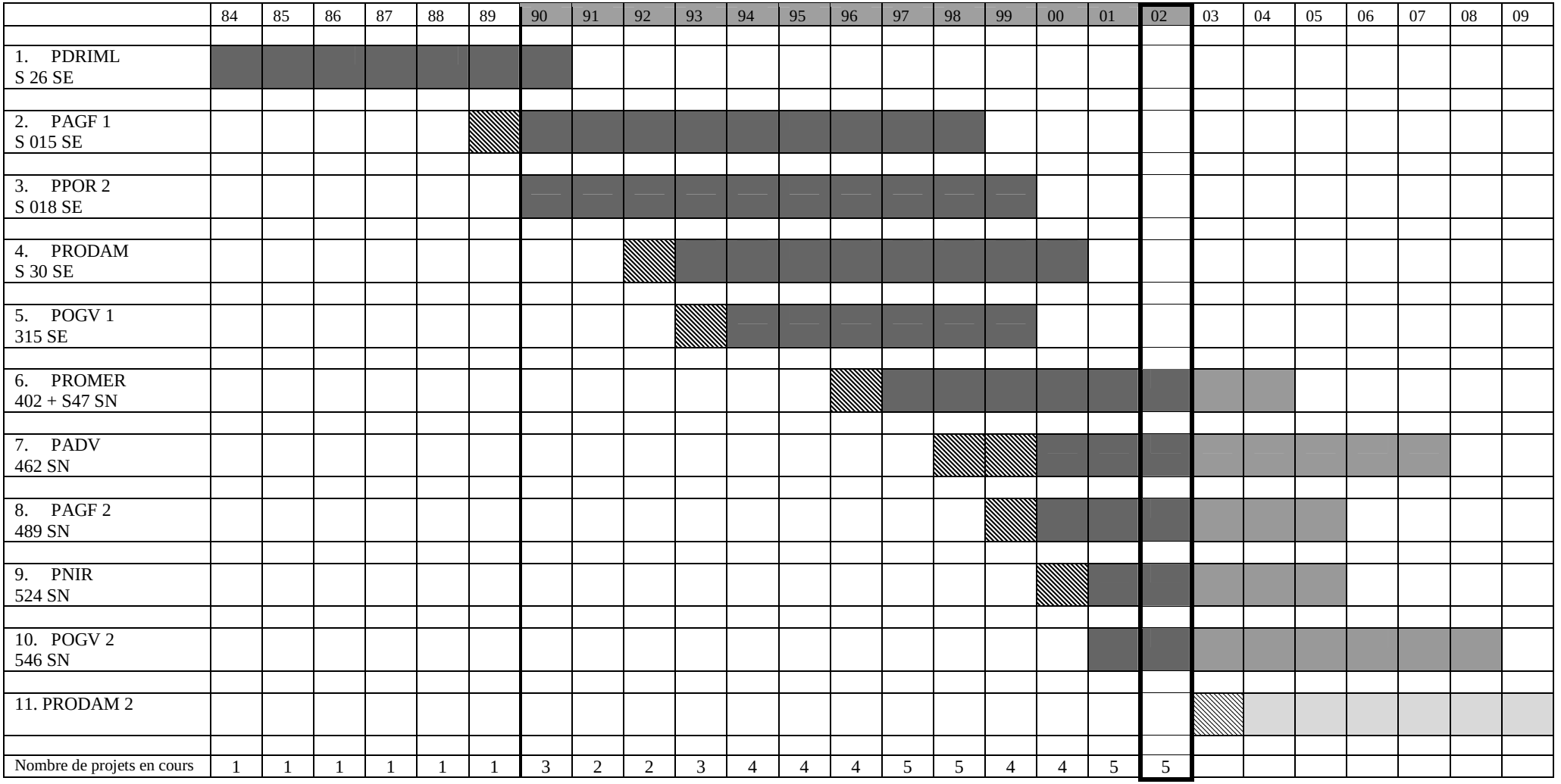
Source : MAE.

Tableau 9. Importations et exportations d'huile végétale (en milliers de tonnes)

Années	94	95	96	97	98	99	00	01
Exportations d'huile	70	90	70	45	49	67	100	112
Importations d'huile	71	85	85	100	105	80	60	45

Source : MAE.

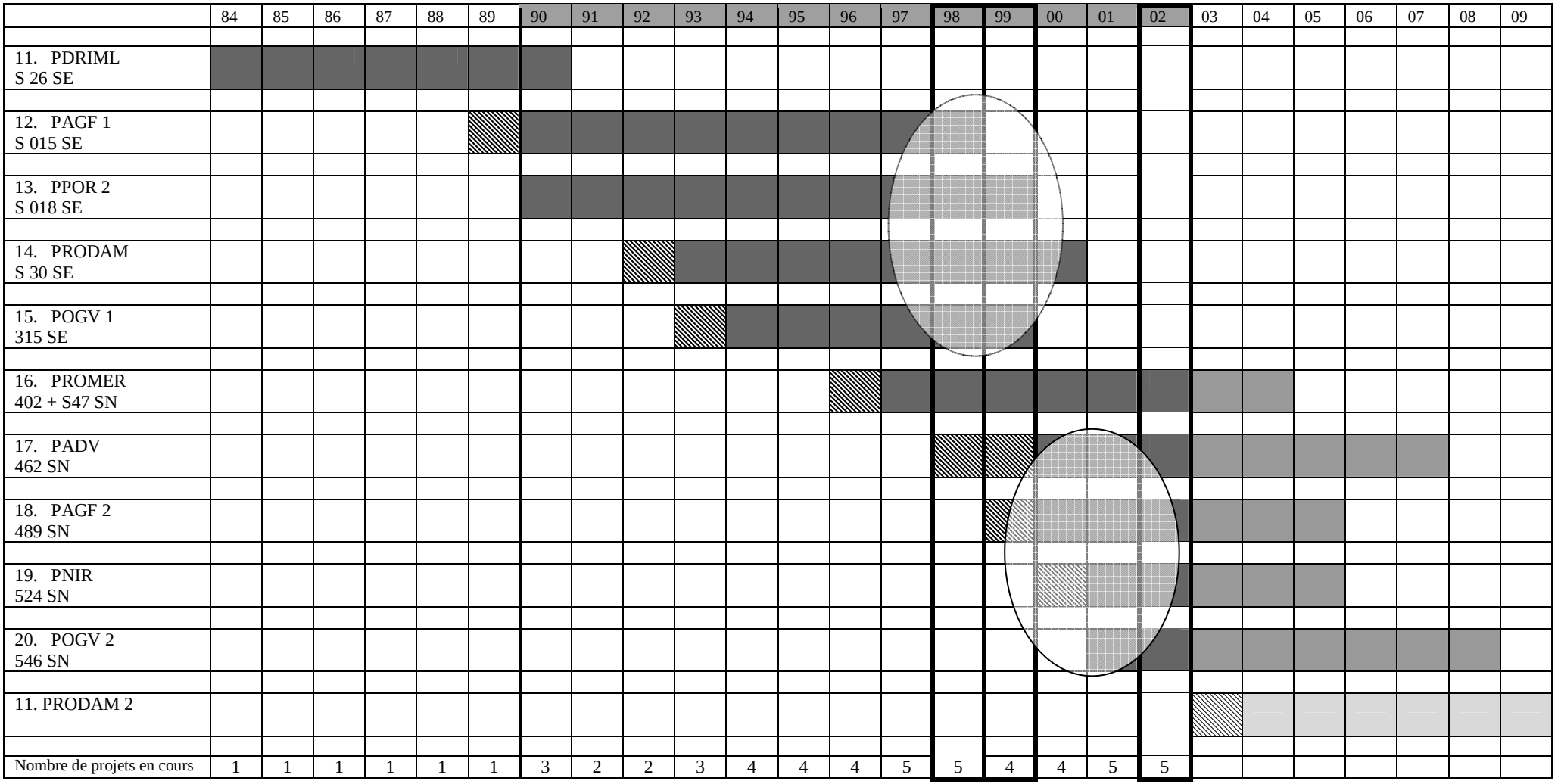
Appendice 3 : CHRONOGRAMME DES PROJETS FINANCÉS PAR LE FIDA AU SÉNÉGAL (1984-2009)



Prêt accordé mais pas encore entré en vigueur

Prêt en vigueur

Appendice 3 : CHRONOGRAMME DES PROJETS ET POSITIONNEMENT DU COSOP, DE LA RDP ET DE L'EVALUATION DE PROGRAMME (EDP)



Appendice 4

ANALYSE DU PORTEFEUILLE DE PRETS

Prêts clôturés

	1. Date Approbation	2. Date accord de prêt	3. Date entrée en vigueur	4. Clôture Initiale Du prêt	5. Clôture finale du prêt	6. Durée prévue (2-4)	7. Durée finale (2-5)	8. Durée effective (3-5)
PDRIML	12.79	01.80	07.81 (18 mois)	12.86	06.90	7 ans	10,5 a.	9 ans
PAGF 1	11.88	01.89	11.89 (9 mois)	12.96	06.98	8 ans	9,5 ans	8,5 ans
PPOR	09.89	11.89	03.90 (4 mois)	06.98	06.99	8,5 ans	9,5 ans	9 ans
PRODAM	12.91	12.91	04.93 (16 mois)	12.99	12.00	8 ans	9 ans	7,5 ans
POGV 1	12.92	12.92	08.93 (8 mois)	12.97	12.99	5 ans	7 ans	6,5 ans
Moyenne			*(11mois)*			*7,3 ans*	*9,1 ans*	*8,1 ans*

	9. Montant initial prêt (.000 DTS)	10. Décaissement Final (.000 DTS)	11. Taux de décaissement Final (10/9)	12. Décaissement annuel moyen initialement prévu (9/6)	13. Décaissement annuel moyen effectif (10/8)
PDRIML	10 400	5 851	56%	1 486	650
PAGF 1	7 450	7 430	100%	931	874
PPOR	5 100	2 615	51%	600	291
PRODAM	11 700	10 830	93%	1 462	1444
POGV 1	5 800	4 244	73%	1 160	653
Total *Moyenne*	*40 450* *8 090*	*30 970* *6 194*	*77%*	*1.128*	*782*

L'ensemble des cinq prêts clôturés totalise un engagement initial de 40,4 millions de DTS (environ 56 millions de USD). Les décaissements effectifs de ces prêts, qui se sont étalés entre 1986 et 2000, se sont élevés à 31 millions de DTS (environ 43 millions de USD). On constate donc ***un taux de décaissement moyen de 77%****. Ces décaissements ont été obtenus sur une période plus longue que prévue. Les dates de clôture des prêts ont été repoussées en moyenne de prés de deux ans. Étant donné que le délai moyen d'entrée en vigueur après accord de prêt a été de 11 mois, la durée effective de décaissement des prêts accordés a été en moyenne de 8,1 ans au lieu de 7,3 prévus.*

La combinaison du taux de décaissement final et de la durée effective des prêts réduit singulièrement le flux de décaissement annuel moyen du portefeuille qui ne correspond qu'à 69% des prévisions selon les accords de prêt. Les mauvais résultats des projets PDRIML et PPOR influencent fortement ces moyennes.

On note une évolution positive entre les projets conçus et approuvés avant 1990 (PDRIML, PAGF 1 et PPOR) dont le taux de décaissement final moyen est de 69% (avec un taux décaissement annuel moyen effectif équivalent à 60% des prévisions) et les projets approuvés après 1990 (PRODAM et POGV 1) dont le taux de décaissement final moyen s'élève à 86% (avec un taux de décaissement annuel moyen effectif correspondant à 80% des prévisions).

Prêts en cours en 2003

	1. Date Approbation	2. Date accord de prêt	3. Date entrée en vigueur	4. Clôture Initiale du prêt	5. Clôture actuell. Reportée	6. Durée initiale Prévue (2-4)	7. Durée actuell. prévue (2-5)	8. Durée mise en oeuvre en fév.03
PROMER	12.95	01.96	01.97 (12 mois)	03.03	(03.05)	7	(9)	6 ans
PADV	12.97	02.98	08.99 (18 mois)	06.07		9,5		3,5 ans
PAGF 2	12.98	03.99	09.99 (6 mois)	12.05		7		3,5 ans
PNIR	12.99	03.00	02.01 (11 mois)	09.05		5,5		2 ans
POGV 2	12.00	01.01	07.01 (6 mois)	03.09		8		1,5 ans
Moyenne			*11 mois*			*7,4*		

	9. Montant initial prêt (.000 DTS)	10. Décais. Actuel (fév.03)	11. Taux de décaissement. Actuel (fev.03)	12. Décaissement moyen/an initialement prévu (9/6)	Décaissement Moyen/an Effectif (10/8)
PROMER	5 000	2 740	55%	714	457
PADV	6 900	1 222	18%	726	349
PAGF 2	5 850	1 578	27%	836	451
PNIR	5 400	753	14%	982	376
POGV 2	10 700	690	6%	1337	460
Total *Moyenne*	*33 850* *6 770*	*6 983*		*759*	*419*

En moyenne, la durée initialement prévue des prêts est pratiquement la même que celle du portefeuille de prêts clôturés: 7,3 ans. Le délai d'entré en vigueur des prêts reste également le même (11 mois). On constate par contre une réduction du montant moyen des prêts.

Les flux de décaissement annuel moyen des prêts actuels entrés en vigueur il y plus de 3 ans (PROMER, PADV, PAGF2) restent nettement inférieurs aux décaissements annuels moyens prévus : 419 000 DTS par an et par prêt, contre 759 000 DTS (soit 55% des prévisions). Ces chiffres ne sont cependant pas comparables avec les moyennes calculées sur les prêts clôturés dans la mesure où les rythmes de décaissement sont normalement plus faibles dans les premières années de mise en oeuvre des projets.

Au total, depuis 1980, (sans tenir compte du prêt pour le PRODAM 2 approuvé en 2003) le FIDA a engagé 74,3 millions de DTS (103 millions de USD) sous forme de prêts au Sénégal. À ce jour, le total des décaissements effectif a été de 37,9 millions de DTS (environ 53 millions de USD). L'essentiel de ces apports (87%) ont été effectués depuis 1990.

Sur les dix dernières années le montant moyen de décaissement annuel s'élève en moyenne à 2,72 millions de DTS (3,8 millions de USD/an). Au regard de la population rurale du pays et des apports du FIDA dans les autres pays de la région, il s'agit d'un montant relativement élevé.

Appendice 5

DÉROULEMENT DE LA MISSION D'ÉVALUATION DU PROGRAMME FIDA AU SÉNÉGAL

- L'Équipe d'évaluation a été dirigée par le Chargé d'Évaluation du FIDA (Jean-Philippe Audinet, assisté de Catherine Mathé) qui a conduit une mission préparatoire au Sénégal du 1er au 4 octobre 2002 et a été responsable de la sélection des consultants, de l'organisation générale de leur mission, de la définition et du contrôle de qualité des produits, de la communication avec le Partenariat d'Évaluation Conjointe et de l'organisation de l'atelier de validation finale.

- La mission de première phase a été conduite du 2 novembre au 23 décembre. Elle a été coordonnée par Mohamed Racine Sy, spécialiste en Institutions rurales et comprenait un sociologue (Paolo Audia), un agronome (Mamadou Sonko), un économiste (Nguala Luzietoso) et un expert en finances rurales et micro-entreprises (Issa Barro).

- La seconde mission a été menée au Sénégal du 28 février au 12 mars. Elle comprenait le Chargé d'évaluation (Jean-Philippe Audinet) et le Chef de mission chargé de la finalisation du document de synthèse (Claude Raynaut). Au cours de cette mission ont été rencontrées les équipes et institutions suivantes :

  - 3 mars : Rencontre avec M. le Directeur du Cabinet du Ministère de l'Agriculture
  - 3 mars : Rencontre avec M. le Directeur de Cabinet de l'Économie et des Finances.
  - 3 mars : Rencontre avec M. le Directeur de cabinet du Ministère de l'Environnement.
  - 4- 5 mars : Réunions de travail à Kaolack avec les membres de l'Unité de Gestion du POGV2 et les responsables des OPP ; rencontres individuelles avec Mme Fatou Gaye Sarr, Directrice, les responsables des composantes et des OPP, Rencontre avec le CCPA.
  - 6-7 mars : Réunions de travail à Diourbel avec les membres de l'Unité de Gestion du PAGF 2 (en l'absence du Directeur) et les responsables des OPP ; rencontres individuelles avec les responsables de composantes et des OPP : visite de terrain sur un périmètre maraîcher.
  - 7 mars (Dakar) Rencontre avec M. M. Sissokho, Président de l'ASPRODEB et Président honoraire du CNCR.
  - 9 mars (Dakar) Réunion de travail avec M. Moumar Gueye, Directeur du PAGF 2.
  - 10 mars : Visite à l'ASPRODEB ; Réunion de restitution de la mission au Ministère de l'Économie et des Finances avec tous les Directeurs de projet et ministères de tutelle; Réunion de travail avec M. Moussa Camara Lô, Directeur du PNIR.
  - 11 mars : Réunion de travail avec M. El Hadji Diao, Directeur du PROMER, visite à ENDA; Rencontre avec M. Directeur de l'analyse, de la Prévision et de la Statistique au Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage.
  - 12 mars : Rencontre avec M. Directeur de la Coopération Économique et Financière (Ministère de l'Économie et des Finances) ; Rencontre avec M. Directeur du Commerce (Ministère de l'Économie et des Finances).

- Un premier draft du rapport d'évaluation a été communiqué pour commentaires aux membres du partenariat d'évaluation, au FIDA, à la BOAD et au Sénégal, début juin 2003. Sur la base des commentaires communiqués au Bureau de l'Evaluation, un deuxième draft a été préparé pour présentation à l'atelier de restitution et de validation de l'évaluation, organisé conjointement par le FIDA et le Gouvernement sénégalais du 14 au 16 juillet 2003 à Saly. Le compte rendu de cet atelier, auquel ont notamment participé S.E. M. Habib Sy, Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage du Sénégal, M. Mohamed Béavogui, Directeur de la Division Afrique de l'Ouest et Centrale au FIDA, M. Ganda Seini Hassane, Directeur du Développement Rural à la BOAD et M. Samba Gueye, Secrétaire Général du CNCR, est présenté ci-après en appendice 6.

Appendice 6

COMPTE RENDU DE L'ATELIER DE RESTITUTION ET VALIDATION

Saly, 15-16 juillet 2003

Discours d'ouverture de Son Excellence M. Habib Sy

Monsieur le Directeur de la Division Afrique de l'Ouest et central du Fonds international pour le développement agricole,

Messieurs les Représentants des Représentants du PNUD, de la Banque mondiale, de la BOAD et de la GTZ,

Mesdames, Messieurs,

Chers Invités,

Monsieur le Directeur,

Permettez-moi tout d'abord, d'adresser mes premiers mots à votre délégation, si importante, si consistante, venue de Rome avec vous pour prendre part et signifier à cette rencontre que le FIDA sait donner réponse positive aux événements et aux repères historiques qui comptent.

En vous souhaitant la chaleureuse bienvenue, je voudrais vous rappeler qu'ici, au pays de la TERRANGA, vous êtes bien chez vous.

J'espère tout simplement qu'en dépit de la brièveté de votre séjour, vous aurez le temps d'apprécier la facette balnéaire de cette TERRANGA sénégalaise sur cette Petite Côte du Sénégal où l'environnement est, en cette période de l'année, plus propice à la réflexion.

Monsieur le Directeur,
Mesdames, Messieurs,

Assurément belle et heureuse est l'occasion qui nous réunit ce matin : présider la cérémonie d'ouverture de l'atelier de restitution et de validation de l'évaluation du programme des 14 dernières années d'intervention du FIDA au Sénégal.

Notre pays et le FIDA ont, depuis 1979 en effet, entrepris de conjuguer leurs efforts pour lutter contre la pauvreté en milieu rural. Trois étapes peuvent être identifiées sur cette trajectoire de coopération :

- La fin des années 70 avec la mise en place du Projet de développement rural de M'Bour et de Louga. Ce premier projet de notre portefeuille commun n'a pas connu le succès attendu. Il a failli même tuer dans l'œuf l'enthousiasme de notre coopération ;

- Mais fort heureusement, la fin des années 80 et le tout début des années 90 seront marqués par le démarrage d'une seconde génération de projets (PAGF1, PPOR, PRODAM1 et POGV1) ;

- Le rapport qui nous est soumis pour approbation porte essentiellement sur ces projets-là et accessoirement sur ceux de la troisième série mis en place de la fin des années 90 au début des années 2000 (PROMER, PADV, PAGF2, PNIR, POGV2).

Monsieur le Directeur,

L'évaluation qui vient d'être conduite est la première du genre depuis le début de notre partenariat. Elle fait le point des actions que nous avons entreprises ensemble et qui ont été consignées en 1998 dans un document du FIDA intitulé : « **Exposé des Opportunités Stratégiques du FIDA au Sénégal** ».

Je voudrais, à ce stade de mon allocution, partager avec vous quelques éléments fondamentaux de la politique du Gouvernement, en espérant qu'ils seront utiles dans l'élaboration des recommandations qui fonderont la prochaine stratégie d'intervention du FIDA au Sénégal ; cette stratégie qu'il aurait été judicieux de renommer « **Exposé des Opportunités Stratégiques de Coopération Sénégal-FIDA** », pour mieux exprimer l'appropriation commune que nous en ferons.

1. Le rapport évoque la mise en place d'un programme du FIDA au Sénégal. Je voudrais rappeler à ce niveau que la politique actuelle du Gouvernement vise la spécialisation des bailleurs par secteur d'intervention en fonction de leurs avantages comparatifs.
Cette intervention sera par suite organisée dans un cadre qui sera précisé suivant le cas et de commun accord avec le partenaire.
En attendant la mise en œuvre effective de cette approche, l'on pourrait envisager la mise en place d'un dispositif léger de concertation des parties prenantes aux projets menés conjointement avec le FIDA.
Ce mécanisme, moins directif qu'une cellule de coordination, constituerait un cadre de mise en cohérence, de recherche de complémentarité et de synergie entre les projets.
Il participerait aussi à la recherche d'un impact plus important des projets.

2. S'agissant d'impact, nos consultants semblent avoir été confrontés à ces contraintes de temps pour approfondir l'évaluation de cette question. Par ailleurs, les projets en cours sont pour la plupart en phase de démarrage, alors qui les ont précédés n'ont pas toujours été en mesure d'appréhender et de quantifier leurs effets sur le niveau de vie des populations bénéficiaires. Les limites rencontrées dans ce domaine spécifique ne devraient pas cependant affecter la portée des conclusions et par suite des recommandations subséquentes.

Toutefois, il reste que de façon générale, le Gouvernement s'interroge aussi sur l'impact des projets du Ministère de l'agriculture et de l'élevage, au vu des énormes sommes d'argent qui sont engagées par les partenaires financiers dans ce secteur, comparées à l'état de pauvreté croissante du monde rural.

Les Hautes Autorités ont même décidé de créer au sein du Département, une Unité de suivi des projets pour permettre d'améliorer leur impact, tant celui-ci est difficile à apprécier avec précision. C'est dire que le Gouvernement du Sénégal sera très attentif à vos recommandations dans ce domaine. Mieux, il exhorte les experts à poursuivre et à approfondir la réflexion entamée afin de disposer d'outils méthodologiques adaptés et de résultats fiables de l'impact.

En ce qui concerne la flexibilité des projets pour leur permettre de s'adapter à leur environnement. C'est une préoccupation pertinente commandée par la vulnérabilité écologique, politique, sociale et commerciale de nos agrosystèmes. Il convient de la traduire en réalité en la liant à l'approche participative et au faire-faire. Cela participera aussi de l'élargissement et de l'approfondissement de l'impact des projets.

Le faire-faire est une démarche qui sous-tend notre stratégie de réduction de la pauvreté. Il ne saurait donc souffrir d'une quelconque remise en cause dans les actions qui impliquent le Gouvernement.
Tout au plus, est-il possible de l'améliorer en l'adaptant à l'environnement de chaque projet et en le liant à la pérennisation des acquis.

Quant à l'approche participative, Monsieur le Directeur, n'est-ce pas notre credo commun ? Je souhaite que l'atelier aide à lui donner un contenu partagé par les parties prenantes que sont les départements ministériels, le FIDA, les collectivités locales et les bénéficiaires.

S'agissant enfin des infrastructures, les orientations prioritaires du Gouvernement sont claires et nettes : créer d'abord des infrastructures socio-économiques de base, participer ensuite à la réhabilitation de l'existant.

Il est heureux de constater que toute l'intervention du FIDA, pour ne pas dire tout le programme du FIDA vise la création de nouvelles infrastructures (PNIR, PRODAM, POGV2).

Monsieur le Directeur,

Si j'ai voulu indiquer d'entrée de jeu ces grandes orientations du Gouvernement, c'est pour contribuer à mieux discipliner les débats afin d'aller à l'essentiel et aboutir à un accord conclusif visant l'émergence d'un partenariat de type nouveau, plus efficace et plus efficient, porteur de nouveaux projets et de plus d'impact.

Au cours de leurs travaux, nos experts s'attacheront, j'en suis convaincu, à l'évaluation du chemin parcouru, mais surtout, à dégager et à identifier ensemble les voies et moyens de renforcer nos approches de recherche de convergences au profit des populations rurales pauvres.

Nos experts se connaissent. Ils connaissent nos préoccupations et nos priorités ainsi que nos ambitions pour nos populations rurales. Depuis hier, ils vivent en communion, se concertent et échangent fructueusement sur les questions évoquées dans le rapport.
Ceci constitue un gage supplémentaire pour le succès des travaux. Il ne leur reste qu'à faire preuve d'imagination et d'avoir l'ouverture d'esprit indispensable.

Sur ce, je déclare ouverts, les travaux de l'atelier de restitution et de validation de l'évaluation du programme du FIDA au Sénégal.

Je vous remercie de votre aimable attention.

Discours d'ouverture de M. Mohamed Béavogui, Directeur de la Division Afrique de l'Ouest et centrale du FIDA

Excellence Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les Représentants des Partenaires au Développement,
Mesdames et messieurs les représentants du monde paysan,
Chers collègues Directeurs de Projets et Opérateurs,
Mesdames et Messieurs les Participants,

C'est un honneur et un réel plaisir pour moi d'être parmi vous aujourd'hui pour cet atelier de restitution et de validation de l'évaluation du programme FIDA au Sénégal.

Vous connaissez tous l'importance et l'ampleur de notre partenariat de développement. Ce partenariat s'est concrétisé par le financement de 11 opérations de développement rural entre 1979 et 2003, pour un engagement global de quelques 114 millions de dollars E.U soit environ 65 milliards de FCFA. - Au cours des cinq dernières années, ce programme s'est développé à un rythme soutenu, avec le lancement de cinq nouveaux projets : le Programme d'Appui au Développement Villageois de Louga (PADV), les deuxièmes phases du PAGF de Diourbel, du POGV et du PRODAM ainsi que le PNIR. Les principaux co-financiers et partenaires de ces opérations sont la BOAD et la Banque Mondiale dont je salue ici la présence.

A la lumière de cette riche expérience commune, et du fait de l'évolution récente de la politique du Sénégal, il nous est apparu opportun de faire le point de notre collaboration en vue de revoir ensemble et d'actualiser notre stratégie commune de lutte contre la pauvreté rurale. Cet exercice est d'autant plus important que le Gouvernement vient lui-même de se doter d'une Stratégie de lutte contre la pauvreté, consignée dans le DRSP et qui place l'agriculture au centre de son programme de développement économique et social.

Par ailleurs, le FIDA a élaboré en 2001 un nouveau Cadre stratégique d'intervention pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Vous vous rappelez sans doute qu'il y a à peine plus d'un an, nous nous étions retrouvés à Dakar pour discuter et valider cette stratégie qui s'articule autour des quatre grands objectifs suivant:

1. renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations et recentrer les politiques et les institutions de développement rural en faveur des pauvres ;
2. accroître la productivité de l'agriculture et des ressources naturelles, et améliorer l'accès aux technologies ;
3. augmenter les revenus des ruraux par une amélioration de l'accès aux capitaux et aux marchés ;
4. réduire la vulnérabilité aux principales menaces pesant sur les moyens de subsistance des populations rurales.-

Nous nous sommes ensuite retrouvés à Cotonou en novembre dernier, afin de donner un contenu concret à cette stratégie et réfléchir ensemble à son opérationnalisation sur le terrain. Nous avions abouti -au sortir de l'atelier - à un plan d'action et un calendrier de mise en œuvre des recommandations dont nous devrons rendre compte ensemble (Gouvernement, acteurs divers et FIDA).

Outre la nécessité d'accroître l'impact des activités mises en oeuvre sur le terrain, la stratégie du FIDA vise également (i) la recherche d'effets multiplicateurs de ses interventions, et (ii) l'insertion de ces interventions dans des cadres politiques cohérents. Pour ce faire, le FIDA voudrait participer de façon plus active au dialogue sur les politiques de développement rural avec le Gouvernement.

C’est donc dans ce contexte de changement qualitatif, je l’espère, tant au FIDA qu’au Sénégal, que nous avons demandé à nos collègues du Bureau de l’Evaluation de procéder a une revue indépendante de notre portefeuille au Sénégal. Cette évaluation a été conduite sur la base d’un document d’orientation discuté et approuvé avec le Gouvernement et les différents partenaires- l’objectif étant de faire le bilan de nos opérations, d’en tirer les leçons pour l’avenir et d’asseoir la nouvelle stratégie sur des conclusions partagées.

Il ne s’agit pas de remettre en cause l’instrument « projet » dont nous sommes convaincus qu’il reste indispensable pour travailler au contact des populations rurales. Il s’agit plutôt d’investir d’autres champs de partenariat et de dialogue pour s’assurer que ce qui se fait sur le terrain rentre dans un cadre global et cohérent, **je dirais un programme**. Il s’agit également de rechercher les moyens de maximiser l’impact direct et indirect des actions de développement appuyées par le FIDA sur le bien être des populations rurales

Cependant, la mise en oeuvre d’un programme cohérent appuyé par le FIDA et véritablement ancré dans les objectifs stratégiques du Gouvernement nécessite l’institutionnalisation d’un mécanisme dont la fonction principale est de suivre et coordonner l’ensemble des activités du FIDA au Sénégal.

Cette question et d’autres, qui sont soulevées dans le rapport seront examinées par vous, chers collègues, au cours de séances plénières et de travaux de groupe pendant les deux jours qui viennent. Je suis convaincu que votre contribution aux débats sera à la hauteur de celle à laquelle vous nous avez habitués, des débats sans concession mais constructifs.

Chers participants, le but ultime de cette consultation est d’asseoir les bases qui permettront d’élaborer une feuille de route commune pour le renforcement de la lutte contre la pauvreté rurale au Sénégal. C’est une tache exaltante a laquelle le FIDA participe avec enthousiasme. C’est également le cas de tous les participants ici présents, j’en suis convaincu. Il ne me reste donc plus qu’à souhaiter plein succès à ces travaux.

Je vous remercie.

Présentation des résultats de l'Evaluation du programme FIDA au Sénégal par M. Jean-Philippe Audinet, Chargé d'évaluation, Bureau de l'évaluation du FIDA

EVALUATION DU PROGRAMME FIDA AU SENEGAL

Synthèse des principales conclusions et recommandations
Saly 15 juillet 2003

Quelle Evaluation?
Quel Programme ?

- Evaluation de programme par pays (EPP): un exercice nouveau (2000) analysant, au delà des projets, la cohérence et l'efficacité de l'ensemble des actions du FIDA dans le pays par rapport aux objectifs stratégiques du Fonds et au cadre politique national.
- Formellement il n'existe pas de "programme" mais un portefeuille de projets en évolution et un document de stratégie par pays (COSOP, 1998) principalement à usage interne et dépourvu d'objectifs quantifiés et datés.

Evolution du portefeuille (p. 77)

- Les années 80: 1 projet (PDRIML)
- Les premières années 90: 4 projets (PAGF, PPOR, PRODAM, POGV) qui s'achèvent entre 98 et 2000 + 1 projet pionnier, le PROMER, toujours en cours)
- 1998 et 99: COSOP et Revue de Portefeuille
- De 98 à 2003: 5 projets dits de "deuxième génération" (PADV, 2° phases du PAGF, POGV et PRODAM et PNIR)
- Couverture géographique (cf. carte) et engagements financiers des 6 projets en cours en font un programme d'importance nationale et un des plus gros portefeuilles du FIDA en Afrique de l'Ouest et du Centre.

COSOP de 98: 4 axes d'intervention prioritaires...

- Renforcement des capacités des ruraux pauvres en vue de leur participation effective à la conception et à la mise en oeuvre des actions.
- Organisation de leurs groupements en vue de consolider leur place dans l'économie et la vie politique et de faciliter leur participation au développement.
- Optimisation de l'usage des ressources naturelle par une approche "gestion de terroirs" s'appuyant sur les savoirs traditionnels.
- Meilleur usage des infrastructures en place afin de faciliter l'accès des plus pauvres aux équipements et services de base.

...mais pas d'objectifs chiffrés et datés, ni d'indicateurs de performance.

COSOP DE 98

- Une ambition: le FIDA « chef de file parmi les donateurs du secteur agricole »: valoriser l'expérience du Fonds en se positionnant à une échelle plus large où se détermine les grands choix économiques et institutionnels.
- Recherche d'alliance avec d'autres bailleurs.
- Propose la création d'un bureau de coordination à Dakar.
- Participation au PSAOP pour « appuyer la participation des agriculteurs et de leurs organisations à la programmation et à l'exécution des interventions de développement».

Revue de Portefeuille 99

- Entérine un changement stratégique choisissant la participation au PNIR au lieu du PSAOP.
- Le développement communautaire et décentralisé, la gouvernance participative (CVD, CR) et les infrastructures prennent le pas sur le développement agricole et les organisations professionnelles
- Appel au renforcement de la coopération entre projets, à la formalisation d'une identité commune articulée au PNIR.

2002: un retour de l'agriculture par la filière arachide et le PRODAM 2?

- Forum des producteurs d'arachide de Kaolack et PROCAPA
- A Kaolack et à Diourbel des CVD s'investissent sur le carreau-usine et un partenariat est engagé avec le CCPA
- A Matam la Fédération Kawral s'impose dans la conception du PRODAM 2

Ampleur de l'engagement financier total pour les 11 projets

- Projets initiés par le FIDA (9): Coût total estimé 164 millions $ (FIDA: 100, Gouv: 38)
- Projets initiés par la BM (2): Coût total 71 millions $ (FIDA: 14, BM: 45, Gouv: 12)
- TOTAL: 235 millions $ (environ 150 milliards Fcfa) dont 114 millions de prêts FIDA

Mise en oeuvre et décaissement

- Projets clôturés (5):
  - Durée d'exécution moyenne: prévue: 7,3 ans, effective: 9,1 ans
  - Taux de décaissement final moyen (prêts FIDA): 77%
  - Taux de décaissement annuel: 69% des prévisions
- Projets en cours (5)
  - Durée d'exécution moyenne prévue: 7,4 ans
  - Durée actuelle moyenne: 3,3 ans (2,5 hors PROMER)
  - Taux de décaissement actuel (prêt FIDA): 21% (15% hors PROMER)
- 1 Projet en attente d'entrée en vigueur (PRODAM 2)

Des résultats réels (quoiqu'inférieurs aux attentes) mais un impact mal suivi et documenté

- Localement évident là où des investissements productifs importants ont été concentrés (Walo de Matam, Hydraulique et périmètres au nord de Bambey).
- ailleurs plus diffus et donc plus difficilement perceptible (effets de l'embocagement de 10.000 ha sur 600 villages du Bassin Arachidier, des 570 millions Fcfa de crédit du POGV 1, des 4.000 emplois créés/consolidés par le PROMER).

- N'ayant que rarement un effet de masse et une assise institutionnelle suffisante pour entraîner des dynamiques durables de développement local.
- En particulier la durabilité de l'accès à des services financiers adaptés n'est pas assurée (taux de remboursement insuffisants, relations dépendantes de la présence des projets).
- Les services de conseils agricoles, de R&D et d'appui à l'innovation ont été globalement médiocres et peu de résultats ont été enregistrés dans ce domaine.
- Les projets actuels ont de fortes composantes d'infrastructures mais les conditions et modalités de financement ne sont pas toujours cohérentes avec celles du PNIR.

Renforcement des capacités?

- Les gros efforts de formation des hommes et des femmes, notamment au POGV et au PRODAM (à eux deux plus de 25.000 personnes alphabétisées) suggèrent une amélioration notable de la base de ressources humaines.
- De nombreuses organisations de bases ont été renforcées ou créées quelques unes ont commencé à se fédérer. On constate cependant des démarches très différentes entre un "modèle CVD" répliqué dans 520 villages du Bassin Arachidier (cadre de concertation villageois ou OP?) et une démarche comme celle du PRODAM basée sur le développement d'organisations pré-existantes assumant des fonctions principalement économiques.
- Partout un point fort: l'ancrage au village, le contact direct avec le vécu des ruraux dans des régions défavorisées.
- Une démarche participative impliquant réellement les populations (mais pas forcément les plus pauvres malgré le ciblage des villages).
- Un effort réel en direction des femmes.
- A supposer que tous les bénéfices attendus des quatre projets actuellement évaluables se soient vérifiés (ce qui n'est pas le cas) l'ensemble des ménages concernés serait d'environ 20.000, soit seulement 4% de la population rurale du Sénégal.
- Ces mêmes ménages subissent par ailleurs des contre effets négatifs de facteurs échappant à l'influence des projets (dégradation des termes de l'échange sur la filière riz, crise de l'arachide, concurrence des importations d'oignons et pdt, etc.).
- L'ensemble des projets de seconde génération (hors PNIR) touchera 770 villages mais la majorité d'entre eux sont les mêmes que ceux des projets précédents.
- Si ce programme FIDA ambitionne de contribuer de manière décisive à la réduction de la pauvreté rurale (de moitié d'ici 12 ans comme disent les Objectifs du Millénaires) il doit dépasser ses effets directs dans les villages d'intervention et générer des effets multiplicateurs et "catalytiques": rester ancré au village mais agir au-delà.

RECOMMANDATIONS

A. Améliorer les performances de l'«instrument projet»

- Montage institutionnel: mieux définir les rôles respectifs des UGP et des OPP et se situer d'emblée dans une perspective de désengagement
- Renforcer les outils de pilotage stratégique des UGP, condition essentielle de valorisation de la flexibilité et de l'autonomie de gestion:
  - Dispositifs de Suivi-Evaluation des effets et impact, intégrant des outils d'auto-évaluation par les OP
  - Fonction de veille permettant d'anticiper les grands changements institutionnels, économiques et sociaux afin de pouvoir s'y adapter (cf. arachide).
  - Pilotage stratégique vers et par le suivi d'impact

B. Améliorer l'efficacité de l'action auprès des ruraux

- Réviser l'approche du ciblage et de la lutte contre la pauvreté
- Clarifier les rôles et fonctions assumées par les différents types d'organisations rurales:
  - Instances communautaires rurales (CVD et Conseils Ruraux)
  - Groupements d'intérêt professionnel (GIE, coopératives, fédérations d'OP)
  - Le mélange des genres est porteur de risques pour les organisations et pour leurs membres
- Promouvoir l'autonomie des organisations paysannes et la durabilité de leur réseau de relations
  - Eviter que les OP ne soient l'émanation de projets
  - Favoriser les échanges transversaux et les processus fédératifs locaux à base fonctionnelle
  - Encourager des relations indépendantes et directes avec les acteurs économiques et les services locaux
- Donner un contenu concret au "renforcement des capacités"

C. Renforcer les démarches de développement local

- Recentrer les interventions sur des aires géographiques continues, éviter la dispersion et chercher les synergies
- Intensifier les interactions entre les projets et les autres acteurs locaux du développement
- Développer les collaborations autonomes entre OP et leurs partenaires locaux pérennes
- Intégration des MER en filières structurantes et des SFD en réseaux (refinancés par CNCAS et CMS)

D. Articulation entre les niveaux locaux et le niveau national: 3 sphères, 5 axes

- Renforcement des capacités dans le champ de la gouvernance (Projets-PNIR)
- Renforcement des capacités dans le champ de l'organisation professionnelle (Projets-PSAOP)
- Champ de l'accès aux services techniques, économiques et financiers
  - Finance rurale: investir sur le développement institutionnel des SFD
  - Conseil agricole et rural, R&D: systématiser le partenariat avec l'ANCAR et avec l'ISRA, établir dialogue et concertation entre les projets locaux et le PSAOP
  - Appui aux petites entreprises rurales (Projets-PROMER)

E. Pour un programme FIDA du Sénégal cohérent et efficace

- Organiser, à l'occasion de la préparation du COSOP, un atelier rassemblant les projets et leurs tutelles pour élaborer un cadre stratégique constituant la plateforme du "Programme" (un COSOP participatif) s'intégrant explicitement dans les politiques nationales et le DSRP.
- Ce COSOP devrait contenir des objectifs chiffrés et datés et des indicateurs de performance (par exemple ceux des OMD)
- Instituer des réunions périodiques des projets et partenaires autour de thèmes d'intérêt commun avec une participation (et donc une présence) plus fréquente du FIDA. (1° thème suggéré: le S&E!)
- Créer un "point focal" (cellule de suivi et coordination?) au sein du MAE qui se verrait attribuer quatre fonctions:
  - Faciliter les interactions entre tous les projets du programme et organiser les rencontres périodiques thématiques
  - Présidence unique des comités de pilotages des projets sous tutelle MAE
  - Assurer le suivi des relations des projets avec les partenaires nationaux et internationaux (dont le FIDA lui-même)
  - Suivre, évaluer et capitaliser les acquis (et faiblesses) des projets et du programme pour devenir un organe de dialogue politique et de réflexion critique

Perspectives d'évolution du portefeuille de projets

- Pour les projets locaux, se concentrer sur la réussite des opérations en cours pour en faire des réussites exemplaires
- Engager les nouveaux prêts sur des projets ou programmes transversaux, de dimension nationale, complémentaires et articulés avec les projets locaux existants
- Rechercher partout les alliances et les effets de synergie
- 2004: vers un PROMER 2 de portée nationale
- Examiner l'opportunité d'un programme national d'appui aux services financiers ruraux
- PNIR 2 ou PSAOP 2 quelle est la valeur ajoutée d'un cofinancement FIDA à ces grands programmes ? (surtout si un "programme FIDA Sénégal" est capable d'établir avec eux un dialogue et une synergie réelle).

MERCI DE
VOTRE ATTENTION !

COMPTES RENDUS DES GROUPES DE TRAVAIL

GROUPE 1

THEME : RENFORCEMENT DES CAPACITES DES RURAUX, AUTONOMIE ET FONCTIONNALITE DE LEURS ORGANISATIONS

- Instances de gouvernance locale (CVD, CR, PVD, PDL)
- Organisations professionnelles agricoles
- Relations entre OP et services de conseil d'appui à l'innovation technique agricole.

Les deux axes de réflexion transversaux qui ont guidé notre travail de groupe ont tourné autour de :
- l'articulation entre les niveaux d'intervention village – local – national ;
- les relations entre acteurs et institutions.

Le groupe, composé de 24 participants, est très diversifié :des organisations paysannes à tous les niveaux sont représentés, des responsables de projets partenaires du FIDA, des responsables d'organisations d'appui conseil et de recherche, des ONG, etc. et du Responsable du Bureau d'Evaluation du FIDA.

Dans le prolongement de la réflexion du document d'évaluation du programme FIDA au Sénégal, il est important de relever des convergences de vues sur les recommandations. Nous n'avons noté aucune objection, plutôt des enrichissements, des éclairages, des précisions.

Notre réflexion a démarré avec les notions d'autonomie et de dépendance.

La notion d'autonomie a entraîné un débat riche. La formation des OP dans les domaines de la gestion, de mise en relation, de capacité de négociation est une forme de participation à leur autonomie.

Les organisations de base doivent avoir des ressources humaines, matérielles et financières propres qu'il s'agira de renforcer, d'appuyer pour qu'elles ne tombent pas dans la dépendance.

Dans le cadre des projets appuyés par le FIDA, certaines organisations de base sont suscitées par les projets, d'autres étaient là avant le projet ; il s'agira de les considérer comme des partenaires à part entière et de construire avec elles le processus et les dynamiques de réalisation des programmes.

Un environnement institutionnel, économique et technique pour une articulation entre les niveaux village – local – national a été réaffirmé comme le recommandent les évaluateurs.

Les tensions observées lors du passage des évaluateurs, voire les confusions de rôles et de fonctions entre les GIE, GPF, regroupements de GIE, PSAOP (CLCOP, CRCR, etc.) ont été clarifiées par les représentants des organisations de base qui, dans leurs statuts et règlement intérieur, séparent bien les rôles définis pour les cadres de concertation et ceux dévolus aux GIE. Les cadres de concertation n'ont pas de fonction économique ; c'est plutôt un lieu d'échange, de concertation, de dialogue et de coordination.

Pour éviter une forte dépendance des cadres de concertation et promouvoir leur autonomie, il est plus que souhaitable de les impliquer dans la conception et la réalisation des projets en tant que produits et acteurs des organisations de base dont ils sont les représentants.

La plupart des participants s'accordent à dire qu'il n'y a pas de confusion de rôles entre les instances de gouvernance locale que sont les CVD, CR, PVD, PDL et les organisations professionnelles agricoles comme les GIE, Fédérations, etc. Il faut noter cependant que dans la crise de la filière

arachide, certains acteurs de terrain ont participé à la recherche de stratégies palliatives de terrain ; ceci ne remet pas en cause les rôles et fonctions de chaque structure.

Dans l'amélioration de l'efficacité des projets dans leurs actions auprès des ruraux, il est recommandé d'appuyer les initiatives des membres des CVD ; les projets doivent soutenir les initiatives de base et développer les collaborations.

La nécessité d'une meilleure communication entre les projets FIDA, instances de gouvernance locale, organisations professionnelles et OP/services conseil et d'appui à renforcer. Des informations et des éclairages de part et d'autre ont permis une meilleure connaissance des organisations, structures et services évoluant dans le monde rural.

RECOMMANDATIONS PARTICULIERES

- Un atelier regroupant l'ensemble des acteurs de terrain pour mieux comprendre la place et le rôle de chaque acteur est vivement souhaité sous l'égide du Ministère de l'Agriculture ;
- Les relations entre OP et services de conseil et d'appui à l'innovation agricole sont saines mais méritent d'être renforcées pour plus d'efficacité et d'opérationnalité ;
- Les nouvelles structures mises en place dans le milieu rural doivent s'approcher des structures existantes pour éviter des doubles emplois ;
- Il est recommandé l'harmonisation des procédures dans la mesure du possible ; mieux, une procédure unique en direction par exemple des CLCOP, expression de la politique nationale, qui se mettent progressivement en place à travers le pays ;
- Pour l'avenir, les OP ne doivent pas être l'émanation des projets ;
- Les OP doivent créer les conditions de leur autonomie en termes de ressources ;
- Les instances de gouvernance locale et les organisations professionnelles sont différentes mais complémentaires ;
- Il est recommandé de travailler avec les CLCOP là où elles existent, avec les OP là où les CLCOP ne sont pas encore mises en place ;
- Il est recommandé également que les projets participent au renforcement des capacités des OP.

En conclusion, l'autonomie, c'est une question de confiance, d'entente et de conviction de part et d'autre, vertus que l'on retrouve chez les femmes.

GROUPE 2

La commission sur le Financement Rural composée de …….……
réunie sous la présidence de M. Mamadou Diouf a analysé les recommandations relatives au financement rural.

Premier thème portant sur le développement des services ruraux

Recommandation No. 1:

« Les instruments "projets" ont largement montré leurs limites comme outils de développement de services financiers ruraux; à cet égard, ils devraient être tenus à l'écart des aspects de financement rural et se focaliser plutôt sur des activités pour lesquelles ils ont des compétences distinctes avérées (aménagements, infrastructures rurales, organisation villageoise, etc.); en d'autres termes, les projets ne devraient pas se faire confier la fonction de mise en oeuvre d'opérations de financement rural. »

Recommandation No.2 :

« Suivant la même logique, le Gouvernement devrait décourager l'implication des projets de développement dans la mise en oeuvre d'instruments financiers tels que lignes de crédit, fonds de garantie, etc. qui créent davantage de perturbations sur l'environnement qu'ils n'apportent de véritables solutions durables au financement rural ; en particulier, la mise en oeuvre de lignes de crédit par des projets tels que le PMIA, etc. – qui sont des structures non pérennes agissant hors du système traditionnel – devraient être découragée progressivement. »

Les avis en faveur de cette recommandation peuvent être résumés ci-après :

- Les projets ne sont pas outillés pour la mise en place directe, par eux-mêmes, du crédit, encore moins pour son suivi ;
- Le rôle des projets doit être d'assurer un appui technique et institutionnel en favorisant l'implantation de caisses de proximité ;
- Les projets ayant une durée de vie limitée dans le temps, la pérennisation de l'activité liée au crédit n'est pas assurée ;
- La réglementation monétaire ne permet pas aux projets d'administrer du crédit ;
- Les projets, genre PMIA, rencontrent d'énormes difficultés dans la mise en place du crédit ;
- Enfin, l'épargne ne peut être mobilisée par ces structures.

Cependant, certains membres, dont les représentants des bénéficiaires, sont contre la recommandation pour les raisons suivantes :

- L'accès au crédit étant une difficulté réelle en zone rurale, les projets doivent encor accompagner les bénéficiaires dans la mise en place du crédit ;
- Les institutions financières elles-mêmes hésitent à s'implanter là où il n'y a pas d'encadrement adéquat, car les conditions n'étant pas attractives ;
- En l'absence de projets, l'innovation technologique pourrait ne pas être financée ;

Après discussions, la position suivante a été adoptée :

- La commission estime, après avoir pris connaissance de l'orientation de l'étude commanditée par le PADV, le POGV2 et le PAGF2 allant dans le sens du désengagement des projets dans la mise en place directe du crédit, que la nécessité de laisser le SFD et les banques s'impliquer directement dans le crédit doit être retenue ;

- Toutefois, les projets pourraient notamment, par le biais de protocoles les liant aux institutions de crédit, assurer l'accès au financement à leurs bénéficiaires en mettant en place des mécanismes appropriés (fonds de risque opérationnel, ressources à des conditions concessionnelles, fonds de cautionnement mutuel, fonds de calamités, etc.).

Recommandations 3

« La fourniture durable de services financiers aux populations rurales passe avant tout par un renforcement du secteur financier rural et une professionnalisation des opérateurs : il nous paraît donc prioritaire de développer et de renforcer l'offre en milieu rural en améliorant la couverture géographique, en renforçant et en développant les capacités des SFD ; ceci pourrait se faire à travers des appuis techniques coordonnés dans le cadre d'une approche programme ; une telle approche ciblerait par exemple les domaines suivants : I) aider à l'intégration des caisses isolées en réseau pour éviter une trop grande atomisation qui rend difficile la viabilité financière de ces caisses : ii) tester et développer des expériences intéressantes en matière de fourniture de services financiers adaptés en milieu rural ; iii) apporter des appuis logistiques à des réseaux pour les aider à améliorer leur présence en milieu rural ;'iv) aider les SFD, à travers des appuis techniques, à recherche et à mettre en place des produits financiers appropriés. »

La commission relève les points suivants ;

- Absence ou faible présence des grands réseaux en milieu rural ;
- Atomisation de l'offre de services locaux ;
- Manque de professionnalisme des caisses locales (souvent isolées).

Il y a donc un besoin d'apporter les appuis suivants :

- En faveur de l'intégration des caisses locales isolées en réseau ;
- Pour une meilleure professionnalisation à travers la formation, l'équipement en coffre-fort, ordinateurs, etc ;
- Pou la recherche de nouveaux produits adaptés aux besoins des populations rurales.

Toutefois, la commission recommande que ces appuis se fassent directement par les projets à travers, notamment, des protocoles appropriés, au lieu de mettre en place un programme national.

Pour appuyer cette dynamique, il est recommandé donc au Gouvernement de tenir compte de la spécificité rurale dans le cadre de la définition de la stratégie nationale de la microfinance.

Recommandation No. 4

« Parallèlement à cette démarche, les partenaires devraient réfléchir à la mise en oeuvre d'une stratégie impliquant le secteur financier formel dans l'allocation de ressources financières selon le schéma suivant : les lignes de crédit disponibles pourraient être rétrocédées à des intermédiaires financiers de premier niveau (CNCAS, certains réseaux de SFD tels que l'ACEP, le PAMECAS, etc.) qui seraient des « grossistes » pour des caisses locales plus petites ; cette question aborde les relations qui devraient exister entre le système bancaire liquide et les institutions de microfiance qui constituent un enjeu pour favoriser le refinancement de ces dernières et garantir ainsi une disponibilité du financement des populations rurales pauvres. L'expérience malheureuse du POGV avec le CMS ne doit pas remettre en cause cette idée ; il faudrait simplement I) mieux identifier les structures devant bénéficier de la rétrocession des lignes de crédit et ii) mettre en oeuvre les appuis techniques permettant de renforcer les SFD de second niveau (formation, mise en place de procédures et de système d'information de gestion, reconnaissance juridique, appuis logistiques, etc.) afin de sécuriser les fonds. »

Cette recommandation récurrente ne trouve pas encore de traduction concrète au niveau du terrain, malgré la disponibilité des ressources au niveau des banques. Il convient donc de mener les actions suivantes :

- Renforcer la professionnalisation des réseaux, afin de leur permettre d'être attractifs et dignes de confiance auprès desdites banques qui cherchent à placer leurs excédents de ressources ;
- Rapprocher les banques et les réseaux pour une meilleure articulation ;
- Prévoir des refinancements à des taux concessionnels ;
- Enfin, mettre en place des fonds de bonification pour des opérations spécifiques.

Deuxième thème : Financement des infrastructures en milieu rural

D'une manière générale et à l'échelle nationale, les projets ont des difficultés pour mobiliser la participation des bénéficiaires dans la réalisation des infrastructures communautaires. En outre, les taux varient d'un projet à l'autre sur le plan national, alors qu'ils interviennent dans les mêmes régions.

> À titre d'exemple, l'AFDS financée par la Banque mondiale, demande 5% ; le PNIR prévoit 20% (5% pour la communauté rurale, 15% pour les bénéficiaires), tandis qu'au PADV, il est prévu 30% et au PAGF, seule la participation en termes de force de travail est demandée.

Et comme suite à la recommandation de l'Atelier portant sur la mise en oeuvre des directeurs de projets FIDA, de Cotonou, d'octobre dernier, demandant la modulation de cette participation en fonction des capacités des bénéficiaires, la commission recommande :

- Pour les infrastructures à rentabilité diffuse (case de saute, classe, etc.), un taux de 5% en nature ou en espèces ;
- Pou les infrastructures génératrices de revenus, un taux maximum de 10%.

Troisième thème : Mise en marchés

D'une manière générale, les projets réalisent des infrastructures, organisent la production sans se soucier des marchés et débouchés, facteurs importants,

Les points suivants ont été notés :

- L'absence de débouchés pour certaines spéculations, tel le riz de la vallée, l'oignon dans les zones maraîchères etc.) ;
- L'impossibilité sur les micro-entreprises de bien répondre aux appels d'offres, car n'étant pas outillés du point de vue de la gestion administrative ;
- L'insuffisance du marketing en direction de la production locale.

En conséquence, la Commission recommande que :

- Les projets prévoient une composante « appui au développement des marchés pour les produits et services générés par leur intervention suivant des procédures qui soient définies dans le cadre de la mise en oeuvre ;
- Des aménagements au plan réglementaire dans le but de privilégier la préférence locale dans les appels d'offres, tout en n'occultant pas l'exigence d'avoir des produits compétitifs au point de vue prix et qualité ;

Enfin des procédures seront définies dans le cadre de la mise en oeuvre. D'ores et déjà l'on peut retenir les aspects suivants :

- Marketing (promotion, recherche de label, etc.) ;

Produits financiers adaptés (avances sur marchés, etc.).

GROUPE 3

- AMELIORATION DES PERFORMANCES DE L'OUTIL PROJET
- ARTICULATON ENTRE LES NIVEAUX LOCAUX ET LE NIVEAU NATIONAL
- PROGRAMME DE COOPERATION FIDA-SENEGAL
- PREPARATION DU COSOP

A. AMELIORATION DES PERFORMANCES DE L'OUTIL PROJET

A1. DEFINIR DE MANIERE PLUS PRECISE LES ROLES DES UGP ET DES OPERATEURS

- Les opérateurs sont détenteurs d'un contrat de prestation de services
- L'intervention des opérateurs est encore récente
- Les opérateurs permettent d'obtenir des UGP légères
- Les UGP sont détentrices de la légitimité publique
- Les UGP doivent avoir une stratégie explicite de retrait et les opérateurs ne devraient pas s'inscrire dans une perspective de pérennité car…
- … la finalité des interventions est d'aboutir à l'autonomie opérationnelle des organisations paysannes

RECOMMANDATIONS

1. Clarifier les missions des organisations paysannes, des opérateurs et des UGP, en concertation avec les différents partenaires
2. Élaborer un cadre de référence commun et modulable
3. Préparer une stratégie explicite de retrait des UGP et des opérateurs
4. Établir des relations de partenariat directe avec les organisations paysannes locales dont le développement institutionnel permet de mettre en oeuvre des programmes spécifiques
5. Confier aux opérateurs les interventions initiales quand les organisations paysannes sont encore faibles

A2. RENFORCER LES OUTILS DE PILOTAGE STRATEGIQUE DES UGP

1. Le S/E est une fonction qui doit avoir une position centrale et doit être insérée dans un cadre participatif
2. Introduire une dimension d'auto-évaluation participative
3. Appui méthodologique pour l'évaluation et la veille
4. Situation initiale de référence et indicateurs d'effets et d'impact

B. ARTICULATION ENTRE LES NIVEAUX LOCAUX ET LE NIVEAU NATIONAL

1. Insérer les projets dans le développement local en retenant la CR comme espace d'intervention et le village comme base d'exécution
2. Respecter le cadrage institutionnel mis en place par l'Etat et les prérogatives dévolues aux pouvoirs locaux

3. Rechercher les points d'arrimage des projets avec les programmes nationaux exécutes au niveau local
4. Structurer la demande de façon à mieux organiser et articuler l'offre de services, notamment d'appui-conseil
5. Élargir la couverture géographique du PROMER au niveau national

C. PROGRAMME DE COOPERATION FIDA/SENEGAL

1. Organiser un atelier de tous les projets pour élaborer un cadre stratégique et définir les modalités de travail en commun afin de renforcer les synergies locales
2. Instituer des réunions périodiques avec les partenaires sur des thèmes d'intérêt commun et de créer des réflexes de partenariat
3. Mettre en place un mécanisme qui puisse assurer la supervision et la capitalisation des acquis, favoriser les relations inter-projets, et développer le dialogue entre les partenaires nationaux, le FIDA et les autres bailleurs de fonds

D. PREPARATION DU COSOP

1. Le COSOP est le cadre stratégique pour la coopération Sénégal-FIDA et s'appuie sur un partenariat
2. Il doit s'inscrire dans le cadre du DSRP, de la politique sectorielle agricole et des recommandations de notre atelier
3. Créer un comité de pilotage intégrant les différentes sensibilités des partenaires nationaux, notamment organisations paysannes et de femmes, pouvoirs locaux, ministères
4. Organiser un atelier de discussion et validation de la future stratégie avant fin 2003

DISCOURS DE CLÔTURE DE M. MOHAMED BEAVOGUI

Excellence Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les Représentants des Partenaires au Développement,
Mesdames et messieurs les représentants du monde paysan,
Chers collègues Directeurs de Projets et Opérateurs,
Mesdames et Messieurs les Participants,

- Je disais hier à l'ouverture que le but ultime de cette consultation était d'asseoir les bases qui permettraient d'élaborer une feuille de route **commune** pour le renforcement de la lutte contre la pauvreté rurale au Sénégal. En effet, le FIDA inaugure une approche nouvelle de préparation du cadre stratégique de coopération. Il ne s'agira plus, comme par le passé, d'un document interne au FIDA et ignoré des partenaires nationaux. Au contraire, il devra être le fruit d'une collaboration étroite avec toutes les parties prenantes.

- Notre atelier constitue la dernière étape du processus d'évaluation du programme, mais il marque aussi le début de la préparation de ce nouveau cadre stratégique, qui, pour reprendre les mots de Monsieur le ministre de l'Agriculture, sera le cadre de coopération entre le Sénégal et le FIDA.

- Le FIDA a voulu inscrire ce travail dans une perspective de partenariat et je suis heureux de constater que le partenariat et le dialogue ont constitué le fil conducteur de l'atelier, et en particulier des travaux des commissions. Comme l'a dit le rapporteur de la 1e commission, les travaux se sont déroulés dans un esprit d'écoute et de rencontre, entre des acteurs qui partagent des objectifs communs mais qui se connaissent parfois trop peu. Des manifestations telles que cet atelier contribuent à combler le déficit de communication qui semble exister, et à trouver les voies de coopérations nouvelles.

- Cet esprit d'écoute et de rencontre a certainement aussi contribué à arriver facilement à un consensus sur les recommandations. Il a enfin permis de dégager le souhait unanimement exprimé par cette assemblée de renforcer les collaborations et de bâtir ensemble les partenariats de demain. Quand nous parlons de partenariat, nous voyons bien sûr le partenariat entre tous les acteurs locaux. Mais nous pensons aussi au partenariat entre décideurs locaux et nationaux, entre le Gouvernement et le FIDA, ou encore avec les autres bailleurs de fonds qui sont engagés dans la lutte contre la pauvreté rurale au Sénégal.

- L'atelier, au-delà de l'évaluation du programme, a aussi permis de discuter franchement de l'ensemble des problèmes qui affectent le développement rural. Il se confirme ainsi que les projets du FIDA s'inscrivent au cœur des problématiques du monde rural, qu'ils peuvent être porteurs d'innovations et qu'ils peuvent contribuer au dialogue politique.

- Soyez assurés que les recommandations issues de cet atelier constitueront les fondations du futur cadre de coopération, en particulier, il en est une qui constituera la pierre angulaire du prochain programme. Je veux parler de la recommandation selon laquelle la Communauté rurale doit être la porte d'entrée des interventions des projets, un espace de planification et de programmation des investissements publics, et, plus largement, des questions qui intéressent le bien-être collectif. En effet, il existe un cadre constitutionnel et légal, qui attribue aux communautés rurales des compétences claires, qui demandent à être mises en œuvre. Le village, quant à lui, continue d'être le niveau privilégié d'exécution. Ainsi, les projets cofinancés par le FIDA peuvent ainsi contribuer à donner une expression concrète à la décentralisation.

- Il est une autre recommandation, à mes yeux tout aussi essentielle, celle qui suggère que les projets sont "mortels" et qu'ils doivent donc concentrer leurs appuis sur les structures qui ont vocation à devenir pérennes. En particulier, les projets doivent épauler les organisations paysannes pour qu'elles deviennent des acteurs autonomes, aptes à répondre aux attentes de leurs membres.

- Soyez assurés également que le partenariat pour l'élaboration des futures orientations stratégiques ne s'arrête pas aujourd'hui. Comme l'a souhaité cette assemblée, ce travail va se poursuivre avec la mise en place d'un comité de pilotage, dans lequel seront représentés les principaux acteurs du programme de coopération Sénégal-FIDA: ministères, représentants des organisations paysannes et féminines, représentants des pouvoirs locaux. Ce comité devrait commencer ses travaux dès la semaine prochaine et fournir les orientations à la préparation d'une première mouture du cadre de coopération. Cette première ébauche sera ensuite discutée et validée dans un cadre de concertation plus large, au cours d'un atelier qui bénéficiera certainement de l'expérience de ces deux jours. Cet atelier devrait être organisé d'ici la fin de l'année.

- Vous tous qui avez participé à l'atelier qui se conclut aujourd'hui, vous aurez ainsi l'occasion de continuer le dialogue avec le FIDA sur les options stratégiques futures, soit directement, soit à travers vos représentations. Je vous invite donc à poursuivre la réflexion et à continuer à être des partenaires très actifs !

Je vous remercie.

LISTE DES PARTICIPANTS

Saly, 15-16 juillet 2003

Institutions, projets et organisations	Qualité	Effectif
Ministères centraux		
S.E. M. Habib SY	Ministre de l'agriculture et de l'élevage	
Moussa BAKHAYOKHO	Conseiller technique ministériel/MAE	
Mamadou Khafidiou DIALLO	Conseiller technique/Président C^{té} pilotage	
Mame Ndéné LO	Conseiller technique//MAE	
Oumy Khaïry GUEYE SECK	Conseillère technique No2/MAE	
Mohamed Elimane LÔ	Conseiller technique en communication/MAE	
Aïssadou CISSOKO	Secrétaire/Cabinet/MAE	
Amadou Lamine DIAGNE	Conseiller technique (MEPN)	
Ndiaya NDOYE	Juriste AT/CPEC/MEF	
Gorgui Yerin FALL	Représentant DDI/MEF	
Mamadou Moustapha BA	Chef Bureau primaire DCEF/MEF	
Ben Omar DIONE	Chef du Protocole/MAE	12
Projets et partenaires		
POGV2		
Fatou Gaye SARR	Directrice POGV2	
Mamina NDIAYE	Responsable Suivi-Evaluation	
Waly NDIAYE	Responsable Appui aux Systèmes de Production Agricoles et Durables	
Ali Sada TIMERA	Opérateur Partenaire Polyvalent/ENEA	
Jean-Philippe DIOUF	Opérateur Partenaire /CARITAS	
Ndéye FALL	Animatrice CVD	
Moustapha THIAM	Trésorier, Fédération CVD	
Samba WÉLÉ	Président de la Fédération des CVD	
Ibrahima NIASS	CCPA, Kaolack	
PRODAM		
Mamadou Thierno BA	Directeur PRODAM	
Abdoul Hamady BIAKO	Fédération Kawral Ngenar et Bosséa de M.	
Birane DIACK	Fédérationawral Ngenar et Bosséa de M.	
Thierno Aliou BÂ	Président USE appui aux CAPEC	
PROMER	Directeur PROMER	
Elhadji DIAO	Responsable Régional de la Cellule de Tambacounda	
Massamba DIOP	Opérateur PROMER	
Tombo CAMARA		
PADV	Directeur du PADV	
Khadim GUEYE	Responsable régional, AQUADEV-PADV	
Makha DIAKHO	Responsable Service Planification Appui et suivi/PADV	
Abiboulaye BA		

Institutions, projets et organisations	Qualité	Effectif
PAGF2		
Moumar GUEYE	Directeur PAGF2	
Soulèye KITANE	Responsable Suivi-Evaluation	
Mamadou Dior DIAW	Conseiller en Développement participatif	
Jean-Philippe COLY	Conseiller en développement participatif	
Aïda NDIAYE	Représentant bénéficiaires	
Abdou DIAGNE	Président CDJ/Représentant bénéficiaires	
Mactar DIENG	Représentant bénéficiaires	
Bousso N'GOM	Représentant bénéficiaires	
Soukeije THIONGANE	SENAGROSOL-CONSULT	
Babacar DIENG	Responsable Programme Cabinet MSA	
PNIR		
Moussa Camara LÔ	Coordonnateur PNIR	
Mor Badiane TINE	Responsable administratif et financier	28
PSAOP et partenaires		
Mohamadou Lamine DIA	Ingénieur agronome Direction DAPS/MAE	
Daouda FALL	Directeur général ANCAR	
Cheikh Omar BA	Directeur du BANE/ISRA	
Ousmane NDIAYE	Coordonnateur ASPRODEB	4
Finance rurale		
Mamadou DIOUF	Directeur crédit réseau CNCAS	
Sayfoulaye BALDÉ	Directeur des engagements CMS	
Papa Aly NDIOR	Directeur général adjoint ACEP	3
OP et ONG		
Samba GUEYE	Secrétaire général CNCR	
Khady NDAO	Trésorière CRCR Kaolack	
Papa Banda DIEYE	Agriculteur CRCR Tamba	
Moussa NDIAYE	Cultivateur CRCR Louga	
Mamadou Sadou SOW	Président CRCR Matam	
Della DIAGNE	Chargée de programme ENDA/GRAF	6
Bailleurs de fonds et partenaires		
Ganda Seini HASSANE	Directeur DDRI/BOAD	
Cheikh Tidiane MBENGUE	Chargé de programme/PNUD	
Aboubakry ATHIE	Assistant de projet GTZ	3
FIDA		
Mohamed Béavogui	Directeur (PA), FIDA	
Sylvie Marzin	Chargé de portefeuille (PA), FIDA	
Mohamed Ben-Senia	Chargé du portefeuille (PA), FIDA	
David Kingsbury	Economiste régional (PA), FIDA	
Jean-Philippe Audinet	Chargé d'évaluation, (OE), FIDA	
Agnès Deshormes	Consultante, FIDA	
Issa Barro	Consultant, FIDA	
Mohamed Racine Sy	Consultant, FIDA	
Catherine Mathé	Assistante, FIDA	9
Total		**65**