



Résumé exécutif

« Projet d'Appui à la Réduction de l'Émigration rurale et à la Réintégration dans le Bassin Arachidier (PARERBA) »

Sénégal

SEN 16 033 1T

Hubert Cathala

Anne Nathalie Manga Badji

ADE

Date du rapport de la revue : 08-07-2020

1 Présentation de l'évaluation

L'objectif général du PARERBA est de contribuer à freiner l'émigration rurale dans le Bassin Arachidier en augmentant les opportunités économiques pour les ménages ruraux et en appuyant la création d'emplois durables dans les filières porteuses du Bassin, avec une attention pour les jeunes.

Pour ce faire, le PARERBA valorise les ouvrages hydroagricoles construits par le BARVAFOR ainsi que par des projets d'autres bailleurs (PAFA, PAPIL...), par la réalisation d'aménagements secondaires et la construction de règles de gestion favorisant leur appropriation locale. Sur la base de l'accès amélioré à l'eau d'irrigation et de l'augmentation des surfaces de production, le projet développe la production, la productivité et la compétitivité des exploitations familiales dans les filières maraîchères et -dans une moindre mesure- dans celle du riz.

En complément des infrastructures hydroagricoles secondaires, le projet propose un dispositif d'appui-conseil et d'animation rurale basé sur des Champs Ecole Paysans (CEP), la facilitation de l'accès aux services financiers adaptés, et le financement d'infrastructures d'intérêt socio-économique collectif (magasins de stockage...). Le projet propose également un dispositif d'incubation d'entreprises dans chacun des pôles territoriaux identifiés. Il s'agit de développer une agriculture familiale durable participant au développement de l'économie rurale et de viser la professionnalisation de l'ensemble des opérateurs de ces filières agricoles afin de développer l'emploi des jeunes et l'entrepreneuriat rural autour des métiers liés au développement du secteur agroalimentaire.

Les bénéficiaires directs du PARERBA sont : i) 3600 agriculteurs (H/F) utilisateurs de nouveaux périmètres irrigués et leur famille ; et, ii) 3500 jeunes entrepreneurs ruraux (H/F) qui reçoivent des services d'appui financier et non financier pour développer leur activité économique.

Le projet est mis en œuvre par Enabel. Une équipe d'assistants techniques nationaux et internationaux coordonne sa mise en œuvre et appuie une série de partenaires étatiques et non gouvernementaux, notamment des consortiums d'ONG qui assurent la présence sur le terrain au jour le jour. Enabel met également certaines actions en œuvre directement.

2 Résultats et conclusions

2.1 Critères de performance

Pertinence

La pertinence du projet à mi-parcours est satisfaisante. Le programme est aligné sur les stratégies et politiques de développement du Sénégal, de la Belgique et de l'Union européenne (UE). Plus globalement, l'action correspond aux besoins de la population et du pays compte tenu de l'importance de l'agriculture pour la création d'emploi, la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté et la croissance économique du pays. Plus spécifiquement, développer l'agriculture irriguée est capital pour le secteur agricole sénégalais. L'appui au secteur horticole est particulièrement pertinent du point de vue économique puisqu'il offre un fort potentiel en termes de marché et de création de valeur ajoutée (VA), notamment en rapport avec la transformation et le conditionnement en aval de la production.

L'appui à la filière riz se fait plus dans une logique de sécurité alimentaire, mais la focalisation sur la production de semence reste cohérente avec le développement de l'entrepreneuriat et correspond à un besoin réel pour la production de riz pluvial.

Promouvoir la création d'emploi à travers un appui au développement de Petites et Moyennes Entreprises (PME) semble également tout à fait cohérent puisque ces dernières représentent plus de 90% du tissu économique.

Il est également cohérent de mettre l'accent sur le suivi évaluation compte tenu du manque de connaissance autour des dynamiques migratoires.

Toutefois, la pertinence du projet en termes de lutte contre la migration nationale et internationale est limitée. Le projet repose sur l'hypothèse que la création d'emploi local permet de limiter l'exode rural et la migration. Même si cela relève à priori du bon sens, le lien de causalité entre exode rural, migration et création d'emploi n'est pas établi. Le projet se propose d'ailleurs d'analyser ce point plus en profondeur.

Bien que la démarche de planification du PARERBA soit perçue comme ayant été globalement participative avec un dialogue effectif, la dimension urgence du projet, liée à son financement par le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (FFU), érode un certain nombre de principes du développement : participation, analyse des dynamiques locales, non-substitution...

Le projet pâtit d'un manque d'analyse globale des systèmes d'activités. Il ne prend pas en compte la diversité de situation des bénéficiaires en termes de revenus et d'accès aux facteurs de production (terre, eau, main d'œuvre, capital) et tend à proposer des actions destinées à l'ensemble des producteurs sans analyser leurs besoins et logiques spécifiques. De plus, il raisonne au niveau de producteurs individuels alors que c'est la combinaison des activités -y compris les activités non agricoles - développées au niveau d'une unité familiale élargie, au-delà d'une famille nucléaire, qui détermine les logiques paysannes et la répartition des facteurs de productions au niveau de l'ensemble des individus qui compose une famille élargie. Le projet n'intègre pas que la décision de migration, nationale et internationale, se raisonne à l'échelle de la famille élargie, non de l'individu, et encore moins à l'échelle d'une parcelle de maraîchage.

De plus, la réalisation de Plan d'aménagement de bassin versant (PABV) devrait se faire dans une perspective de planification à long terme et de manière participative, alors que l'urgence limite le niveau de participation des acteurs. Le travail de recherche agronomique doit également se concevoir à long terme.

Enfin, bien qu'il soit complémentaire avec plusieurs autres actions, le PARERBA développe assez peu de synergies avec les activités d'autres partenaires techniques et financiers (PTF) ou partenaires du développement. À sa décharge, une analyse partagée et un cadre global dans lequel il pourrait s'insérer pour coordonner les actions semblent manquer.

Efficacité

À mi-parcours, les premiers résultats apparaissent ; le niveau de réalisation est bon ; l'avancement vers les résultats est réel. L'efficacité du PARERBA est satisfaisante.

L'ensemble des infrastructures a été identifié et contractualisé. Une portion significative des périmètres irrigués appuyés vient ou s'apprête à entrer en production. Des organisations de producteurs (OP) se sont structurées autour des périmètres irrigués aménagés. Une série d'activités génératrices de revenus (AGR) et Micros, petites et moyennes entreprises (MPME) ont été identifiés et ont commencé à recevoir un appui du projet. Les perspectives d'augmentation de la production agricole semblent prometteuses et, bien que les initiatives

économiques accompagnées soient de potentiel inégal, la création de plusieurs milliers d'emplois est attendue.

Le Résultat 1 est toutefois beaucoup plus avancé que les autres.

L'ensemble des 8 PABV prévus a été élaborés. Des fiches projets ont été produites sur la base des PABV et constituent des outils de recherche de financement pour les communes.

46 périmètres irrigués ont été identifiés pour un total à aménager de 490 ha (objectif initial de 500 ha). À mi-parcours, l'aménagement de 26 sites représentant 180 ha est terminé. Les 20 sites restants devraient être terminés fin juin 2020. Les producteurs au niveau de chaque site se constituent en coopératives ou en Groupement d'intérêt économique (GIE) pour la gestion et maintenance du périmètre irrigué. Des règles de gestion, entretien et maintenance du périmètre sont établies de manière participative et un prix de l'eau est fixé sur la base de comptes d'exploitations prévisionnels. Généralement, les membres des OP gestionnaires de périmètre s'accordent pour payer un montant fixe par campagne de production et un montant variable correspondant au volume d'eau qu'ils ont utilisé. Les périmètres irrigués sont transférés aux communes qui délèguent leur gestion aux OP suivant les modalités précisées dans un contrat de gestion.

Un dispositif d'accompagnement structuré autour d'un Champ école paysan permet d'accompagner les producteurs dans la production agricole sur le périmètre irrigué. Chaque semaine un technicien de l'Agence nationale du conseil agricole et rural (ANCAR) anime un dialogue sur les pratiques agricoles avec 25 membres d'un CEP qui sont ensuite chargés de transférer les expériences et connaissances acquises au reste des producteurs de leur périmètre irrigué. Le travail de l'ANCAR est complété par un appui des techniciens des consortiums d'ONG.

Un travail sur la commercialisation des produits maraîchers issus des périmètres prend corps, ainsi que l'appui à l'entrepreneuriat (AGR et MPME) en aval de la production maraîchère. Ce travail est complété par une initiative d'appui à des PME qui développe des projets agroalimentaires dans la zone d'action du PARERBA et s'engage à embaucher des jeunes de manière durable en échange de primes à l'emploi. Toutefois, la professionnalisation du secteur horticole local ne se conçoit qu'au-delà du terme du projet. De plus, les projets appuyés sont de qualité variable.

L'Institut supérieur de recherche agronomique (ISRA) a lancé des actions d'identification de semences adaptées à la culture de riz pluvial en zone saline ainsi que des travaux sur la récupération de terres salines pour la culture du riz. Ces actions sont toutefois peu articulées avec le reste du projet.

Afin de soutenir les producteurs et entrepreneurs, une action de facilitation de l'accès au crédit a été lancée en partenariat avec l'UNCDF, Baobab et Resopp-Coopec. Les premiers crédits sont néanmoins récents. Cependant, les conditions de crédit proposées paraissent adaptées aux besoins des bénéficiaires du PARERBA.

Un dispositif de formation professionnelle doit compléter les actions d'appui à l'entrepreneuriat, mais n'a pas encore été initié. Il démarre sans doute trop tard pour permettre une bonne consolidation du renforcement des compétences et des initiatives entrepreneuriales.

Des Conseils communaux d'affaires (CCA) ont été mis en place au niveau des communes. Ils regroupent les opérateurs économiques locaux et ont pour objectif de développer des échanges entre acteurs et d'éventuels partenariats avec le secteur privé. Toutefois, leur

dynamisme est variable, ils ont peu de moyens pour fonctionner et sont peu articulés avec les autres institutions de promotions de l'entrepreneuriat et de l'emploi au niveau régional.

Enfin, le système de suivi évaluation du projet est robuste.

Efficiences

L'efficacité du projet est très satisfaisante. Enabel a su être pragmatique, adapter des processus de développement classiques à une ambition d'urgence de résultats, et ainsi avancer rapidement tout en impliquant les parties prenantes dans la planification et la mise en œuvre des actions. À mi-parcours, le projet a engagé la quasi-totalité de son budget et peu consacré plus de 2 ans à assurer la qualité de ses résultats.

Malgré leurs aspects négatifs en termes d'ingénierie de projet, les procédures liées à la dimension urgence ont effectivement permis d'avancer rapidement. Le montage institutionnel complexe à travers de nombreuses Conventions de subsides (CS) -entre autres- permet de développer des partenariats complémentaires, d'assurer une bonne présence au niveau du terrain à moindre coût, et de renforcer les compétences des partenaires nationaux ainsi que leur appropriation des actions. Ceci atténue en partie les aspects négatifs identifiés dans la section pertinence en rapport avec la participation et l'analyse des dynamiques locales.

Les différents acteurs du projet saluent le bon niveau de coordination assuré par Enabel et notamment la mise en synergie de tous les acteurs à travers des réunions régulières au niveau des régions d'intervention.

Des différences de rythme d'avancement sont notées entre le consortium World Vision (WV) qui travaille dans les régions de Fatick, Kaffrine et Kaolack et les consortiums Eclasio qui travaillent dans les régions de Thiès et Diourbel. WV est significativement plus avancé. Néanmoins le contexte dans la zone WV, notamment vis-à-vis de la pression foncière et la disponibilité en eau, est plus favorable aux actions du projet que celui de la zone Eclasio.

Enfin, l'investissement dans un périmètre irrigué constitue un placement intéressant puisque les augmentations de revenus des bénéficiaires permettent de récupérer l'argent investi en quelques années (3-8 suivant les hypothèses retenues).

Durabilité

La durabilité des actions est peu satisfaisante. Certains volets du PARERBA sont durables, mais plusieurs résultats -qui sont réels- nécessiteront d'être consolidés au moment de la clôture du projet ou devront faire l'objet d'une attention particulière d'ici là. La dimension urgence du PARERBA ne joue pas en faveur de sa durabilité, notamment par les limitations qu'elle induit en termes de participation et de consultation des acteurs locaux et nationaux qui conditionnent l'appropriation des actions.

Plus particulièrement, l'aménagement des périmètres irrigués offre de bonnes perspectives de durabilité. Des mesures de gestion et maintenance des périmètres sont mises en place de manière participative, satisfaisante et qui sont appropriées par les bénéficiaires. Néanmoins, le degré de répliquabilité de ces aménagements est incertain du fait de nombreuses inconnues concernant la capacité de régénération des nappes et donc la capacité d'exhaure totale dans les régions. Le système d'appui-conseil est peu institutionnalisé et risque de perdre en proximité de suivi après le retrait du PARERBA. Le travail sur la formation professionnelle devra être articulé avec le dispositif national pour être durable. Cependant, l'accès aux services financiers et la qualité de ces services s'améliorent lentement, mais de manière pérenne.

Impact prévisionnel

L'impact prévisionnel du projet est qualifié de satisfaisant.

En aménageant des périmètres irrigués, le PARERBA contribue à accroître l'activité agricole et les revenus. L'augmentation des activités maraîchères et des activités entrepreneuriales engendre une augmentation et une diversification des revenus. Plus globalement le projet contribue à améliorer l'attractivité du territoire en développant un panel d'activité qui permet de plus facilement s'y fixer.

Un nombre significatif d'emplois (ou d'équivalent emploi) sera créé d'ici la fin du PARERBA même s'il n'est pas à ce stade certain que l'objectif de 6000 emplois soit atteint. Au-delà de cet aspect quantitatif, la dimension qualitative des emplois doit interpeller. La situation avant l'aménagement du périmètre irrigué ne peut être assimilée à une situation « zéro » emploi. Le nombre d'emplois nets créés est donc inférieur aux 4250¹ emplois que représente l'occupation de 490 ha de périmètre irrigué. Raisonner en termes de VA créée ou d'unité de travail homme (UTH) serait plus précis.

D'autres difficultés existent pour comptabiliser les emplois créés. Les PME de l'initiative « 1000 jeunes » se sont engagées à recruter pour 1-2 an, mais il n'existe pas de garantie que l'emploi subsistera après la clôture du projet. De plus, plusieurs PME (Diama Technologies, ACASEN, Symbiose) affirment que leur projet est autonome et serait allé de l'avant même sans l'appui du PARERBA ; au moins une partie des emplois auraient donc été créés sans le projet. De surcroît, différentes AGR ou MPME appuyées ont reçu un appui d'autre PTF par le passé. Est-il alors correct de comptabiliser l'ensemble des emplois qu'elles créent comme des « emplois PARERBA » ? Enfin, de nombreuses MPME fonctionnent avec une combinaison de travailleurs permanents et de journaliers ; les emplois qu'elles créent se traduisent souvent par l'embauche à plein temps d'anciens travailleurs journaliers. De nombreuses « créations d'emploi » ne constitueront donc qu'une activité supplémentaire partielle.

Concernant la proportion de jeunes bénéficiaires d'un emploi, le suivi du projet indique qu'elle est significative puisque 32% des emplois sont occupés par des jeunes ; elle reste toutefois inférieure à l'objectif du projet de 3500 emplois jeunes sur 6000, soit 58% des emplois occupés par des jeunes.

Malgré ces bémols concernant la création d'emploi, il existe bien un phénomène de fixation de personnes dans la zone. La migration des jeunes vers la vallée du fleuve du Sénégal ou vers les Niayes en saison froide a notamment diminué. On constate aussi qu'il existe des migrants de retour. Toutefois, il est difficile d'affirmer que ceci contribue réellement à faire baisser le niveau de migration car d'autres destinations, nationales ou internationales, existent et le réservoir local de migrants potentiels est grand.

En raisonnant au niveau de la famille élargie, dans un contexte de sous-emploi, on peut imaginer qu'un emploi stable créé localement contribue à financer le départ d'un autre membre de la famille élargie qui lui n'aurait pas d'activité. Le PARERBA faciliterait alors la migration. A contrario, si au niveau d'une famille élargie il existe plusieurs personnes sous-employées susceptibles de migrer, le fait de créer de l'activité (autres qu'un emploi classique plein temps) peut permettre de stabiliser plusieurs personnes pour un équivalent temps plein. Le nombre de personnes fixées localement serait alors supérieur au nombre d'emplois équivalents temps plein créés.

¹ Ou 3100, ou 4375, ou 4900 suivant le mode de calcul.

Sans études beaucoup plus approfondies sur les logiques des systèmes d'activités et les dynamiques de migration, il sera difficile de se prononcer clairement sur l'impact du PARERBA sur la migration.

Aspects transversaux

Le PARERBA bénéficie de plusieurs atouts en termes d'appui aux femmes. D'une part, une forte proportion de femmes exploitent les périmètres irrigués et sont donc plus largement bénéficiaires des actions du projet, notamment en termes d'accès à l'eau productive et au conseil agricole. D'autre part, une forte proportion de femmes sont transformatrices de produits agricoles (céréales, légumes, anacarde...) et bénéficient donc du volet entrepreneurial. Néanmoins, le projet n'a pas réellement développé une approche genre explicite.

Au niveau de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique, la plupart des actions du PARERBA ont un effet neutre ou positif, sans que la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique soient au cœur des préoccupations du projet. De plus, le PARERBA a un effet limité mais positif sur la mitigation du changement climatique du fait de sa promotion de l'agroécologie qui permet de fixer de plus grande quantité de carbone dans le sol, à travers les reboisements planifiés autour des périmètres irrigués ; ainsi que de par la promotion de l'énergie solaire. Le fait qu'il appuie la mise en œuvre de pratiques agroécologiques est positif au-delà de l'effet de mitigation du changement climatique.

2.2 Questions spécifiques

Le processus d'appui à la planification de l'aménagement du territoire a été efficace. L'exercice a également constitué une bonne expérience de planification pour les acteurs de la décentralisation. Toutefois, les principes de gouvernance et de mise en œuvre des PABV demeurent encore peu explicites.

Les aménagements secondaires sont de qualité et adaptés au contexte local. Le fait de devoir irriguer en pleine journée, parfois aux heures les plus chaudes, constitue pourtant un inconvénient, mais la MTR n'a pas identifié de systèmes plus appropriés que ceux proposés par le projet.

Les modalités et les règles de gestion des périmètres irrigués sont bien appropriées par les bénéficiaires, notamment le paiement de l'eau et les cotisations pour faire fonctionner le système et le maintenir en bon état de marche.

L'accès des jeunes à des parcelles irriguées augmente,² mais le pourcentage de jeunes exploitants une parcelle irriguée reste en deçà des attentes initiales (32% pour un objectif de 58%). De plus, l'influence sociale que les jeunes peuvent avoir au sein de leur communauté reste limitée.

Le dispositif de suivi-évaluation du PARERBA permet un suivi adéquat de l'activité des partenaires. Ce suivi contribue à une coordination efficace du projet.

3 Leçons apprises

² Par rapport à une ligne de base fixé à « 0 »

À ce stade de la mise en œuvre du projet, il peut être difficile de tirer des enseignements définitifs au-delà de ceux relatifs à l'identification et les procédures de mise en œuvre du projet. Un certain nombre de leçons peuvent néanmoins être tirées :

En termes d'analyse du contexte et des logiques paysannes et migratoires :

- Les ménages ne sont pas dans une situation homogène, mais présentent une large diversité de situation en termes de revenus et d'accès aux facteurs de production. Il convient de prendre en compte la diversité des producteurs et de s'y adapter en proposant des actions variées en fonction des besoins et logiques spécifiques à différents types de producteurs/ménages.
- La combinaison des activités -y compris les activités non agricoles- développées au niveau d'une unité familiale élargie, au-delà d'une famille nucléaire, détermine les logiques paysannes et la répartition des facteurs de productions au niveau de l'ensemble des individus qui compose une famille élargie.
- La décision de migration se raisonne à l'échelle de la famille élargie. Comprendre la logique du système d'activité dans lequel un producteur s'insère, au niveau de la famille élargie et au-delà de paramètre simplement technique et économique, est donc capital pour pouvoir identifier des activités qui lui sont adaptées et s'assurer qu'elles sont de nature à limiter la migration, au niveau de sa famille élargie.
- Il est plus précis et adapté de raisonner en termes de VA globale créée par une activité, ou d'unité de travail homme (UTH) nécessaires, non en termes de nombre d'emplois générant un revenu de 50 000 FCFA par mois.

En termes de l'avancé du PARERBA :

- La professionnalisation du secteur horticole local ne se conçoit qu'au-delà du terme du projet et nécessiterait donc sa prolongation.

En termes d'ingénierie de projet :

- Travailler avec des partenaires nationaux et non étatiques à travers des conventions de subsides (CS) permet d'assurer une bonne présence au niveau du terrain à moindre coût. Par ailleurs, ces partenaires demeurent généralement sur place après la clôture du projet et restent parties prenantes dans les processus de développement ; ils permettent ainsi d'en renforcer la durabilité.
- Faire vite ne favorise pas la durabilité.
- Même lorsqu'un opérateur possède une bonne maîtrise technique et d'ingénierie sociale, il est bon que les processus de sélection d'aménagements et de règles de gestion soient participatifs afin que les bénéficiaires, et les acteurs du développement local en général, s'en approprient mieux les choix techniques et les règles de gestion.