

Dynamiques paysannes

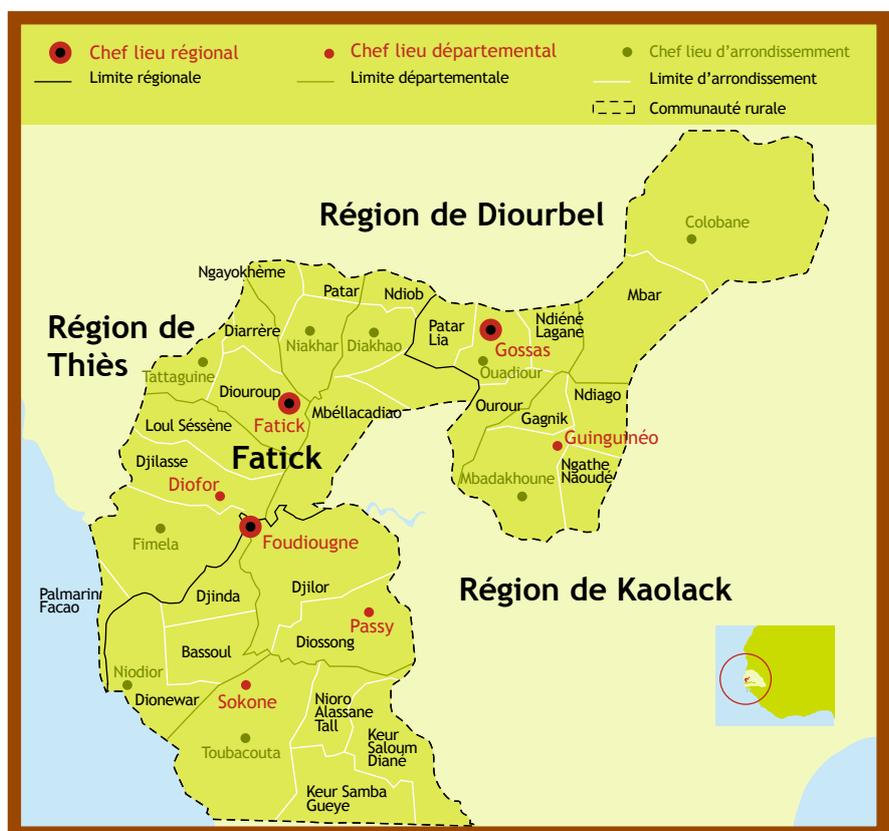
Programme de développement intégré de Fatick (Sénégal) : une dynamique d'animation du territoire à renforcer

Un ancrage régional fort pour une stratégie d'animation du territoire

Un choix clair en faveur des femmes

Les principales composantes du PDIF

La dynamique d'animation du territoire au sein du programme



Mise en perspective

A la fin des années 1990, SOS Faim prenait l'initiative d'une étude couvrant 5 régions du Sénégal pour y identifier des organisations de producteurs ayant un potentiel de croissance dans la perspective de construire un programme de développement local.

Après cette étude, le choix s'est porté sur la région de Fatick (724.345 habitants¹), l'une des plus pauvres du pays. Le taux de pauvreté (57,1 %²) y reste largement supérieur à la moyenne nationale (35,6 %).

1 : Source : Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie du Sénégal – rapport août 2011.

2 : Source : Agence de Presse Sénégalaise – 20 juin 2013.

En outre, selon le schéma régional d'aménagement du territoire de Fatick, la région se caractérisait par :

- **un faible niveau d'équipement** consécutif à l'insuffisance de mesures d'accompagnement depuis la création de la région en 1984 ;
- **le manque d'intégration de son espace** suite à son faible réseau routier ;
- **une forte présence de terres salinées** (33,6 % du territoire régional) ;
- **une faible urbanisation**, toujours d'actualité actuellement (13,1 % selon les chiffres ANSD d'août 2011)
- **une absence** quasiment totale du secteur tertiaire.

Depuis son lancement en 1999, le programme de développement intégré de Fatick (PDIF) a connu quatre phases :

- une phase pilote, entre 1999 et 2002, avec des appuis limités et ponctuels à 11 organisations paysannes ;
- après ce test, une première phase de 5 ans (2003 à 2007), avec trois axes d'intervention :
 - > le renforcement des capacités des structures fédératives (en particulier les groupements féminins) et la création en leur sein d'une dynamique organisationnelle ;
 - > le soutien aux activités économiques des groupements à la base (par une dotation en fonds de crédits) ;
 - > l'appui à un ensemble d'acteurs de la région avec la recherche de synergies entre eux.
- **La deuxième phase**, plus courte (3 ans), a permis de consolider les acquis de la première, mais également, de mettre en place un fonds de solidarité régional et de travailler sur trois filières porteuses pour la région : l'anacarde, le sel et l'élevage caprin.
- **La troisième phase** (2011-2013) s'est située dans la continuité, mais avec un accent à la fois sur le soutien à l'entrepreneuriat féminin et sur l'animation du territoire.

Le programme a fait l'objet de plusieurs évaluations externes et ce document est largement inspiré par ces rapports datant respectivement de 2003, 2007 et 2013³.

³ : Évaluation de la phase pilote du programme d'appui aux organisations paysannes dynamiques de la région de Fatick – Mark Nieuwerker – février 2003. Évaluation des apports en animation du territoire et soutien aux filières économiques de la phase 2003-2007 du PDIF – Simon Tomety et Fatoumata Bintou Drame – septembre 2007. Évaluation prospective du programme de développement intégré de Fatick – Mody Ba – avril 2013.

Un ancrage régional fort pour une stratégie d'animation du territoire

L'ancrage institutionnel du programme de développement intégré de Fatick est assuré par le Conseil régional. De cette manière, il s'intègre à la fois dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et dans le programme régional de développement intégré de Fatick porté par le même Conseil régional.

La stratégie d'intervention du PDIF privilégie la création ou la dynamisation des espaces de coopération entre les structures de l'État, les collectivités territoriales décentralisées et les organisations de la société civile, ainsi que l'articulation entre les différentes échelles territoriales d'intervention (région, département, arrondissement, communauté rurale/commune, village/quartier). L'enjeu de cette mobilisation est de dépasser les clivages et les problèmes de leadership entre les institutions territoriales pour arriver à des projets collectifs de développement du territoire bénéficiant d'un large consensus.

Les principes d'intervention du PDIF

- Appuyer des dynamiques existantes et donc soutenir des organisations en place après un diagnostic permettant de construire un accompagnement approprié ;
- Spatialiser les interventions de façon à prendre en considération les enjeux de la décentralisation et du développement local (découpage selon les 10 arrondissements et les communes) ;
- Appuyer les instruments financiers autogérés pour lutter contre la pauvreté et limiter le recours à l'usure : articulations entre OP et mutuelles d'épargne et de crédit ;
- Privilégier une approche participative.

Un comité de pilotage fonctionnel

Pour appuyer le dialogue, le partage d'informations et d'expériences et la coopération entre les institutions en charge du développement territorial, le PDIF est épaulé par un comité de pilotage de 29 membres présidé par le gouverneur et composé de représentants des collectivi-

L'enjeu de cette mobilisation est d'arriver à des projets collectifs de développement du territoire bénéficiant d'un large consensus.



© PCO - SOS Faim

tés territoriales (Conseil régional), de l'administration territoriale (Gouvernance et Préfecture), des services déconcentrés de l'État et de représentants de la société civile bénéficiaire du programme.

Le comité de pilotage traite à la fois de la programmation des activités (prospective) et de leur bilan. Parmi les sujets abordés au niveau de la prospective, on notera : (i) l'établissement de critères objectifs de sélection des arrondissements et organisations paysannes à financer, (ii) la définition des outils de capitalisation et la stratégie de leur opérationnalisation au niveau régional, (iii) la socialisation des rapports d'études sur les filières, (iv) des échanges d'idées sur les approches de promotion d'un entrepreneuriat rural dynamique dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, (v) la démarche d'intervention des ONG dans la région, (vi) l'extension géographique (arrondissements et communes) et/ou extension thématique (nouvelles filières à intégrer).

Un dispositif d'animation léger

L'équipe du PDIF est légère : un coordinateur et deux cadres sont en charge de l'animation, du développement rural et du micro crédit, avec du personnel de support. Elle bénéficie d'un encadrement méthodologique du Gerad⁴ qui est le maître d'œuvre du PDIF. L'ONG SOS Faim est impliquée à la fois au niveau de la réflexion stratégique et du financement.

Cette équipe s'appuie sur la capacité installée des services déconcentrés de l'État : les CADL (Centre d'Appui au Développement Local) pour un suivi de proximité, en particulier : l'identification des Groupements de Promotion Féminine (GPF) dynamiques, l'encadrement dans le choix des Activités Génératrices de Revenus (AGR), le suivi de ces AGR. Dans ce contexte, le PDIF a appuyé les CADL par la dotation de matériel informatique et de consommables.

Les services régionaux de l'agriculture, de l'élevage, des eaux et forêts, de l'environnement et du commerce participent à l'animation du territoire dans le cadre du programme.

4 : Groupe d'Étude, de Recherche et d'Appui au Développement



© PCO - SOS Faim

Réunion d'un groupement de promotion féminine.

Un choix clair en faveur des femmes

Dès la première phase du programme, un certain nombre d'éléments ont amené le PDIF à clairement faire un choix orienté vers les femmes organisées en groupement, de manière à toucher une population plus précarisée : en effet, elles représentent la majorité de la population dans les zones rurales (l'exode rural concerne plutôt les hommes) ; elles effectuent 85 % des travaux agricoles et composent les deux tiers des effectifs dans le petit commerce ; elles ont souvent des journées doubles qui comptent de 12 à 15 heures ; elles sont analphabètes à 75 % ; elles sont sous représentées dans les sphères décisionnelles.

Les principales composantes du PDIF

Le programme comprend trois composantes principales : l'appui aux activités économiques des femmes, le déploiement de filières porteuses pour l'économie régionale et l'animation du territoire concerné.

Les activités économiques des femmes soutenues par le crédit.

Historiquement, il a été le premier axe important du programme, avec les groupements de promotion féminine (GPF) et les 3 Mutuelles d'Épargne et de Crédit (MEC) créées par ces GPF. L'option était d'appuyer la consolidation de systèmes financiers décentralisés existants, initiés par les fédérations de groupements de promotion féminine. De cette manière, l'appropriation était



© AKC – SDS Faim

Équipe de la mutuelle de Foundiougne.

à priori assurée et l'ensemble favorisait une plus forte articulation entre les organisations de productrices et les institutions de financement rural existantes.

Les fonds de crédits apportés dans le cadre du PDIF ont dès lors été domiciliés dans les trois mutuelles : le Sine (Fatick), Sant Yalla (Gossas) et Dimbalante (Foundiougne). Et une convention tripartite a été signée entre le programme, les MEC et les structures fédératives de GPF. Dans ce schéma, la MEC est prestataire de services financiers (intermédiation financière) et les GPF sécurisent le crédit : sélection des bénéficiaires et suivi des crédits et des recouvrements.

Jusqu'à la fin de la première phase du programme (2007), 228.673,5 €⁵ de fonds de crédits ont été mis à disposition, ce qui correspond à 15.244,9 € par arrondissement rural et 7.622,45 € par commune avec une exception pour la ville de Fatick qui s'est vu attribuer un montant de 30.489,8 €.

De mars 2005 à juillet 2007, 4 cycles de crédits ont eu lieu. Ces quatre générations de crédits ont permis de consolider une discipline collective de remboursement, dans la mesure où d'un cycle à l'autre, la performance de remboursement était un élément déclencheur de l'éligibilité du groupement pour le cycle suivant. Il y a donc eu un effort de rigueur et de transparence dans la sélection des bénéficiaires.

Pendant cette phase, les crédits ont été placés à 10 % par semestre et 70 % des intérêts générés ont alimenté un fonds de solidarité régional. Les 30 autres pourcents ont permis de rétribuer les services des MEC (18 %) et d'assurer le fonctionnement des unions de groupements féminins (12 %).

Le crédit a été maîtrisé puisque les impayés plafonnaient à 1,54 % en 2007.

5 : Correspondant à 150.000.000 FCFA

L'évaluation réalisée en 2007 met cependant une limitation du modèle en exergue

« En dépit de ces performances, force est de reconnaître que les femmes dans leur grande majorité, n'épargnent principalement que pour accéder au crédit. De sorte que l'épargne obligatoire de 20 % préalable au crédit qu'elles constituent est utilisée pour rembourser les dernières tranches de crédit. Par conséquent, le crédit n'est en fait remboursé qu'aux 4/5 et le fait de consommer l'épargne aboutit à une absence d'épargne. Il s'ensuit que la femme doit recourir à nouveau à d'autres mécanismes pour reconstituer encore l'épargne préalable avant d'être éligible aux cycles de crédits suivants ».

La situation fin 2012 les différents fonds disponibles :

Le fonds GPF initial (228.673,5€ ou 150.000.000 FCFA) avait généré des intérêts de 61.368,3€, soit 40.255.000 FCFA. Il s'élevait dès lors à 290.041,8€. Le taux d'intérêt a été revu à la baisse, soit 7 % par semestre et la garantie demandée est de type groupe solidaire.

En 2009, un deuxième fonds a été créé : **le Fonds Entrepreneurial Féminin** (FEF) doté de 76.224,5€ (50.000.000 FCFA).

Fin 2012, il se montait à 79.273,5€ suite à la capitalisation des intérêts générés. Le taux d'intérêt annuel est de 8 %.

Le Fonds de Solidarité Régional, constitué à partir d'une partie des intérêts générés sur les deux fonds précédents, se montait à 54.131,8€ (35.507.503 FCFA). L'utilisation de ce fonds se trouve sous la responsabilité de l'Adif (Association pour le Développement Intégré de Fatick) qui regroupe l'ensemble des unions de femmes intégrées au PDIF. A l'avenir, ce fonds devrait être orienté vers le financement d'actions communautaires (digues anti-sel, banques céréalières, production et vente de semences, reboisement, ...), sous forme d'appuis non remboursables mais avec une contribution des bénéficiaires à hauteur de 25 %.

Depuis le lancement du PDIF, le total des crédits octroyés s'élevait à 2.170.393,8€ (1.423.685.000 FCFA), selon le détail ci-dessous : en termes de qualité du portefeuille, le portefeuille à risque⁶ (30 jours) était de 2,8 %.

Selon le rapport de l'évaluation réalisée en 2013, le bilan est plus mitigé au niveau des crédits. Plusieurs facteurs ont joué sur une dégradation de la sécurité du crédit :

> Le manque de transparence interne aux GPF dans la sélection des dossiers avec un accaparement des crédits par les dirigeantes et leur entourage familial (environ 50 %). Malgré ces problèmes de gouvernance, on peut constater une amélioration des conditions de vie et la constitution d'une épargne monétaire (52,5 % des cas) ou physique (25 %) ce qui représente une évolution positive par rapport à 2007.

> Les montants octroyés et la durée des crédits solidaires ne permettent pas réellement le développement

6 : Il s'agit d'un ratio obtenu en divisant le total de l'encours des prêts affichant un retard de 30 jours par le total de l'encours de tous les prêts. Le principe étant qu'un prêt affichant un retard nous indique que les autres paiements à venir pourraient aussi être en retard et qu'éventuellement, c'est l'ensemble de la créance qui pourrait être en danger.

A décembre 2012	GPF	GIE	Associations	Femmes entrepreneurs	Total
Nombre	2 005	178	76	-	2 259
Personnes	20 657	1 842	701	271	23 471
Montants FCFA	1.059.290.000	148.245.000	69.450.000	146.700.000	1.423.685.000
Montants €	1.614.877,2	225.998,1	105.875,8	223.642,7	2.170.393,8



© Gaël Turine – SOS Faim

Maïmouna Ndiaye, bénéficiaire du fonds pour l'entrepreneuriat féminin.

d'une activité économique C'est ainsi qu'en 2012, 47,5 % des femmes ont bénéficié d'un prêt égal ou inférieur à 50.000 FCFA (76 €).

► Les mutuelles canalisent les fonds mais ne jouent pas un rôle actif dans la sélection des dossiers et dans le recouvrement.

Les contraintes principales observées sont :

► Une offre insatisfaisante en volume et en qualité: les crédits court terme ne permettent pas de répondre aux besoins en financement de la production agricole et sont donc surtout orientés vers des activités commerciales et d'emboche.

► Dès lors, l'offre de crédit fait également l'impasse sur tous les besoins en investissement, mettant ainsi de côté une série d'acteurs économiques qui pourraient contribuer au développement régional.

► La caution solidaire, généralement acceptée au moment de la souscription du crédit, devient un sujet de controverse interne quand un problème se pose et gé-

nère des conflits entre le programme et les groupements féminins.

Quant au FEF, il concerne des femmes adultes (90 % ont entre 45 et 60 ans) et mariées (80 %). La plupart sont des femmes commerçantes et elles sont le plus souvent membres du bureau de leur GPF (point commun avec le crédit solidaire). La courte durée des prêts (1 an) est également vue comme un problème et une cause de difficulté de remboursement. Les montants sont nettement plus conséquents (entre 500.000 et 1.000.000 FCFA, soit entre 762 € et 1.524 €) mais leur durée exclut tout financement d'investissements. Il s'agit donc essentiellement de renforcer

les fonds de roulement d'une activité.

En conclusion, des mesures vont être prises pour faire évoluer la politique de crédit vers des pratiques plus ambitieuses pour financer notamment des investissements dans des activités porteuses comme la transformation de produits agricoles, des boutiques de ventes de semences et d'intrants, de l'artisanat rural, ...

La politique de crédit va évoluer vers des pratiques plus ambitieuses pour financer des investissements dans des activités porteuses.

Le déploiement de filières

L'évaluation réalisée en 2007 avait bien défini un ensemble d'éléments structurants pour une démarche d'appui à une filière :

1. *l'existence d'une potentialité économique valorisable par la production, la cueillette, les services : cas de l'élevage de caprins, de la production d'anacarde, d'extraction de sel, de l'écotourisme faisant l'objet de préoccupation partagée au niveau de la Région de Fatick;*

2. *la formation professionnelle des acteurs sur les normes requises et le système d'accès au marché : normes techniques (itinéraires d'élaboration du produit ou du service), normes économiques (maîtrise des coûts, emballage), normes marketing (étude de segmentation du marché, promotion commerciale), normes juridiques et éthiques (élimination de la main d'œuvre infantile), et obligations fiscales (contribution à la solidarité nationale et locale);*

3. *l'organisation des acteurs par profession: unions de producteurs concernées (anacarde, caprins, sel, écotourisme...) par exemple;*

4. *l'organisation en interprofession des acteurs professionnels sur la base d'une relation contractuelle de coopération spécifiant les droits et les obligations de chaque partie prenante se traduisant par l'institution d'un cadre de dialogue entre les professions et d'un programme d'activités : unions de producteurs concernées, importateurs de facteurs de production, transporteurs, commerçants, transformateurs...;*

5. *l'existence d'un système d'arbitrage entre les professions : rôle pouvant être joué par le représentant régional du département ministériel le plus concerné par le produit ou le service mobilisateur, la chambre de commerce...;*

6. *des accompagnateurs de filière: les services techniques d'appui-conseil, les administrations fiscales, les agences de publicité, les laboratoires de certification de qualité, les banquiers.*

Au titre de bilan de la phase 1 du programme, le rapport constatait que le PDIF avait beaucoup travaillé pour la dynamisation des éléments structurants 1 et 3 à travers des études préalables, l'appui-conseil et le renforcement des capacités des organisations de producteurs, notamment les GPF. Le bilan sur ces deux éléments était globalement satisfaisant et encourageant, le leadership des femmes s'étant affirmé à travers l'effet d'entraînement positif qu'a le développement organisationnel des unions de GPF sur les performances des MEC. Toutefois, des efforts de mobilisation de l'expertise locale pour l'accompagnement technique (maîtrise des normes) étaient à poursuivre.

Pour la phase suivante, il était recommandé d'approfondir la formation professionnelle des acteurs sur les normes et le système d'accès au marché d'une part, et d'élargir l'accompagnement aux autres éléments structurants de filière qui n'avaient pas encore pu être abordés de façon précise avec des indicateurs de performance à savoir : l'organisation en interprofession des acteurs professionnels, un système d'arbitrage entre les professions, la dynamisation et la contractualisation des relations avec les accompagnateurs de filière.

En résumé, la démarche d'intervention du PDIF observée par la mission d'évaluation s'apparentait plus à une intervention de soutien à un créneau de production ou de service qu'à une démarche de filière.

La notion de filière économique est constitutive du développement du territoire, ce dernier découlant de l'animation du territoire dont l'enjeu est de créer des liens entre les échelons territoriaux et entre les corps professionnels par le jeu de la synergie.

Enfin, le lien que faisait le PDIF entre l'animation du territoire et la promotion des filières paraissait d'une cohérence méthodologique évidente. « On ne saurait donner de la vitalité économique, sociale, technologique à un territoire sans l'organisation des acteurs par secteur et entre les secteurs autour de projets territoriaux fédérateurs ».

Le dernier exercice d'évaluation réalisé début 2013 a confirmé la pertinence de la stratégie de soutien à des filières régionales porteuses tout en constatant que certains biais signalés en 2007 n'ont pas réellement été corrigés.

« Le PDIF est parti de l'idée que le développement de filières porteuses permettait d'installer des chaînes de valeur capables de créer de la richesse dans les exploi-



© Geel Turine – SOS Faim

Collecte des noix d'anacarde.

tations familiales. Si le principe est en première analyse pertinent et recommandable, l'approche a toutefois montré ses limites : l'approche filière a été sectorielle et un cloisonnement a conduit à des solutions partielles voire ponctuelles. Le développement de la « culture » du sel et ses conséquences environnementales peu ou mal mesurées en sont une illustration. En effet, l'appui à la fédération des producteurs de sel (Frepas) a contribué à l'augmentation du prix payé au producteur de sel et par conséquent au développement de la saliculture et des superficies y consacrées. Mais aucun audit environnemental périodique n'a eu lieu ».

État des lieux des trois filières appuyées

L'anacarde – noix de cajou

La noix de cajou est devenue une culture complémentaire en vogue au Sénégal à partir des années 1990 avec l'arrivée d'exportateurs indiens. Ils achètent la production de noix de cajou à 95 % à l'état brut. Cette production est estimée entre 13.000 et 15.000 tonnes par an, dont environ 10 % proviennent de la zone d'intervention

du PDIF. La région de Fatick présente la caractéristique d'avoir une production de meilleure qualité (plus grand nombre de noix de grande taille au kilo).

**Le lien entre l'animation
du territoire et la
promotion des filières
paraissait d'une cohérence
méthodologique évidente.**

Deux fédérations coexistent en lien avec cette filière :

La FPPA, Fédération des Planteurs et Producteurs d'Anacardes, a été créée en 2001 et regroupe 19 Groupements d'Intérêt Economique (GIE) et 1 542 membres. Elle est devenue le principal interlocuteur des producteurs auprès des partenaires techniques et financiers.

Afin de permettre une forme de régulation des prix offerts aux producteurs, la FPPA a bénéficié d'un fonds de roulement de 37.900.000 FCFA (57.778 €) dans le cadre du PDIF. Ce fonds s'élevait fin 2012 à 36.457.000 FCFA (55.578 €), soit une décapitalisation de l'ordre de 3,8 %. Plusieurs leçons sont à tirer de cette expérience :

> Grâce à ce fonds, la FPPA n'a pas vraiment réussi à influencer les prix offerts aux producteurs par d'autres acteurs (prix qui sont par ailleurs partis à la hausse

pendant les dernières années pour tourner autour de 550 FCFA le kilo, soit 0,84 €);

- La FPPA s'est ménagée une trop faible marge bénéficiaire qui a entraîné la décapitalisation du fonds;
- Fin 2012, la plus grande partie de ce fonds n'était dès lors pas utilisée et bloquée en trésorerie (73%).

La FRGTA, Fédération Régionale des Groupements de femmes Transformatrices d'Anacarde, a été créée en 2008 et regroupe 28 GIÉ répartis en 4 zones et plus de 3.700 membres.

Elle a également bénéficié d'un fonds de roulement de 8.000.000 FCFA (12.196 €) mis à sa disposition par le PDIF.

Ce fonds a été distribué entre les différents GIÉ des 4 zones avec des résultats assez différenciés: alors que deux zones se sont comportées correctement (récupération de 100 % et 97 %), les deux autres zones affichent des résultats problématiques (aux alentours de 60 %). Le fonds a dès lors été bloqué pour l'ensemble des GIÉ jusqu'en juillet 2013, ce qui a suscité des tensions internes conséquentes. En juillet 2013, le fonds a été redistribué avec le principe de la responsabilisation des GIÉ de base.

Le PDIF a également installé trois unités communautaires de transformation semi-industrielle de noix de cajou qui participent à l'allègement des conditions de travail des femmes.

L'évaluation réalisée en 2013 relève que la coexistence de deux fédérations dans la filière s'est traduite par des conflits d'intérêt entre vendeurs (FFPA) et acheteurs (FRGTA) et qu'elle n'a pas permis de réaliser des économies d'échelle. En outre, beaucoup de ressources financières mises à leur disposition sont immobilisées au niveau de la filière. Un regroupement entre les deux fédérations en inter-profession est actuellement à l'étude.

Sel

Plus du tiers de la superficie du territoire régional est constitué de terres salées appelées "tannes". La région a une production moyenne estimée de 127.000 tonnes de sel par an. La salinisation croissante entre en concurrence avec la culture des céréales, en particulier le riz.

La filière rencontre différentes contraintes :

- Une technique artisanale d'iodation qui ne permet pas un traitement uniforme des lots.



© Gaël Turine - SOS Fam

Ramassage du sel.

Le PDIF a contribué à développer les filières choisies mais n'a pas encore réussi à trouver une articulation satisfaisante entre l'offre et la demande.

- Un marché qui s'est largement étendu avant de connaître une contraction due aux crises ivoirienne et malienne, avec pour conséquence un effondrement des prix.

En 2008, une fédération unique des producteurs de sel, la Frepas, a été créée grâce à une forte impulsion du PDIF. Elle regroupe actuellement 35 GIÉ de producteurs (80 % de femmes), continue d'enregistrer de nouvelles adhésions et arrive à assurer une gouvernance représentative. Il n'y a pratiquement pas de conflits et les instances se réunissent régulièrement.

Grâce au PDIF, la Frepas s'est dotée d'un magasin et de trois aires de stockage. Même si ces infrastructures ne sont pas encore totalement valorisées, celles-ci et un fonds de roulement ont

permis d'améliorer les performances de la fédération. Un fonds de roulement de 29 millions de FCFA (44.210 €) a été mis à la disposition de la fédération. Fin 2012, une grande partie de ce fonds était immobilisée en stock: en effet, le sel a été acheté à 12.500 FCFA (19 €) la tonne



© PCO – SOS Faim

Enclos d'élevage de chèvres.

en moyenne, alors que le prix de vente s'est écroulé de 25.000 FCFA (38 €) à 8.000 FCFA (12 €) suite à la contraction de la demande des marchés malien et ivoirien.

Élevage caprin

L'Association Régionale des Éleveurs Caprins de Fatick (Arecaf) s'est créée en 2010 et compte 42 organisations de base.

L'Arecaf accompagne ses membres par la vulgarisation de bonnes pratiques portant sur la conduite de l'élevage, l'amélioration de races, la culture de fourrages, la valorisation des produits de l'élevage, les soins vétérinaires et l'installation de pharmacies villageoises.

Dans le cadre du PDIF, 11 chèvres villageoises ont été mises en place (achat des animaux, enclos, stock initial de produits vétérinaires et d'aliments pour bétail). A la fin 2012, les résultats affichés sont relativement modestes : l'effectif total est en effet passé de 259 au départ (2010) à 287 (fin 2012). Dans

certain cas, il y a eu une forte mortalité mais aussi des vols. Ces données posent la question de la pertinence du système d'élevage communautaire adopté dans le cadre du programme de développement du Conseil régional.

Un bilan général des filières

Les différentes fédérations de producteurs ont des acquis évidents, surtout sur le plan technique, qui ne doivent pas masquer leurs faiblesses institutionnelles. Ces organisations ont sans doute reçu trop du PDIF sans contribution propre (à l'exception de la Frepas). Cette approche a généré une dépendance excessive vis-à-vis du programme, créant une forme d'attentisme de la part des dirigeants.

Le programme a certainement permis aux producteurs de comprendre les leviers du marché, mais les différents fonds de roulement destinés à protéger les producteurs contre les spéculations sur les prix ne leur ont pas permis d'influencer elles-mêmes

L'action du PDIF
a concouru à
l'enracinement de
la démocratie locale.

le marché. C'est vrai pour la noix de cajou et le sel en raison d'une capacité actuelle de production trop faible et d'une qualité insuffisante de la production. En outre, les fédérations manquent du poids politique et syndical nécessaire. Une alliance avec le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux du Sénégal (CNCR) pourrait favoriser cet aspect.

Pour les producteurs caprins, la question des prix se pose surtout pour les produits comme le yaourt et le fromage (débouchés, emballages, labellisation). Pour la vente des boucs, du lait et de la viande, les circuits sont mieux maîtrisés.

Finalement, le PDIF a sans nul doute contribué à développer les filières choisies mais n'a pas encore réussi à trouver une articulation satisfaisante entre l'offre (développée) et la demande qui devient de plus en plus exigeante en termes de normes de qualité.



La pratique systématique de la contractualisation bi et tripartite a promu une culture de gestion axée sur le résultat et renforcé l'apprentissage mutuel.



La dynamique d'animation du territoire au sein du programme

Elle passe par le renforcement des capacités des acteurs présents sur le territoire. La phase 2003-2007 a mis l'accent sur les GPF et les CADL avec 4 thématiques prioritaires : la gestion administrative et financière, l'entrepreneuriat féminin, la micro finance et l'outil informatique. Cette démarche a concerné 135 apprenants via 9 sessions (10 chefs de CADL et 125 leaders). L'optique était d'avoir des formateurs relais pour multiplier le savoir. En choisissant de renforcer les capacités de la société civile, le PDIF se plaçait dans un rôle éminemment pédagogique d'aider à la construction d'un dialogue entre les populations à travers leurs organisations représentatives et les Gouvernants sur les politiques publiques territoriales ou sectorielles.

Cette approche a permis plusieurs avancées significatives au cours de la programmation 2003-2007 :

- **L'insertion des appuis** dans les initiatives de développement de politique territoriale définies par le gouvernement du pays et les collectivités territoriales : la stratégie d'intervention du PDIF a parfaitement tenu compte de la législation sénégalaise sur la décentralisation et s'est fondée sur la stratégie nationale de lutte

contre la pauvreté ainsi que sur le programme régional de développement intégré de Fatick porté par le Conseil régional.

- **La mobilisation et la valorisation** des compétences locales et la mise en synergie des savoirs locaux pour constituer une ingénierie locale couvrant un maximum de secteurs de la vie économique et sociale des territoires.

- **L'organisation des forces vives** du territoire c'est-à-dire la mobilisation, la structuration et le renforcement des capacités de la société civile du niveau micro local (village, hameau) jusqu'au niveau régional en instituant un cadre organisé pour le dialogue avec les autorités politiques et administratives sur les stratégies de développement territoriales. Les actions de renforcement des capacités des unions locales et régionales, l'appui à la mise en réseau

des mutuelles d'épargne et de crédit et l'amorce de l'accompagnement de la structuration des filières (anacarde, caprin, sel et agrotourisme) s'inscrivent dans ce principe. L'action du PDIF a concouru à l'enracinement de la démocratie locale car avec la décentralisation, il y a lieu de prendre garde à ce que le centralisme de l'État ne soit remplacé par un centralisme régional ou départemental.

- **Un instrument financier** pour soutenir la création des richesses, la circulation monétaire et les dynamiques économiques locales des populations, abondé par diverses sources de financement, susceptible de s'autonomiser et de se pérenniser pour assurer la durabilité des acquis du développement. Le Fonds de Solidarité Régional s'inscrit dans cette perspective et demande des soutiens budgétaires additionnels de la part du Conseil régional, des Conseils communaux et des Conseils ruraux ainsi que d'autres partenaires techniques et financiers. D'ailleurs, le code des collectivités locales demande aux Conseils ruraux de dégager des ressources budgétaires chaque année pour soutenir les activités de promotion des femmes. Ce fonds de solidarité est alimenté actuellement par une dotation initiale du PDIF et par les groupements de promotion des femmes à travers une ponction sur les intérêts générés par les remboursements de crédits. Le fonds de solidarité est une parfaite réponse à la pauvreté monétaire et à la faiblesse des investissements productifs au niveau des femmes rurales.

- **La gestion axée sur les résultats** (GAR) par la contractualisation des engagements, la transparence et la reddition des comptes au niveau de toutes les parties pre-

nantes en dépassant les relations d'ordre hiérarchique entre les acteurs pour créer et entretenir des espaces de dialogue, responsabiliser les groupes cibles et engager l'ensemble des acteurs du territoire dans un système apprenant qui s'enrichit des expériences et des préoccupations des parties prenantes. Ce principe est capital pour une réelle appropriation du territoire par ses habitants. La pratique systématique de la contractualisation bi et tripartite a promu une culture de gestion axée sur le résultat et renforcé l'apprentissage mutuel qui est un aspect positif du PDIF. Dans certains cas, ces conventions ont apporté de précieuses contributions aux procédures de gestion notamment la spécification des délais d'études des dossiers de prêts et de mise en place des crédits.

Néanmoins, deux points se sont avérés plus mitigés :

La mobilisation et la synergie au sein du système d'ingénierie territoriale public et privé pour un accompagnement cohérent des populations notamment en matière de développement économique local et d'éducation citoyenne. Ce principe exige la connaissance de ce que chacun peut apporter, la coopération entre les structures d'appui en terme d'harmonisation de leur approche d'intervention au niveau d'une même localité, d'un même groupe cible et également des actions concertées voire conjointes formalisées dans le cadre d'une convention de partenariat et d'un programme d'activités avec des revues conjointes. La synergie aura été un axe d'action assez peu développé durant le programme 2003-2007. Pas de programmes conjoints avec les administrations déconcentrées ou les autres ONG, pas de revues conjointes autour du PRDI pour savoir la contribution de chaque partenaire à sa réalisation, pas de coopération entre les partenaires techniques et financiers qui ont des lignes de crédit au niveau des MEC (PDIF, Action Aid, FNGPF, Centre de Prestation de Services, Agence du Fonds de Développement Social...). Le comité de pilotage du PDIF est uniquement compétent pour débattre des activités du PDIF en termes de définition d'orientations et de suivi (discussions sur les prévisions et les bilans d'activités du PDIF). Il n'est pas un instrument d'animation du territoire créant des liens entre l'ensemble des programmes et projets exécutés dans la Région mais il constitue un précieux outil de partage d'informations qui donne de la visibilité à l'ensemble des interventions du PDIF.


Il est envisagé
de doter le Conseil régional
d'un cadre unique
de concertation regroupant
l'ensemble des projets
et programmes
intervenant dans
la région.


Un système d'information, de communication stratégique et de promotion du territoire et des langues nationales. L'ensemble des principes précédents a besoin d'être soutenu par un mécanisme opérationnel de production et de circulation rapide de l'information. La conscience et l'engagement citoyens sont nécessaires à l'animation du territoire et à la génération d'un sentiment collectif d'appartenir à un même territoire. L'information territoriale a pour vocation de décloisonner les échelons territoriaux, de faciliter le rapprochement des acteurs au sein d'un même secteur et entre les secteurs et surtout, de soutenir le dialogue entre les gouvernants et les populations sur les politiques publiques. A part le comité de pilotage, les ateliers de sensibilisation, le travail des relais PDIF dans les arrondissements et l'utilisation des langues locales dans l'accompagnement des populations qui sont des aspects très importants dans l'approche du programme, force est de reconnaître qu'il n'existait pas de plan de communication formalisé et mis en œuvre, ni de relation avec les médias de proximité (radios locales, centres d'alphabétisation, griot(e)s...). La seule tentative a tourné autour d'une série d'émissions radiodiffusées portant sur des thèmes ponctuels.

L'évaluation réalisée en 2013 a permis de relever que certaines faiblesses signalées en 2007 avaient persisté et des propositions constructives y sont formulées pour le futur.

En effet, si le comité de pilotage du PDIF est l'un des rares cadres à fonctionner régulièrement dans la région, la synergie recherchée entre les activités du PDIF et ceux des autres programmes reste encore faible. Le PDIF ne tire pas profit de la complémentarité qui le lie au Papil (projet d'appui à la petite irrigation locale) et au Promer (projet de micro entreprises rurales), ou encore aux opérations de nutrition de l'Unicef, du PAM⁷, etc. Le décloisonnement sou-

haité entre les programmes devrait être cultivé au sein du Comité régional de développement.

Pour assurer un bon pilotage des programmes de la région, cultiver les synergies entre les programmes, il est envisagé de doter le Conseil régional d'un cadre unique de concertation regroupant l'ensemble des projets et programmes intervenant dans la région. Ainsi le Copi actuel du PDIF pourrait être recadré et son ancrage institutionnel ramené au Conseil régional. Cet ancrage permettrait une meilleure articulation entre le PDIF, le

7 : Programme Alimentaire Mondial (Organisation des Nations Unies).



© MLEF - SOS Fémin

Programme de développement régional intégré et les Plans de développement local et les projets sous tutelle du Conseil régional.

En outre, le niveau de l'arrondissement qui semble être l'échelle la plus pertinente pour la planification et l'organisation des activités du PDIF, ne dispose pas de cadre de concertation. Les CLCOP (comités locaux de coordination des organisations paysannes) qui ont pour mission de faciliter cette coordination, ne sont pas toujours fonctionnels. C'est pourquoi, le PDIF a entamé à partir de 2012 l'organisation de CLD (Comité Local de Développement) dans tous les arrondissements de la région. Présidé par l'autorité administrative et regroupant l'ensemble des acteurs du programme, le CLD doit être à l'avenir un lieu d'échanges et d'orientation sur les activités du programme entre les bénéficiaires, les acteurs institutionnels, les autorités administratives et coutumières. Les résultats des premiers CLD sont encourageants et montrent la nécessité de maintenir et de renforcer un tel cadre, qui peut être le relais du Copi à l'échelle arrondissement.

En guise de conclusion

L'idée de départ était d'installer un dispositif de gestion léger et d'externaliser une partie du suivi par la contractualisation avec les CADL et la Direction Régionale du Développement Rural. Les services techniques n'ont pas toujours répondu aux attentes du PDIF et le volet d'animation territoriale n'a pas pu compenser le déficit d'encadrement.

Les CADL ont surtout focalisé leur action sur les crédits par l'appui des groupements féminins à monter les dossiers de crédit. De plus en plus, les CADL se sont impliqués aussi dans les activités des filières par un appui-conseil organisationnel et le recouvrement des crédits (filière anacarde). Les difficultés d'ordre logistique et financière ont contribué pour beaucoup à la faiblesse de l'intervention. La redynamisation de cette intervention devrait passer entre autres par le relèvement et l'adaptation des appuis accordés aux CADL par le PDIF.

L'évaluation réalisée en 2013 a notamment abouti à la conclusion « qu'il existe un déséquilibre évident entre les ressources humaines et financières affectées au suivi des opérations et la consistance des actions à mener. »

Elle observe également la contradiction entre une vision de « Développement territorial intégré » qui constituait le point de départ du PDIF et une mise en œuvre articulée plutôt autour de filières agricoles.

Le contexte économique prévalant au lancement du programme a certainement pu justifier une stratégie de développement adossée sur les filières anacarde et sel, deux filières porteuses non soumises aux contraintes climatiques comme les céréales et l'arachide ; le sel et la noix étant deux filières qui bénéficiaient de marchés en expansion.

Pour le PDIF, il fallait d'abord professionnaliser et responsabiliser les producteurs de noix et de sel, les femmes et leurs fédérations, et ensuite les insérer comme opérateur économique dans une logique production-commercialisation - marché.

A contrario de ce qui précède, la démarche filière a été sectorielle, avec la limite suivante : les acteurs, à savoir le PDIF, les fédérations et les producteurs n'ont pas été en mesure de maîtriser tous les paramètres qui sont à l'origine du fonctionnement des filières. Des facteurs exogènes sont intervenus pour désarticuler et désorganiser le marché des produits, faire chuter l'effort de production et plonger les familles dans une forte précarité. Cela a été le cas avec le sel où on a observé un effondrement des prix avec à l'inverse une forte aug-



© MIEF – SOS Faim

Filière sel.

mentation des coûts de denrées de base comme le riz, l'huile et le sucre.

Néanmoins, les importants acquis du PDIF en matière de gouvernance populaire méritent d'être soulignés; ils portent en premier lieu sur l'apprentissage et même l'instauration de pratiques de la bonne gouvernance: consultation et participation, transparence, circulation et partage des informations, responsabilité, équité, obligation redditionnelle. Pour arriver à ce résultat, le PDIF a financé des formations multiples; ces modules ont eu des retombées très significatives sur les fédérations et organisations de base. En outre les acquis portent aussi sur l'apparition d'une culture de gestion collégiale, le développement d'une expertise propre par la maîtrise des processus d'élaboration et d'exécution de micro-projets, sur l'amélioration des pratiques de production et de transformation, sur la cohabitation plus fructueuse entre les hommes et les femmes, sur la capacité de dialoguer et de tenir compte

des intérêts et préoccupations des groupes les plus démunis.

Ce numéro de Dynamiques Paysannes a été rédigé par Marc Mees, responsable de la gestion des connaissances au sein de SOS Faim, avec l'appui de Mody Attmane Diop (Gerad) sur base des différentes évaluations réalisées pendant la mise en œuvre du « Programme de Développement Intégré de Fatick » :

Les importants acquis du PDIF en matière de gouvernance populaire méritent d'être soulignés.

> Évaluation de la phase pilote du programme d'appui aux organisations paysannes dynamiques de la région de Fatick – Mark Nieuwkerk – février 2003.

> Évaluation des apports en animation du territoire et soutien aux filières économiques de la phase 2003-2007 du PDIF – Simon Tomety et Fatoumata Bintou Drame – septembre 2007.

> Évaluation prospective du programme de développement intégré de Fatick – Mody Ba – avril 2013.

SOS Faim et les Organisations Paysannes :

SOS Faim appuie depuis de nombreuses années des organisations paysannes en Afrique et en Amérique latine. La revue *Dynamiques paysannes* est consacrée aux enjeux rencontrés dans leur développement par les organisations de producteurs agricoles et les organisations paysannes. Vous pouvez retrouver cette publication, en version téléchargeable en français, anglais et espagnol, sur le site Internet de SOS Faim : www.sosfaim.org

Parallèlement à *Dynamiques Paysannes*, SOS Faim édite **Zoom microfinance**, une publication qui interroge la microfinance dans ses finalités, ses modalités et les conditions de sa mise en œuvre comme outil de développement. Vous pouvez retrouver cette publication, en version téléchargeable, en français, anglais et espagnol, sur le site Internet de SOS Faim : www.sosfaim.org

SOS Faim – Agir avec le Sud

Rue aux Laines, 4
B-1000 Bruxelles - Belgique
Tél. 32-(0)2 511 22 38 **Fax** 32-(0)2 514 47 77
E-mail info.be@sosfaim.org

SOS Faim – Action pour le développement

88, rue Victor Hugo
4141 Esch / Alzette - Luxembourg
Tél. 352-49 09 96 **Fax** 352-49 09 96 28
E-mail info-luxembourg@sosfaim.org

Éditeur responsable : Freddy Destrait, 4 rue aux Laines, B-1000 Bruxelles (Belgique)
Coordination : Marine Lefebvre
Graphisme : www.marmelade.be
Dynamiques Paysannes est imprimée sur du papier recyclé

Site internet **www.sosfaim.org**

Dynamiques Paysannes est réalisé avec le soutien de la Direction générale de la Coopération internationale de Belgique et de la Direction de la coopération au développement du ministère des Affaires étrangères du Luxembourg. Les opinions représentées dans la présente publication n'engagent que leurs auteurs.

Les derniers numéros de *Dynamiques Paysannes* ont concerné :

n° 29

Les organisations représentatives de l'agriculture familiale en quête d'influence sur les politiques : le cas des pays andins.

n° 28

Quand le renforcement des droits des femmes favorise la lutte contre la pauvreté : expériences concluantes en pays andins...

n° 27

« Participer au financement des aménagements fonciers : une nouvelle ambition pour les riziculteurs de l'Office du Niger au Mali ».

n° 26

Des plates-formes paysannes d'Afrique de l'Ouest et des Organisations de solidarité internationale en Europe : Ensemble pour influencer les politiques à l'Assemblée parlementaire paritaire UE-ACP.

n° 25

La FUCOPRI : une organisation paysanne nigérienne précurseur en matière d'accès aux services bancaires.