

Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal

Siège : CNCR, Lotissement CICES Lot 58A Tél : (221) 33 827 74 53 Fax: 33 827 70 88 Email : cncr@cncr.org

Rapport de Capitalisation participative du PDIDAS

Dr ALPHA BA

Email : alpha.ba@univ-thies.sn

Décembre 2021

Table des matières

Introduction	3
I. Contexte et justification de la mission de capitalisation du projet PDIDAS	4
1. Objectifs de la Capitalisation.....	6
2. Résultats attendus :	6
II. Approche méthodologique	7
1. Revue documentaire :	7
2. Organisations de rencontres d'échanges.....	7
3. Collecte de données de terrain.....	8
III. PDIDAS : une vision publique de l'avenir de l'agro business au Sénégal.....	10
IV. Effets de l'implication de la société civile.....	11
V. Les axes majeurs de l'intervention du PDIDAS.....	14
1. Stratégie de sécurisation foncière	14
2. Les bureaux fonciers entre innovation et durabilité.	17
3. Les Offres foncières : une stratégie non aboutie	19
4. Les instruments d'accompagnement : les fonds à frais partagés (FFP) et les Fonds de Gestion de l'attente (FGA)	25
VI. PDIDAS : enseignements et leçons apprises.....	27
Conclusion.....	34

Introduction

Au Sénégal, la gestion du foncier agricole est régie par la loi 64 46 sur le domaine national promulguée en 1964 et statuant que les terres du domaine national (95% des terres du pays) appartiennent à la Nation. Cette loi prévoit l'octroi d'un droit d'usage par les collectivités locales aux membres des communautés qui ont la capacité de mise en valeur en n'utilisant que la main d'œuvre familiale ; ce qui exclut tout acteur externe aux terroirs villageois fusse-t-il des sénégalais. Une évaluation de cette loi a montré qu'elle n'a été appliquée que très partiellement et que les communautés villageoises ont continué à gérer la terre selon le droit coutumier, face aux collectivités locales affaiblies à cause de la sensibilité de la question et des risques d'instabilité que cela comportait. L'évaluation a révélé que la loi n'a pas encouragé les investissements privés dans le secteur agricole.

Plusieurs tentatives de réformes ont été entamées mais n'ont pas abouti. Le dernier processus a été engagé en 2015 avec la mise en place d'une Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF), qui a piloté tout un processus de concertation à la base avec l'accompagnement de la société civile. C'est dans ce contexte de mobilisation des acteurs autour du processus de réforme foncière que le gouvernement a initié le Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS) qui a pour but d'encourager les investissements privés dans l'Agriculture. Au cours de la formulation du PDIDAS, l'Etat a associé les populations de la zone cible et les acteurs de la société civile. Un nouveau schéma de gestion du foncier a été ainsi adopté pour établir un modèle de « partenariat gagnant – gagnant » entre les investisseurs et les populations locales. Ce schéma, en contradiction avec les textes législatifs sénégalais, n'a pas suscité l'adhésion des populations lors des concertations, et a été abandonné. Cela a entraîné au niveau du PDIDAS une révision du schéma initial pour se conformer aux textes en vigueur et une restructuration du projet.

Pour la préservation des droits fonciers des communautés, la Société civile (réunie au sein du CRAFS¹) se mobilise depuis la formulation du PDIDAS pour que le projet puisse être une opportunité réelle de valorisation des terres et de lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté au profit, en priorité, des populations locales. Elle a aussi accompagné les élus locaux à s'organiser autour d'un cadre de concertation pour échanger leurs expériences pendant la mise en œuvre du PDIDAS et renforcer leur collaboration.

Pour capitaliser les dynamiques innovantes dans la gestion du foncier impulsées par le PDIDAS, la société civile a anticipé sur l'idée promue dans le cadre de la réforme foncière et consistant à mettre en place un Observatoire. En effet, elle a testé dans les zones d'intervention du PDIDAS le mécanisme

¹ Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal, créé en 2010 par la société civile

d'un Observatoire National de la Gouvernance Foncière (ONGF) lancé officiellement le 17 juin 2015 après plusieurs mois de réflexion et de mobilisation de ses membres. Ainsi, plusieurs missions de suivi et d'échange avec les parties prenantes du PDIDAS et la société civile ont été organisées par le CRAFS pour faciliter le dialogue entre les acteurs, apporter son appui aux populations et leurs élus et recueillir des informations sur l'évolution du projet. Le rôle joué par la société civile a été salué par tous les acteurs ; ce qui a favorisé la décision du comité de pilotage du PDIDAS d'appuyer financièrement son action à travers les PTBA 2017 et 2018, appui qui a été renouvelé en 2019. C'est dans ce cadre que la société civile a organisé du **22 au 26 juillet 2019** des rencontres d'échange avec les populations bénéficiaires dans les neuf communes d'intervention du PDIDAS et un atelier multi-acteurs regroupant l'UCP PDIDAS, les Communes, les GIE, les points focaux communaux, etc. Ce dernier atelier a permis de partager les résultats des concertations de la société civile avec les communautés bénéficiaires du PDIDAS, d'interpeler et de faire des recommandations à l'UCP du PDIDAS. Tout le mécanisme mis en œuvre par le CRAFS a permis un suivi régulier des actions du PDIDAS.

Ce document s'inscrit dans cette logique de suivi des actions du PDIDAS dont le projet a été officiellement clôturé le 30 Juin 2021. Il s'agit à travers ce travail de capitaliser les actions du projet, surtout dans le domaine de la gouvernance foncière, afin de tirer tous les enseignements nécessaires pour décliner les orientations de la société civile dans les projets étatiques à incidences foncières. Cela apparaît d'autant plus important que le PDIDAS est souvent cité par l'Etat du Sénégal et certains de ces partenaires comme une référence.

I. Contexte et justification de la mission de capitalisation du projet PDIDAS

Mis en œuvre dans les zones du Ngalam et du Lac de Guiers, le Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agribusiness au Sénégal (PDIDAS) a été lancé officiellement en Juin 2014 pour une durée de six ans. L'objectif de ce projet est de développer de manière inclusive et durable, une agriculture commerciale en tenant compte à la fois de la petite exploitation familiale et de la sécurisation des investissements privés dans le secteur agricole. Ainsi, le PDIDAS s'est engagé à : (i) réaliser des investissements dans les infrastructures, notamment pour l'irrigation ; (ii) apporter une assistance technique aux institutions publiques clés, en particulier les communes ; (iii) apporter un appui au secteur privé (exploitants locaux comme gros investisseurs) pour le développement de chaînes de valeurs compétitives.

Au cours de la formulation du PDIDAS, l'Etat a associé les populations des zones cibles et les acteurs de la société civile. Depuis son lancement, ce projet est suivi à travers plusieurs de ses composantes,

par la Société civile réunie au sein du CRAFS². Ainsi, cette plateforme a joué un rôle important dans le comité de pilotage du PDIDAS. C'est ainsi que certaines actions de la société civile ont été appuyées à travers les programmes de travail et budget annuel (PTBA) 2017, 2018 et 2019. Les actions du CRAFS même si elles ont porté sur plusieurs domaines dans la mise en œuvre du PDIDAS, se sont beaucoup focalisées sur la question foncière pour veiller à la prise en compte des préoccupations des communautés locales qui devaient mettre à disposition leurs ressources foncières. En effet, un des axes initiaux de travail du projet était d'aider les communautés locales des zones concernées à identifier 10 000 hectares de terres (environ 5 000 hectares dans la vallée de Ngalam et 5 000 hectares autour du lac de Guiers) à mettre à la disposition des producteurs agricoles commerciaux privés, y compris les producteurs locaux. Pour arriver à cet objectif, les activités sur la sécurisation foncière concernaient : un travail de cartographie des terres agricoles ; l'adoption de textes législatifs sur la gouvernance foncière visant à lever les contraintes juridiques existantes et préparer un cadastre rural doté d'un système d'information foncière. L'atteinte de cet acte devrait se traduire à travers :

- Un appui au cadre réglementaire, législatif et institutionnel de la gestion du foncier rural ;
- Un appui à l'amélioration (réactualisation) des plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) ;
- Un appui à l'accès du public à l'information sur le foncier : en appuyant un bureau local de gestion foncière dans les communes cibles avec le recrutement d'agents fonciers et en fournissant des outils et une formation en matière de cartographie et d'enregistrement des terres, ainsi que des certificats (délibération) d'utilisation des terres conformément au cadre juridique actuel sur le domaine national ;
- Un appui à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et de la Société civile

Même s'il a connu un changement par la suite, un schéma de gestion du foncier avait été initialement adopté avec le sous-bail comme nouveauté. Tel que dit dans le document de présentation du schéma, « il consiste à l'immatriculation des terres du domaine national au nom de l'Etat qui consent un bail emphytéotique à la collectivité locale. Ainsi, l'investisseur pourrait bénéficier d'un sous-bail délivré par la collectivité locale ». Avec ce dispositif et ces outils, la démarche de sécurisation foncière du PDIDAS était censée alimenter la réforme de la décentralisation (acte 3) et la réforme foncière pour lesquelles elle devait être, selon le document de présentation du schéma foncier, « un laboratoire à ciel ouvert ».

Tous ces enjeux donnent au modèle PDIDAS de sécurisation foncière, une grande importance et justifient la pertinence d'une capitalisation de l'expérience de sécurisation foncière du projet, afin d'en

² Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal, créé en 2010 par la société civile

tirer des leçons pour d'autres projets et programmes. Ce projet de capitalisation entre donc en droite ligne avec la vision du PDIDAS qui considérait dès le début, qu'il a élaboré un modèle « qui sera testé et évalué sur le terrain et sera relayé au niveau national par une assistance technique en faveur du processus de la réforme foncière »³. Dès lors, il semble important pour le CRAFS, de faire une capitalisation afin de s'intéresser aux actions, aux processus, au vécu des acteurs et aux leçons qui en ressortent, dans la perspective d'alimenter les réflexions en cours. Ce travail s'est fait à partir des objectifs et résultats attendus suivants. En d'autres termes le CRAFS s'est proposé de faire un travail de capitalisation du volet foncier du PDIDAS afin de tirer et partager les leçons issues du projet.

1. Objectifs de la Capitalisation

Objectif général : Faire une capitalisation participative du processus de mise en œuvre du PDIDAS et dégager des pistes de réflexion et recommandations pour alimenter les réflexions sur la réforme foncière.

De manière spécifique cette capitalisation vise à :

- **OS1 :** Recueillir les points de vue des différents acteurs impliqués ou bénéficiaires sur le processus de mise en œuvre du PDIDAS (approche globale, démarche, résultats, succès, échecs) et leurs propositions pour la suite du projet ;
- **OS2 :** Dégager des enseignements et formuler des recommandations pour l'UCP et toutes les parties prenantes du PDIDAS y compris l'Etat du Sénégal et la Banque Mondiale.
- **OS3 :** Tirer des leçons partageables pour la prise en charge de la sécurisation foncière dans la réforme en cours et d'autres projets et programmes.

2. Résultats attendus :

Partant des objectifs de cette capitalisation, les résultats attendus sont :

- **R1 :** l'expérience du PDIDAS sur le volet foncier est documentée de manière collective à partir de l'action du projet et de l'analyse des différentes parties prenantes.
- **R2 :** Des enseignements sont dégagés et des recommandations sont formulées pour toutes les parties prenantes du PDIDAS.

³ Les orientations d'intervention de l'appui au cadre réglementaire du foncier. PTBA2017, page 13.

II. Approche méthodologique

Le travail de capitalisation a été réalisé en adéquation avec les termes de références qui ne visaient pas à quantifier, mais plutôt à comprendre et tirer des enseignements. Il s'est agi pour cela de mettre en place une démarche participative de collecte des informations et de validation. Le travail a été fait selon les étapes suivantes :

1. Revue documentaire

La revue documentaire a concerné principalement les documents relatifs au projet qui ont été collectés auprès des principales structures qui ont travaillé ou collaboré sur le projet comme la Banque Mondiale, l'Unité de Gestion du Projet, le Ministère de l'Agriculture, la SAED mais aussi les organisations de la société civile du CRAFS qui ont participé au processus à travers le Comité de Pilotage du PDIDAS. Pour ces organisations, leurs sites internet ont beaucoup été mobilisés pour accéder à certains documents après plusieurs relances pour y avoir accès physiquement. C'est le cas par exemple pour l'UCP du PDIDAS, du Ministère de l'Agriculture et de la Banque Mondiale. Il faut dès lors souligner que les informations analysées dans ce document relatives à ces organisations sont seulement celles disponibles sur Internet. La revue documentaire a pour autant permis de mieux cerner quels étaient les objectifs de projet d'une part, mais aussi les différentes remarques formulées par les différents acteurs au fur et à mesure de l'évolution du projet.

2. Organisations de rencontres d'échanges

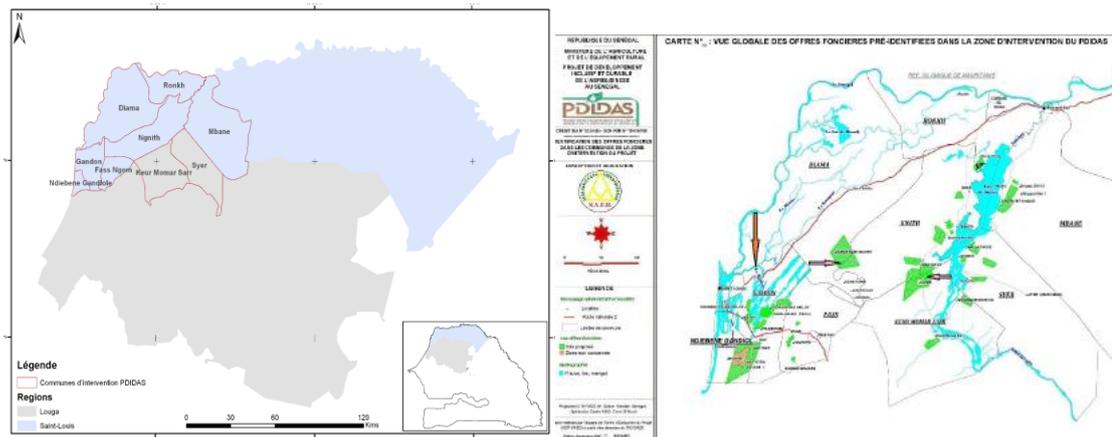
Parallèlement à la revue documentaire, **des rencontres d'échanges avec certains acteurs ont été organisés**. C'est le cas par exemple d'un premier atelier de prise de contact avec les élus des communes d'interventions. Cet atelier a été l'occasion d'informer sur la capitalisation d'une part et d'autre part d'interagir avec les maires ou leurs représentants pour identifier les points d'attention à inclure dans la capitalisation. Cet atelier a permis d'inclure les responsables des communes, mais aussi les points focaux du CRAFS dans la zone de PDIDAS dans le processus de collecte des données de la capitalisation.



3. Collecte de données de terrain

Après cet atelier, **neuf rencontres ont été organisées dans les neuf communes d'interventions**. Ces rencontres se sont faites en deux étapes. La première étape concernait principalement les élus locaux, les points focaux et certaines personnes ressources. Ces rencontres ont permis de mieux réorienter le travail selon les spécificités des communes et de prendre en compte les besoins spécifiques de chaque collectivité dans la capitalisation. Elles ont aussi permis d'identifier avec les responsables les zones à visiter pour confronter les dires avec la réalité de terrain d'une part et d'autre part de choisir les membres de la communauté qui doivent accompagner les équipes sur le terrain pour la collecte des données. Ces rencontres ont été organisées en essayant d'identifier les points importants d'une évaluation/capitalisation et de définir les indicateurs à suivre en prenant en compte les aspects suivants par rapport à la composante foncière du PDIDAS : la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Ces ateliers ont été animés sous formes de focus group sur la base d'une grille pour collecter toutes les informations. Cette technique nous a permis d'évaluer les besoins, les attentes, les satisfactions et de mieux prendre en compte les préoccupations des paysans. Des focus groupes ont été effectués au sein des neuf communes concernées par le projet. Ces communes regroupent l'ensemble des GIE bénéficiaires des offres foncières. Ces communes sont les suivantes :

- Commune de Gandon
- Commune de Ndiabene Gandiole
- Commune de Keur Momar Sarr
- Commune de Syer
- Commune de Mbane :
- Commune de Nginth
- Commune de Diama
- Commune Fass Ngom
- Commune de Ronkh



Cartes de localisations des communes d'intervention du PDIDAS

En plus de ces rencontres, des entretiens avec des personnes ressources ont été faits. Il s'agit d'entretiens individuels avec les représentants des services de l'Etat impliqués dans la mise en œuvre du PDIDAS, de travailleurs ou ex travailleurs du PDIDAS, d'agents de la SAED, de chefs d'entreprises ayant bénéficié des offres foncières dans le cadre de la mise en œuvre du PDIDAS. En plus de ces acteurs nous avons aussi échangé avec des acteurs de la société civile qui étaient membres du comité de Pilotage du Projet. Ces entretiens se sont faits soit en face to face ou en ligne sur la base d'un guide semi structuré. Ces entretiens ont permis de trianguler les informations avec celles récoltées auprès des communautés locales mais aussi issues de la documentation. C'est la démarche décrite ci-dessus qui a permis de récolter les informations analysées dans les parties suivantes.



III. PDIDAS : une vision publique de l'avenir de l'agro business au Sénégal

Au sortir de la crise alimentaire de 2008, le Gouvernement du Sénégal s'est lancé dans une option politique de relancer son secteur agricole dans deux optiques. D'une part, tirant les enseignements de la crise, il fallait renforcer les investissements dans le secteur agricole pour assurer la sécurité alimentaire et d'autre part avec la migration massive des jeunes, principalement issus du milieu rural, le secteur agricole était perçu comme un levier stratégique de création d'emplois et de maintien des jeunes dans leurs terroirs d'origine.

Ces options stratégiques vont pousser l'Etat face au manque de ressources financières à recourir au secteur privé comme allié pour atteindre les objectifs fixés au secteur agricole. C'est dans ce cadre que dès le lancement du Plan Sénégal Emergent en 2014, l'Agriculture est mise au centre de la nouvelle politique de développement économique avec comme corollaire une réforme de la politique de gouvernance foncière pour faciliter l'accès des investisseurs privés aux terres du domaine national. Cela aboutira au lancement du Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agribusiness au Sénégal (PDIDAS) au niveau de la Vallée du Fleuve Sénégal avec l'appui de la Banque Mondiale et du Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM) pour un financement global de 43 milliards de francs CFA. Ce financement est constitué d'un prêt de **40 milliards de F CFA (80 millions USD)** de l'Association Internationale de Développement (IDA) (Banque Mondiale) et d'un don du Fonds pour l'Environnement Mondial de 3 milliards (**6millions USD**). Le projet est mis en œuvre par le Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural (MAER) pour opérationnaliser le volet agricole du Plan Sénégal Emergent (PSE) dans le cadre du Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS) Selon le gouvernement du Sénégal, ce projet s'inscrit en droite ligne avec les orientations stratégiques identifiées dans le PSE adopté en 2014 par le Gouvernement du Sénégal. Parmi ces axes, il y a entre autres la transformation structurelle de l'économie, qui se décline à travers la consolidation des moteurs actuels de la croissance, le développement de nouveaux secteurs créateurs de richesses avec une production exportable et des emplois, sous-tendu par une forte inclusion sociale. Ainsi pour ce faire, le gouvernement ambitionne à travers le PDIDAS de (i) réaliser des investissements dans les infrastructures, notamment pour l'irrigation ; (ii) apporter une assistance technique aux institutions publiques clés, en particulier les communes ; et (iii) apporter un appui au secteur privé (exploitants locaux comme gros investisseurs) pour le développement de chaînes de valeurs compétitives. Ces ambitions découlent de l'objectif du projet, qui est de développer une agriculture commerciale, inclusive et une gestion durable des terres dans les zones du Lac de Guiers et du Ngalam à travers la réalisation d'infrastructures physiques (irrigation, stockage, etc.), l'appui aux institutions publiques clefs (en particulier les communes) et au secteur privé tout au long des chaînes de valeur horticoles à fort potentiel de valeur ajoutée, de compétitivité, de création d'emplois et de

stimulation des exportations. Dans les faits, il ressort de l'analyse de cet objectif que le gouvernement souhaite à travers ce projet (i) tester un modèle d'insertion de l'investissement privé dans le secteur agricole ; (ii) diminuer le déficit de sa balance commerciale à travers les exportations du secteur agricole et (iii) créer les conditions d'emploi des jeunes dans le milieu rural. Pour ce faire, les sites de mise en œuvre identifiés se situent dans les régions de Saint-Louis et de Louga, notamment dans trois (3) Départements (Saint-Louis, Dagana et Louga) et neuf (9) Communes (Diama, Gandon, Fass Ngom, Ndiébène Gandiole, Ngnith, Mbane, Ronkh, Keur Momar Sarr et Syer).

Afin de mieux comprendre les objectifs assignés au PDIDAS, il faut les mettre en rapport avec le contexte de mise en œuvre du Projet. Il est intervenu à une période où le Gouvernement a lancé un processus de réforme foncière d'une part et d'autre part où les communautés locales ont commencé à se mobiliser contre les cas d'accaparement des terres des investisseurs privés dans la zone, dont l'exemple le plus marquant est le cas de Senhuile dans le Ndiel. Dans ce contexte, les éléments qui ressortaient le plus dans les discours des communautés locales étaient la nécessité pour le gouvernement d'appuyer les communautés locales à exploiter leurs terres et non les mettre à disposition des entreprises étrangères. C'est pour, d'une certaine manière, au-delà des discours institutionnels et officiels, faciliter sa vision de la politique agricole qui doit reposer principalement sur l'investissement privé que le PDIDAS a été initié. En effet, il faut souligner que le contexte se caractérise aussi par les difficultés d'insertion des investisseurs privés dans le domaine agricole avec comme arguments les contraintes liées à l'accès au foncier. Dès lors, la nouvelle logique étatique, s'est construite autour du recentrage du rôle des communautés locales qui sont appelées à se positionner comme les détenteurs légitimes des ressources foncières. Dans cette vision, les communautés sont appelées avec le PDIDAS à se mettre dans des postures nouvelles avec la mise à disposition de leurs terres au profit des investisseurs privés contre des aménagements pour leur permettre d'exploiter le reste.

IV. Effets de l'implication de la société civile

Dans le processus de mise en œuvre du PDIDAS, la société civile n'était pas impliquée. Comme beaucoup de projets étatiques, celui-ci s'inscrivait dans une dynamique techniciste, oubliant qu'elle portait sur un domaine qui avait des impacts réels sur la vie des communautés, c'est-à-dire le foncier. S'inscrivant dans la dynamique déjà existante à travers le CRAFS, la société civile va dès le lancement du projet activer ses réseaux locaux et nationaux pour disposer du maximum d'informations et dégager une posture de défense des droits légaux et légitimes des communautés locales. Sur la base des informations détenues, la société civile va ainsi dans un premier temps interpeller l'Unité de Gestion du Projet et les bailleurs sur les risques qui peuvent découler des orientations prises par le projet. En

effet, pour la société civile, il était inconcevable qu'un projet à incidences foncières puisse être mis en œuvre sans impliquer les collectivités territoriales, qui sont chargées juridiquement de faire toute délibération sur les terres du domaine national, encore moins les communautés, qui sont les détenteurs des droits légitimes et/ou légaux sur les terres visées. C'est dans cette perspective qu'une première tournée sera organisée par le CRAFS sous la conduite du CNCR pour d'abord rencontrer les élus locaux des neuf communes cibles et les représentants des organisations paysannes dans les neuf communes cibles pour les sensibiliser sur les enjeux et les conséquences éventuelles du projet sur leurs vécus. Le contexte du débat sur la réforme foncière sera un prétexte pour la société civile d'informer les communautés et les élus mais aussi de les organiser afin de mieux défendre leurs droits. Les différentes missions organisées sur le terrain permettront ainsi de mettre en place un Collectif des communes d'intervention du PDIDAS regroupant les maires des 9 communes concernées par le projet. C'est uniquement après l'inclusion de la société civile et des Maires dans le Comité de Pilotage du Projet que des réorientations et une nouvelle approche ont été notées dans la mise en œuvre du projet. Cette inclusion n'a pas été facile, mais elle est le fruit d'un travail que retrace Babacar DIOP du CNCR *« Quand le projet a démarré, nous avons remarqué que ni les maires, encore moins les organisations paysannes à la base n'étaient impliquées. Les agents du projet travaillaient directement avec les populations, mais cela comportait un risque parce que on ne peut pas avoir un projet de ce genre et mettre les maires à l'écart. Donc nous avons fait le travail nécessaire pour mettre tous les maires des communes concernées dans un collectif, une fois que nous avons eu ce dispositif, on a aussi mis en place des points focaux locaux provenant des OP dans chaque commune et ces derniers avaient une légitimité/légalité parce qu'ils étaient reconnus par les maires. Mais tout ce travail a été fait parce que nous avons été sollicités par les communautés et nous pensons que nous avons toute la légitimité pour le faire parce que le CNCR au niveau national représente tous les producteurs du Sénégal. Et c'est ce travail d'accompagnement qui a permis à la société civile, aux maires des communes d'intervention de se positionner dans le projet et de l'influencer dans un certain sens »*. Ce travail de la société civile portée au départ par le CNCR et ensuite par le CRAFS s'est fait dans un contexte important, c'est-à-dire juste avant la fin de la première année du projet, c'est-à-dire quand l'UGP était en train de mettre en place tout le dispositif de gestion du projet et des premières actions. D'ailleurs pour le collectif des Maires des neuf communes d'intervention, sans cette action de la société civile, il aurait été très difficile pour le projet d'atteindre les quelques résultats obtenus si les collectivités locales n'avaient pas été impliquées.

« Nous avons eu de la chance que la société civile nous ait aidé à nous organiser en collectif pour être plus forts. L'acquis essentiel du PDIDAS pour nous, c'est ce collectif qui pourra continuer à défendre les intérêts des producteurs au-delà du projet ». Maire de RONKH

C'est ce qu'affirme d'ailleurs Kalidou Ba, adjoint au Maire de Gandon *« C'est maintenant que nous comprenons tout le rôle joué par la société civile et le collectif des Maires. Je me demande même comment le PDIDAS aurait fait et s'il aurait eu des résultats si on n'avait pas été impliqués comme ils voulaient le faire au départ. Et quand on regarde bien, cette implication et la mise en place du collectif est un avantage dans la zone, car ces communes vont certainement continuer à travailler ensemble même après le projet Pdidas. Ceci d'autant plus vrai que le projet n'a jamais porté le collectif mais plutôt le CNCR, donc on va continuer à travailler ensemble toujours avec l'appui du CNCR. »* La collaboration entre la société civile et le collectif des Maires va aboutir comme le fait remarquer Thierno Cissé, coordinateur du CNCR, à leur présence au niveau du comité de Pilotage du Projet. Il affirme à ce sens *« Quand le Pdidas a démarré, on a été considéré comme observateur uniquement. On a mis nos moyens jusqu'à accompagner la mise en place du collectif et ce n'est qu'après que le Pdidas a accepté de nous mettre dans le projet surtout en appuyant quelques-unes de nos actions dans le cadre du PTBA ».*

Cette opportunité sera à partir de ce moment saisi par la société civile pour mettre en place son dispositif de veille et d'alerte dans les zones d'intervention du projet. Cela se traduira par la mise en place des points focaux locaux dans le cadre du mécanisme de l'Observatoire National sur la Gouvernance du Foncier (ONGF). A travers ces points focaux, le CRAFS assure ainsi un rôle de veille citoyenne continue des actions du Projet sur le terrain, en plus des missions ponctuelles qui permettaient de recueillir les préoccupations des communautés locales et d'interpeller l'Unité de Gestion du Projet PDIDAS. Ainsi à partir du PTBA 2017, chaque année le CRAFS a effectué au moins deux missions de terrain dans les zones d'intervention du projet et a interpellé l'UGP sur certaines questions. Mais il faut souligner que si officiellement c'est le CNCR qui siégeait au sein du Comité de Pilotage du PDIDAS, cette organisation y a toujours porté la position du CRAFS dans sa globalité. C'est ce que fait remarquer d'ailleurs Babacar DIOP *« Pour nous, le plus important, c'était de défendre les droits des producteurs portés par le CRAFS. Donc quand on nous invitait au Comité de Pilotage comme CNCR on y allait mais on y portait surtout et seulement la position du CRAFS. D'ailleurs toutes les missions de terrain qui étaient faites c'était dans le cadre du CRAFS et cette unité de la société civile a beaucoup pesé sur les décisions et les orientations du PDIDAS ».*

En termes d'effets de l'implication de la société civile sur le déroulé du projet et ses résultats, plusieurs exemples peuvent être cités. Ainsi, les différentes missions d'information et de sensibilisation sur le terrain ont permis de renforcer les capacités techniques des communautés ciblées sur leurs droits fonciers, ce qui leur a permis de mieux se positionner en termes de négociations. C'est ce que fait remarquer le Président du GIE de Malla Guidick quand il affirme que « *on a beaucoup appris avec la société civile. Sincèrement quand le projet commençait nous n'avions pas toutes les informations sur le foncier, mais avec les sessions de sensibilisation faites par le CNCR, cela nous a permis de comprendre la loi et éviter les pièges dans lesquels la firme mandatée par le PDIDAS voulait nous embarquer. Parce qu'avant que le CNCR nous explique certaines choses, on avait seulement les agents du PDIDAS comme interlocuteurs et tout ce qu'ils nous disaient allait dans le sens de signer les cessions foncières sur des papiers ce qui risquait de nous faire perdre nos terres à jamais.* » Sur un autre aspect sur lequel la société civile à travers le CRAFS a été déterminant, c'est dans les résultats même du projet parce que pour beaucoup de maires interrogés, les résultats obtenus sont à mettre à l'actif de la société civile qui, en faisant un travail de veille continu sur le terrain et en agissant au sein du Comité de Pilotage, a beaucoup appuyé le Collectif des Maires pour pousser le PDIDAS vers des actions concrètes. C'est dans le cadre de cette collaboration que par exemple la société civile a facilité la mutualisation des terres entre les communes de Ronkh et Ngnith pour l'offre foncière de Niassène. Sur un autre aspect, on peut souligner aussi l'action jouée par la société civile qui a fourni au collectif des Maires les arguments techniques nécessaires pour obtenir une première prolongation du projet alors que celui-ci arrivait à termes sans grandes réalisations. En somme, il faut souligner que si la société civile à travers le CRAFS n'a pas été impliquée au départ dans la mise en place du PDIDAS, elle a su se repositionner comme acteur clé dans le processus. L'implication du CRAFS a permis la mise en place du collectif des maires des neuf communes d'intervention et l'accompagnement des organisations de producteurs qui ont su défendre leurs droits.

V. Les axes majeurs de l'intervention du PDIDAS

1. Stratégie de sécurisation foncière

La mise en œuvre du PDIDAS dans la Vallée du Fleuve Sénégal s'inscrit dans une logique de projets étatiques qui ont tous visé la sécurisation foncière comme objectif global. A ce titre, on peut citer le PACR (Projet d'Appui aux Communautés Rurales) puis le MCA qui ont tous travaillé à travers des outils et mécanismes de sécurisation foncière pour les communautés locales. A la différence de ces deux projets, le PDIDAS visait aussi les investisseurs privés qui devaient bénéficier des terres des offres foncières. Il faut souligner que pour atteindre cet objectif, le projet a articulé sa démarche autour des droits des communautés locales, ce qui n'était pas le cas pour l'installation des investisseurs privés dans d'autres zones. L'approche gagnant-gagnant a constitué le soubassement de la démarche du

PDIDAS dans sa stratégie de sécurisation foncière. En effet, l'objectif du projet PDIDAS de sécuriser les droits légitimes des paysans en créant un partenariat gagnant-gagnant entre l'Etat, les communautés villageoises et les investisseurs est perçu de ce fait comme une approche innovante. Cela devait se traduire par l'identification et cession des terres par les communautés locales en collaboration avec les communes. Ces terres identifiées devaient représenter l'offre foncière. Ce processus d'identification se faisait avec les communautés locales qui, en retour allaient avoir une délibération sécurisée de la commune sur les terres. Les terres ainsi identifiées étaient affectées aux communautés qui étaient regroupées sous forme de GIE. Mais comme souligné, il faut noter que tout ce processus est fait pour favoriser l'installation des investisseurs privés qui peuvent être des nationaux ou des internationaux identifiés par l'agence nationale pour la promotion des investissements et des grands travaux (APIX) qui les met en relation avec les communautés et apporte son appui dans la formalisation de conventions et d'accords cadre pour un partenariat gagnant-gagnant entre les parties prenantes (la commune, le GIE et l'investisseur). Dans ce processus de sécurisation foncière mis en place, une des entités importantes du dispositif du PDIDAS est la « firme ». Il s'agit d'un cabinet privé qui était chargé de travailler avec les agents du PDIDAS, les services techniques déconcentrés de l'Etat, les communes et les populations locales pour d'une part identifier les terres, les purger de leurs droits et peines et élaborer la documentation nécessaire pour les verser dans les offres foncières. Dans son approche, la firme sélectionnée a privilégié dès le départ une approche techniciste et purement juridique du processus de sécurisation foncière, ce qui a été à l'origine de certaines difficultés et contraintes. C'est ce que montrent les dires de Babacar Wade Président du GIE de Gandon *« pour la sécurisation de terres, ils nous amadouaient avec des questions de délibération sécurisée. C'est là qu'on a opté pour l'accord-cadre : le principe est que nous affectons nos parcelles à la commune qui les donne par la suite au PDIDAS. Donc normalement on devait avoir deux délibérations dont une pour le GIE. »* En effet, la première contrainte était liée même au statut juridique des terres qui devaient être versées dans les offres foncières. La firme en collaboration avec le PDIDAS tentera de mettre en œuvre le concept de « sous bail » pour ces terres alors que jusque-là cette notion était inconnue du dispositif juridique de la législation foncière sénégalaise. La société civile se mobilisera d'ailleurs pour contre-carrer cette trouvaille juridique qui, selon elle était une menace sur les droits fonciers des populations locales. Ainsi, autant les maires des communes cibles que les populations locales s'opposeront à cette approche juridique avec l'accompagnement de la société civile. Les propos du maire FASS NGOM sont assez révélateurs de cette situation quand il affirme *« Au départ, quand la firme nous a proposé le sous-bail, on était content parce qu'on se disait que cela allait mieux sécuriser les droits des paysans et permettre à la commune d'avoir des ressources financières complémentaires, mais quand la société civile nous a expliqué les implications, on a compris et on a dit au PDIDAS à travers le collectif que nous n'allons pas délibérer sur des terres si c'est ce qui risque d'être fait. Finalement, le PDIDAS a abandonné cette*

option pour se limiter uniquement aux délibérations. » A partir de ce moment et pour faire face aux lenteurs notées dans l'identification des offres foncières, le PDIDAS a initié une action de régularisation foncière dans les 9 communes d'intervention. En effet, pour le projet, il s'agissait d'appuyer les communes à régulariser les situations foncières des populations, ce qui devait permettre au projet d'accéder à des terres sans contraintes majeures. Par exemple, à Mbane, 56 villages ont reçu des titres de délibération sur 8849 hectares correspondant à 1161 parcelles agricoles tandis dans la commune de Keur Momar Sarr ce sont 1410 parcelles qui ont été régularisées pour une superficie totale estimée 7850 ha. Mais ce processus de régularisation foncière effectuée principalement par la firme mandatée par PDIDAS avec l'accompagnement des services des cadastres au niveau de Louga et Saint Louis, tout en permettant de régler certains problèmes en a causé d'autres. En effet, ce travail a été fait sans prendre en compte les projets précédents comme le PACR, le MCA qui avaient déjà permis à certains producteurs de détenir des délibérations. Cette situation a provoqué avec la fin du projet d'autres difficultés que les communes doivent actuellement supporter. Les propos de l'Adjoint au Maire de Gandon Kalidou Ba sont assez révélateurs de la situation actuelle sur la question quand il affirme : « *Le PDIDAS ne nous a pas avertis de la fin du projet et il est parti avec notre base de données foncière. Ils ont fermé le projet sans même une réunion avec les maires ni aucun contrat de fin. Ils disent avoir donné le SIF à la SAED et c'est extrêmement difficile d'accéder à cette base de données. Avec tout l'effort qu'on a fourni pour produire ce SIF, le problème c'est qu'il n'y a pas de liens entre la base de données dont dispose la SAED qui est même caduque et notre base récente. Aujourd'hui s'il devait y avoir des modifications (par exemple erreur de nom ou de superficie), on va le faire sur la base de la SAED. Alors que c'est nous qui disposons de la base réactualisée. C'est ce qui a amené que la plupart des maires ont leur base de données, qui est différente de celle de la SAED (laissée par le PDIDAS) et de la base que nous avait laissé le MCA. C'est-à-dire que nous, les communes, nous sommes informées mais pas impliquées. Tout ce que nous voulons c'est une superposition des différentes bases car c'est toujours possible. Cette base de données de la SAED n'est pas forcément liée à l'attribution des terres. La SAED s'occupe de l'exploitation et non de l'attribution des terres.* » En effet, les entretiens avec les Maires montrent que le travail de sécurisation foncière fait dans le cadre du PDIDAS est certes important mais la manière dont il a été fait pose problème. Même si les communes ont été impliquées dans le processus, elles ont été absentes dans la confection des bases de données et ces dernières n'ont pas été réalisées en tenant compte de l'existant. Cette situation n'est pas sans conséquence dans les zones d'intervention du projet car certaines communes se retrouvent avec trois bases de données sur le foncier avec des informations différentes et qui ne communiquent pas entre elles. Mais à entendre un ex agent de la firme, cette situation était prévisible « *c'est vrai que quand on travaillait au niveau de la firme, tout ce qui importait pour le PDIDAS, c'était les offres foncières et la régularisation. En plus, avec les services du cadastre c'était très compliqué parce que pour eux il n'était pas question de mettre les*

informations foncières à la disposition de la commune et de l'autre côté on avait la SAED qui voulait aussi marquer son territoire. Donc tout cela a fait que les gens ont travaillé de manière isolée alors qu'il suffisait juste de reprendre les informations foncières disponibles et les améliorer »

En somme la stratégie du PDIDAS de sécurisation foncière a misé sur l'accès en masse des communautés dans les neuf communes d'intervention à des délibérations. Si cette approche a permis dans les neuf communes d'octroyer des délibérations à plus de cinq milles producteurs sur une superficie cumulée estimée à plus de 20 000 hectares, il faut souligner que la démarche, en ne prenant pas en compte l'existant et les travaux antérieurs a laissé des cas flous dans plusieurs zones avec des informations foncières disparates. D'ailleurs plusieurs producteurs rencontrés ne comprennent pas qu'ils aient encore des difficultés avec leurs délibérations obtenues dans le cadre du PDIDAS, ou que les anciennes délibérations acquises avec le MCA ne soient pas considérées au niveau des services du cadastre. Il en est de même des services chargés de la gestion foncière des communes qui sont de plus en plus appelés à arbitrer entre plusieurs titres de délibération. **A la fin, ne faudrait-il pas se poser la question de savoir si cette stratégie de sécurisation foncière n'a finalement pas créé une insécurité foncière pour des communauté qui ne savent plus à quelle délibération se fier ou pour des communes qui ne savent plus quelle base de données foncière utiliser.**

2. Les bureaux fonciers : entre innovation et durabilité

La mise en place des bureaux fonciers dans le cadre du PDIDAS est souvent citée comme un exemple de réussite du projet. Cependant, il faut souligner d'emblée que cela ne faisait pas partie des objectifs du projet au départ. En effet, c'est après le retard noté dans l'accès aux offres foncières et le début d'installation des investisseurs privés, que le projet a initié les bureaux fonciers pour accompagner les communes dans la stratégie de sécurisation foncière des communautés locales. C'est ce qu'affirme d'ailleurs cet ancien agent du PDIDAS : *« au départ les bureaux fonciers n'étaient pas prévus dans le projet mais comme on ne parvenait pas à avancer sur les autres actions, nous avons pensé qu'il fallait quelque chose qui facilite l'adhésion des communes et des maires d'autant plus que ce sont des investissements visibles et cela allait accompagner tous les efforts que nous étions en train de faire sur la sécurisation foncière. »* Sur cette base, des bureaux fonciers ont été construits dans les différentes communes d'intervention avec comme objectif de faciliter la régulation foncière pour les communautés villageoises. En fonction de cet objectif, la firme a élaboré un manuel de régularisation foncière qui devait permettre aux populations d'accéder à des délibérations en six étapes :

- Demande foncière émanant du propriétaire des parcelles
- Enquête foncière menée par la commission domaniale de la mairie et des agents du centre d'appui au développement local (CADL) : cartographie, relevés GPS des parcelles, enquête et contrôle qualité pour constituer le dossier foncier,

- Avis du comité technique d'appui à la sécurisation foncière (CTASF)
- Délibération : lecture et délivrance d'un numéro de délibération par le Maire
- Approbation : délivrance d'un numéro d'approbation par le sous-préfet
- Délibération des titres d'affectation : enregistrement dans le registre foncier de la commune, présentation de la quittance de paiement, notification par courrier au demandeur pour paiement des frais de bornage, installation délivrance et transmission du titre d'affectation par l'agent foncier au demandeur.



Si les bureaux fonciers ont permis comme montré dans la partie précédente l'accès de plus de cinq milles personnes à des délibérations, leur installation et leur durabilité soulèvent cependant de nombreux questionnements. A ce propos le Maire de Ngnith affirme *« Pour les bureaux fonciers, nous pensons que c'est important mais comment les pérenniser ? Il faut que l'État à travers le ministère des collectivités territoriales et les maires puissent en discuter davantage.. Il faut aussi qu'on parle à nos populations pour qu'elles puissent aussi contribuer pour le fonctionnement. Se limiter uniquement aux frais de bornage ce n'est pas suffisant, il faut contribuer annuellement »*. Dans la même logique que lui l'Adjoint au Maire de Gandon aussi souligne *« Pour l'instant, le bureau foncier fonctionne mais on ne sait pas jusqu'à quand parce que depuis la fin du Projet c'est nous qui payons l'agent foncier. Par exemple, ici à Gandon, on a même recruté un autre agent mais le problème est que ce bureau ne peut pas continuer à dépendre uniquement des frais de bornage pour payer ses agents, il faut une stratégie alternative. »* Cette vision des élus est la même que les agents fonciers qui ont été recruté dans le cadre de la mise place des bureaux fonciers comme le dit si bien l'agent de Keur Momar Sarr *« pour les bureaux fonciers, on a commencé à travailler sous forme de contrat en 2016, alors que le projet a démarré en 2014. Il y a certains manquements à notre avis. La base de données issue de la régularisation foncière n'est pas à notre disposition mais uniquement du PDIDAS et c'est un vrai problème. Il y a des agents fonciers qui n'ont jusqu'à*

présent pas reçu leurs premières bases. On n'a pas non plus reçu les bases pour le SIF. Concernant le Nicad, nous on n'a pas trop avancé là-dessus. On a même interpellé le bureau du cadastre de Louga mais ils déplorent le fait qu'ils n'ont pas été impliqués. Nous n'avons pas non plus le POAS or c'est cela qui devait nous permettre de ne pas faire des affectations qui ne respectent pas le POAS. Pour la pérennité du bureau foncier, il faut des recettes. Par exemple, pour toute demande, on met un certain nombre de taxes de la même manière qu'on le fait pour les extraits de naissance par exemple, ceci pour assurer le fonctionnement. Pour le travail également, on a trop mis l'accent sur l'agent foncier alors qu'on devait impliquer la commission domaniale dans tout le processus et c'était un problème pour les agents fonciers. En plus, le bureau foncier de Keur Momar Sarr est construit à l'extérieur du village et il se pose un problème de sécurité. » Les problèmes évoqués par cet agent foncier sont presque communs à l'ensemble des neuf communes. En effet, le dispositif des bureaux fonciers a plus utilisé les agents pour en faire des collecteurs de données et non des techniciens qui devaient gérer toutes les bases de données des communes d'intervention. En plus, la faible implication de certains services techniques et des commissions domaniales rend le travail plus compliqué. Il apparaît que si les bureaux fonciers sont cités en exemple dans le cadre du PDIDAS, c'est plus parce qu'ils ont permis aux communes de disposer d'infrastructures et de véhicules, mais dans le fond **ces bureaux ne réalisent pas pour l'instant les missions qui semblent lui être assignées**. En plus, dans la stratégie de leur mise en œuvre, le PDIDAS ne semble pas avoir réfléchi aux mécanismes de pérennisation dans des communes marquées par la limite des moyens financiers pour prendre en charge les salaires des agents.

« La seule chose qui a réussi, ce sont les bureaux fonciers mais le budget prévu pour les mairies n'a pas été décaissé ». Kalidou BA, Adjoint au Maire de Gandon

3. Les Offres foncières : une stratégie non aboutie

L'un des objectifs du PDIDAS était de permettre aux paysans de s'acquitter de bonnes pratiques agricoles et de techniques de gestion durable des terres et de l'eau. Il s'agit de la conception, de la construction et de l'équipement d'aménagements, de réseaux d'irrigation primaires et d'infrastructures secondaires et tertiaires. Pour atteindre cet objectif, le PDIDAS a mis en place le dispositif d'offre foncière. Il s'agissait à travers les offres foncières de permettre aux communautés de mettre à disposition du PDIDAS des terres sur lesquels elles détiennent des droits légaux et ou légitimes.

« Le fonctionnement des bureaux fonciers pose problème. C'est un bon outil mais c'est la mairie qui devait le gérer avec des fonds qui lui soient alloués directement. Le PDIDAS a refusé et c'est lui qui a pris son propre entrepreneur pour la construction et aujourd'hui rien n'est prêt. J'avais fait une lettre pour leur dire que je n'étais pas satisfait du travail et ils avaient dit qu'ils ne l'avaient pas vue ; je leur ai renvoyé une autre lettre et la copie de la précédente mais jusque-là je n'ai pas reçu de réponse. Depuis Janvier 2021, chaque maire entretient son chauffeur et assure le fonctionnement de son véhicule et pour l'agent foncier, c'est à la fin de ce mois de Juin que le paiement va s'arrêter. Pour la régularisation, c'était bon mais j'ai vu un grand problème que cela pourrait soulever. Parce qu'avec le cadastre et la nicadisation on risque de donner un titre privé qui sera ensuite vendu. On a vu déjà que certains qui ont reçu une délibération avec un numéro Nicad et ont vendu leur parcelle. Donc la régularisation c'est plus pour faciliter la vente, il faut réfléchir à cela et voir comment anticiper ce problème. On nous accuse de vendre les terres et cela nous fait mal. Moi-même je proposerais qu'on nous sorte de la gestion foncière parce qu'on nous accuse à tort alors qu'on a peu de pouvoir et peu de marge de manœuvre. La façon dont le projet a fonctionné devra être revue ».

Gorgui Sow, adjoint au maire de Keur Momar Sarr

Le processus mis en place était d'identifier des terres, les purger de leurs droits et peines pour permettre à la commune de les désaffecter, puis de les réaffecter au nom d'une organisation paysanne (GIE) qui accepte de céder 50% de ces terres à un investisseur privé sur la base d'un cahier des charges. Ce dernier doit en retour réaliser les grands aménagements en collaboration avec le PDIDAS pour permettre aux producteurs de mettre en valeur les 50% de terres restantes. Ce mécanisme mis en œuvre par le PDIDAS était qualifié de « gagnant-gagnant ». Cette perception de gagnant-gagnant est confirmée par Babacar Wade, Président du GIE Gandon *« l'offre foncière de Gandon est de 315,42 hectares. PDIDAS nous avait promis d'aménager 150 hectares pour la commune. Par la suite pour des questions de fonds, le budget était insuffisant et ils ont juste aménagé 52 hectares. Les travaux sont en cours. Pour le reste de l'espace, l'objectif était de trouver avec l'aide d'APIX un partenariat gagnant-gagnant. Le DAP2 a pris du temps et finalement on a pu trouver un partenariat avec SUNAGRI. Le seul problème est qu'ils disent qu'ils ne peuvent pas prendre en charge l'installation de l'aménagement. Après les négociations, on a établi un accord-cadre avec un cahier de charge et ils vont financer l'aménagement de 264 hectares. Donc finalement toute l'offre n'est pas encore exploitée. Je précise aussi que nos parcelles étaient légales donc nous les avons cédées*

volontairement. Pour dire qu'au début, on était impliqué dans tout le processus. On n'avait aucun état d'âme, tout était clair. Mais maintenant, ce sont qui n'ont pas tenu leur promesse. Et je pense que tout ce que voulait le PDIDAS, c'est nous bernier comme des enfants et partir. L'aménagement de 50 hectares est une réalisation, mais ne peut pas être considéré comme une réussite ».

C'est sur la base de ce processus que les offres foncières dans le tableau ci-dessous ont été faites selon les GIE dans les 9 communes :

Nom de GIE	Offre foncière (ha)	Surface prévue pour l'aménagement	Surface en cours d'aménagement (au 31 Octobre 2021)
GANDON 1	315,42	150	52
GANDON 2	201	60	30
NIABENE	130	23	19
Yetti Yone	372	195	0
Mbayène 1	250	250	250
Mbayène 2	250	250	250
Mbayène 3	250	250	250
Niassène	1500	400	0
Keur Momar S1	408	204	60
Keur Momar S2	453	200	30
SYER	575	250	0
MBANE 1	362	162	29
MBANE 2	170	50	13
MBANE 3	542	271	50
NGINTH 1	470	100	100
NGINTH 2	324	162	0
NGINTH 3	600	0	0
TOTAL	7172,42	2977	1133

La première lecture de ce tableau nous montre que si le PDIDAS visait au départ l'objectif de 10 000 hectares d'offres foncières, finalement le projet n'a pu mobiliser que 7 172 hectares soit un gap de près de 3 000 hectares. Ce gap noté dans les offres foncières s'explique par le processus même de leur identification car si au départ le PDIDAS s'est beaucoup appuyé sur les producteurs des zones d'interventions, les maires des communes n'ont été impliquées que dans la deuxième phase du projet. De plus, les types de droits que le PDIDAS proposait à travers la firme a renforcé la réticence des communautés à céder leurs terres. Pour le Maire de Ronkh, le problème c'est que le PDIDAS a identifié des terres sans pour autant maîtriser tous les tenants et les aboutissants autour de ces terres quand il affirme *« la vraie difficulté avec les offres foncières, c'est que quand le PDIDAS est venu, il avait un préjugé sur les maires et il se disait qu'il suffisait de travailler avec les villages qui avaient des terres, mais ce que le PDIDAS n'a pas pris en compte, c'est que la commune a différents*

documents qui permettent de dire sur chaque terre ce qui est prévu. Au niveau de ma commune, les premières terres que le PDIDAS visait étaient réservées à l'élevage dans le cadre de notre POAS (Plan d'occupation et d'affectation des sols), et c'est seulement quand les populations nous ont saisi que nous avons dit au PDIDAS que ces terres ne pouvaient pas faire partie de l'offre foncière ».

Dans cette même logique, il poursuit « *Au départ nous avons délibéré pour 310 ha mais après le PDIDAS a dit que c'est une zone difficile à travailler parce que la terre s'inonde. On leur avait dit de faire la digue et d'aménager parce que c'est une zone très riche en nutriments. Finalement ils ont abandonné et on a désaffecté ces terres qui restent disponibles, mais nous pensons qu'on peut bien les mettre en valeur et c'est une zone bien indiquée pour l'agriculture ».* Ces manquements et d'autres ont impacté sur la capacité du PDIDAS à mobiliser les offres foncières. De plus, quand on regarde l'objectif stricto sensu du PDIDAS qui est l'identification, l'aménagement et la mise en valeur d'au moins 10.000ha on se rend compte que les résultats projetés n'ont pas été atteints. D'après les résultats des enquêtes, loin des 10 000 hectares de départ, en 2019 le PDIDAS envisageait finalement d'aménager 2977 hectares et même sur cette superficie revue à la baisse, seulement 1133 hectares sont en cours d'aménagements soit 38% à la date de fin de projet. Ainsi si on rapporte la superficie effectivement aménagée à la date de fin de projet par rapport aux projections initiales on s'aperçoit que le PDIDAS n'a réalisé que presque 11,33% de son objectif dans les offres foncières. Selon la SAED le niveau de réalisation des aménagements sur les 1133ha à la date du 28 Février 2022 sur les quatre lots qui composent la superficie est la suivante

N° du lot	Titulaire de marché	Taux d'avancement Physique
LOT 1	Groupement ESCI/SOFICA	68%
LOT 2	EIFPAGE SENEGAL	98%
LOT 3	Groupement GIE TAIFÏ Entreprise IBRAHIMA SARR/SAHE	95%
LOT 4	Groupement ESCI/SOFICA	60%

Si dans la mise en place des offres foncières, plusieurs manquements ont été notés et seraient à l'origine des gaps identifiés, la question principale actuellement dans les zones est celle relative à l'avenir des superficies mises à disposition avec des délibérations et non exploitées. En effet, dans le processus de mise à disposition des terres, les communes affectaient les terres au nom des GIE, et ces derniers après la fin du projet considèrent ces terres comme les leurs, ce qui leur donne tous les droits en dehors de toute tutelle de la commune. Pour les communes, la question est perçue autrement, pour les maires rencontrés, ces terres étaient affectées pour un objectif précis et comme le projet est arrivé à son terme, toutes les terres qui n'ont pas été mises en valeur doivent être désaffectées et reversées dans le domaine national. Cette opposition de vision entre les communes et les communautés locales

apparaît dans le propos de l'Adjoint au Maire de Gandon qui dit « *le deuxième problème, ce sont les offres foncières qui concernent les assiettes du domaine national et des cédants (propriétaires de parcelles avec ou sans délibération). Ces offres se sont faites à travers une désaffectation des paysans qui avaient une délibération et une nouvelle délibération faite au nom de l'offre foncière pour le PDIDAS avec l'aide des services du cadastre et de la DGI. Cela était fait dans le but de trouver un investisseur pour financer les activités de la communauté pour une partie de l'offre et qu'il puisse aménager une autre partie pour lui-même. Maintenant que le PDIDAS est parti sans le réaliser, les deux offres foncières de Gandon ne sont pas exploitées. On a déjà fait un DAP 1 et 2 (demande d'appel d'offre) réservé aux investisseurs sénégalais, mais ça n'a pas marché. Tout simplement parce que pour les deux offres de la commune de Gandon par exemple (Gandon et Ndialakhar), le PDIDAS et l'APIX l'ont lancé sans que les investisseurs sachent l'état de chaque terrain et c'est normal parce qu'on n'a pas été impliqués. Maintenant le problème c'est qu'on devait réaffecter ces terres à leurs propriétaires pour que chacun reprenne sa parcelle et celles du domaine national puisque le PDIDAS n'a rien réalisé, mais tel n'est pas le cas. Tu vas à Ndialakhar les populations te diront que ces terres leur appartiennent alors que non il y a des paysans qui n'habitent pas à Ndialakhar mais qui y avaient seulement des parcelles. Et la conséquence est là car on reçoit plusieurs plaintes de dépossession et on est obligé d'essayer de régler ce problème nous-même alors que c'est le PDIDAS qui l'a créé.* » A la suite de l'adjoint au Maire, Abdou Lahad Niang président GIE de Ndialakhar comme pour monter cette opposition sur le sort des terres non exploitées qui se trouvent dans les offres foncières dit « *Au début, l'offre était de 700 hectares mais il s'est trouvé qu'il y avait des paysans qui exploitaient leurs champs et qui avaient des papiers. Alors on a effectué un filtre et les 201 qui restaient n'appartenaient à personne. C'est pour cette raison qu'on l'a considérée comme l'offre de Ndialakhar d'où sa dénomination. Et cet espace nous appartient dorénavant, c'est nos grands-parents qui y cultivaient et on n'est pas prêt à rendre cette terre à la commune. Tous ce que nous souhaitons, c'est de trouver un investisseur et continuer nos activités. Maintenant notre peur de tous les jours c'est que la commune vienne d'un moment à l'autre pour reprendre par la force ces terres car le PDIDAS n'est plus là.* » Toujours dans la dynamique de cette perception, Babacar Diagne le Président du GIE Yetti Yonn parlant de l'offre foncière dans la zone dit « *C'est grâce au PDIDAS que le GIE a maintenant une assiette foncière de 372 ha* » comme pour dire pour les GIE mis en place, même si les assiettes foncières mises à disposition dans le cadre des offres foncières ne sont pas exploitées, celles-ci restent la propriété des GIE parce que les délibérations ont été faites en leur nom, ce qui pourrait créer des difficultés entre ces communautés et les Maires, dont certains seraient tentés de reverser ces terres dans le domaine national en les désaffectant, vu qu'elles n'ont pas été utilisées pour l'objet de la délibération. La logique des offres foncières peut être perçue comme une bonne initiative puisqu'elle s'inscrit dans une dynamique gagnant-gagnant mais à y regarder de près, les constants suivant

s'imposent : il y a une sous-évaluation réelle des besoins et des capacités du PDIDAS à mobiliser les investisseurs privés et un manque de clarification dès le départ du sort des terres qui ne seraient pas exploitées. Une autre question qui s'impose est l'attrait même des offres pour les investisseurs, en effet, sur les différentes offres, nous avons noté que les différents dossiers d'appels d'offres lancés n'ont pas connu un taux de réponse égale à 40% au moment de la fin du projet PDIDAS.

« Au début, on nous avait promis d'aménager la moitié de l'offre foncière pour les populations. On avait déposé une carte avec 3500 ha pour inciter le projet à nous intégrer. 2800 ha en second lieu mais le projet n'a admis de 1500 ha. Après le PDIDAS avait promis d'aménager 400 ha faute de budget suffisant il l'a revu à la baisse avec seulement 254 ha à aménager. L'entreprise qui doit faire les aménagements depuis trois ans n'a fait que déposer des tuyaux. Rien n'a été fait » (Président du GIE de Niassène).

« Quand le PDIDAS arrivait, on était avec un investisseur et il y avait une bonne collaboration Dans la phase pilote, on a eu des résultats importants et tous les engagements ont été respectée. On a eu 3 nouveaux investisseurs, mais les aménagements ne sont pas encore prêts. L'aménagement primaire est fait mais le secondaire n'est pas encore fait. Les engagements n'ont pas été respectés pour les populations non plus, parce qu'on avait dit qu'ils allaient aménager 50% pour les populations qui acceptaient de donner une superficie. On avait par exemple le GIE Gnith émergent pour 340 ha d'offres foncières, le PDIDAS devait faire une partie et l'autre l'investisseur, mais ce que le PDIDAS devait aménager pour les populations n'a pas été fait. » Maire de GNITH

4. Les instruments d'accompagnement : les fonds à frais partagés (FFP) et les Fonds de Gestion de l'attente (FGA)

Parmi les instruments de financement et d'accompagnement des producteurs mis en place par le PDIDAS, il y a les fonds à frais partagés et les fonds de gestion d'attentes. Pour le premier mécanisme, il s'agissait de fonds qui devaient permettre aux producteurs de disposer de moyens financiers sans contraintes majeures pour se lancer dans leurs activités, alors que le second a été institué face au retard noté dans l'exécution des activités du projet pour permettre de continuer à mobiliser les producteurs autour du PDIDAS en attendant la mise en œuvre des actions. Alors que le second fond a été institué en cours du projet, pour le premier c'est un mécanisme qui fait partie de document de base du projet. Ainsi, le fonds à frais partagés mis en place par le PDIDAS devait permettre de couvrir les risques liés à l'adoption de projets d'investissement innovants mais aussi à réduire la contrainte financière rencontrée par les petits producteurs (difficulté d'accès au crédit) et les PME pour réaliser les investissements nécessaires à l'amélioration de leurs performances, à leur intégration aux chaînes de valeur notamment pour des produits à forte valeur ajoutée, contribuant ainsi à l'augmentation de leurs revenus. Selon les personnes interrogées, l'accès à aux FFP est difficile. De nombreux producteurs et membres de GIE disent que malgré les séances d'explication du PDIDAS, ils n'ont pas compris toutes les procédures et que l'UGP mettait en place des règles qui rendaient à la limite ces fonds inaccessibles.

C'est cette perception qui ressort des propos de PMN le responsable de la communication du GIE de Ngnith qui dit : *« même moi j'ai déposé tous mes papiers mais je n'ai toujours pas eu de réponse et je ne connais personne à Ngnith qui a bénéficié de ces FFP »*. Parlant toujours des contraintes d'accès à ce fond, l'adjoint au Maire de Gandon souligne *« Dès le départ, nous avons demandé au PDIDAS de revoir le mode d'octroi des fonds d'appui qui sont trop contraignants, voire draconiens. Si les populations avaient les garanties, elles n'auraient pas attendu le PDIDAS pour recevoir du crédit. En plus nous en tant que élus, on ne comprenait pas que le PDIDAS a voulu gérer ces fonds directement avec les GIE sans impliquer les communes alors que pour y accéder, il y a certains documents qu'on demande aux GIE que la commune doit délivrer et ce sont presque des garanties. Est-ce que vous pensez que cela est normal ? Pour nous, les FFP (fonds à frais partagés), au début c'était pour aider les petits paysans mais pour la plupart, ce sont de grands investisseurs qui en sont bénéficiaires. Cela nous a créé des difficultés avec les GIE, parce qu'ils croyaient qu'on bloquait leur dossier alors que le PDIDAS travaillait directement avec les GIE, surtout vers la fin. Les maires étaient légitimes pour être les points d'entrée, la commune pouvait bien être associée. L'octroi des fonds était trop rigide et les choses ont été tellement rendus difficiles que les*

groupements ne pouvaient pas y avoir accès. Il y a un manque de transparence dans ce processus d'octroi de ces fonds. Il faut aussi dire on ne sait pas grand-chose de ces fonds et il nous faut savoir ce qui était prévu et ce qui a été réalisé, montrer les réussites mais aussi les échecs et formuler des recommandations. Par exemple moi, depuis 2 ans je n'ai aucune information sur les GIE ».

Les différents entretiens réalisés sur le terrain montrent qu'aussi bien les élus que les communes n'ont pas une visibilité claire sur les fonds à frais partagés. Les rares personnes rencontrées et ayant bénéficié de ces fonds ne disposent pas paradoxalement d'exploitation dans les zones visées par le projet, c'est-à-dire dans les périmètres des offres foncières. En effet, ce mécanisme n'a pas pu être activé dans sa globalité par le projet, parce que les aménagements qui devaient recevoir les producteurs, éventuels bénéficiaires de ces fonds, n'ont pu être réalisés. De plus, l'une des caractéristiques de ce mécanisme est la rigidité des conditionnalités d'accès pour les producteurs locaux et l'exclusion des maires dans le processus d'octroi. Il faut cependant souligner qu'en dépit des difficultés et contraintes énoncées, il existe quand même des résultats dans certaines zones et c'est ce que confirme le point Focal au niveau de la commune de Keur Momar Sarr quand il affirme **« Pour les sous projets, on a en 15 qui ont reçu leur financement pour les fonds à frais partagés. Certains n'ont que la clôture, ou un magasin, et on n'est pas encore à un niveau de mise en place de l'irrigation. Pour la passation de marché, les populations n'ont pas été impliquées. Au début il y avait beaucoup de discussions mais depuis quelques temps, le PDIDAS ne vient plus discuter avec les GIE qui ne comprennent rien de la suite. Il y a aucun GIE qui a commencé à travailler. »**

Pour pallier les manquements notés dans l'accès aux FFP et le démarrage des activités dans les offres foncières, un autre mécanisme mis en œuvre par le PDIDAS en cours de Projet est les Fonds de Gestion des Attentes. Ces fonds qui varient selon les GIE et qui pouvaient aller jusqu'à 23 000 000F CFA par GIE étaient logés au niveau de la banque agricole et les GIE pouvaient y accéder uniquement par expression des besoins. Ainsi, le PDIDAS ouvrait un compte au niveau de la Banque au bénéfice du GIE. Pour bénéficier du fond, les membres du GIE devaient faire une expression de besoins et sur cette base, le PDIDAS lançait un appel d'offre pour acquérir le matériel ou les intrants sollicités par les GIE pour ensuite les mettre à leur disposition. Ce processus permettait ainsi aux GIE d'accéder aux fonds sans pour autant manipuler directement l'argent, si ce n'est pour collecter les remboursements et les reverser au niveau de la Banque. Si presque tous les GIE ont bénéficié de ce fond et certains déroulent actuellement des activités avec, d'autres par contre n'ont pas voulu les prendre. C'est le cas par exemple pour le GIE de Gandon **« le processus a duré au point qu'ils ont créé un fond appelé « gestion des attentes » où chaque GIE avait droit à un prêt de 23 000 000 FCFA pour continuer ses activités le temps que PDIDAS démarre ses activités. Gandon n'était pas preneur et le temps nous a même donné raison car tous les GIE qui avaient pris un prêt ont aujourd'hui des problèmes à la CNCAS pour rembourser leurs dettes »** déclare le Président du GIE.

Cette inquiétude des membres du GIE de Gandon dès le lancement du FGA sera confirmée par la réalité du terrain avec les procédures complexes et les des délais de mise à disposition des fonds qui ne répondent pas aux préoccupations des producteurs. C'est ce que montrent les propos du Président du GIE de Ndialakhar quand il affirme *« l'autre problème c'est les appels d'offre pour les fonds de 23.000.000 FCFA pour la gestion de l'attente sous forme d'expression de besoins. Non seulement les critères pour en bénéficier étaient trop complexes, la procédure était longue, mais ils accusaient aussi un grand retard à tel point que finalement, tu n'en as plus besoin parce que la campagne est terminée. Si tu produis aussi, tu n'auras pas un rendement important. »*. Au-delà des difficultés observées même dans la gestion des FGA, c'est actuellement le devenir de ces fonds qui inquiètent les GIE qui en ont bénéficié. Les GIE n'étant pas signataire des comptes, tous les Présidents de GIE se posent la question sur le devenir des sommes qui sont dans les comptes. C'est ce que souligne d'ailleurs le Trésorier Général du GIE de Thianaldé *« Nous ne savons pas si le compte a été retourné ou pas. Le PDIDAS est parti sans aucune explication. Nous ne savons pas quoi faire avec le compte dont le montant est de 69 614 000F. Nous travaillons avec une partie de l'argent, mais le reste est dans le compte. Nous n'avons pas accès directement au compte. C'est le PDIDAS qui payait directement les fournisseurs. Maintenant comment allons-nous faire pour payer ou gérer le compte ? »*

VI. PDIDAS : enseignements et leçons apprises

« le PDIDAS est important mais les résultats escomptés n'ont pas été au rendez-vous »

Maire de Fass Ngom

En termes d'enseignements, l'expérience du projet PDIDAS peut être évaluée à plusieurs niveaux. D'abord, l'un des premiers enseignements à tirer est à situer au niveau de **l'interaction entre le PDIDAS comme projet et les structures publiques intervenant dans la zone**. En effet, les différents services rencontrés (services déconcentrés de l'agriculture, SAED, OLAC) ont montré que durant la phase de mise en œuvre du projet leur niveau d'implication s'est principalement limitée à une échelle macro, c'est-à-dire lors des rencontres du Comité de Pilotage du Projet. Et pourtant, par exemple les axes d'intervention du PDIDAS ne pouvaient se mettre en œuvre sans une implication active de l'OLAC qui est chargée institutionnellement de la gestion des ressources hydriques dans la zone. C'est ce que souligne un agent de OLAC qui était le point focal du PDIDAS au niveau de cette

structure « *Le PDIDAS pour moi a raté le départ, c'est un projet qui a beaucoup travaillé sur le faire faire avec des entreprises privées, alors que pour beaucoup de ses actions certaines structures techniques ici pouvaient le faire. Mais on avait l'impression que l'implication des autres services étaient seulement de façade et ne me semblait pas sincère. Moi personnellement, la seule réunion à laquelle j'ai participé en dehors des rencontres du Comité de Pilotage, c'était pour valider les termes de références de l'étude d'impact environnemental du projet et qui n'a d'ailleurs jamais été faite à ma connaissance* ».

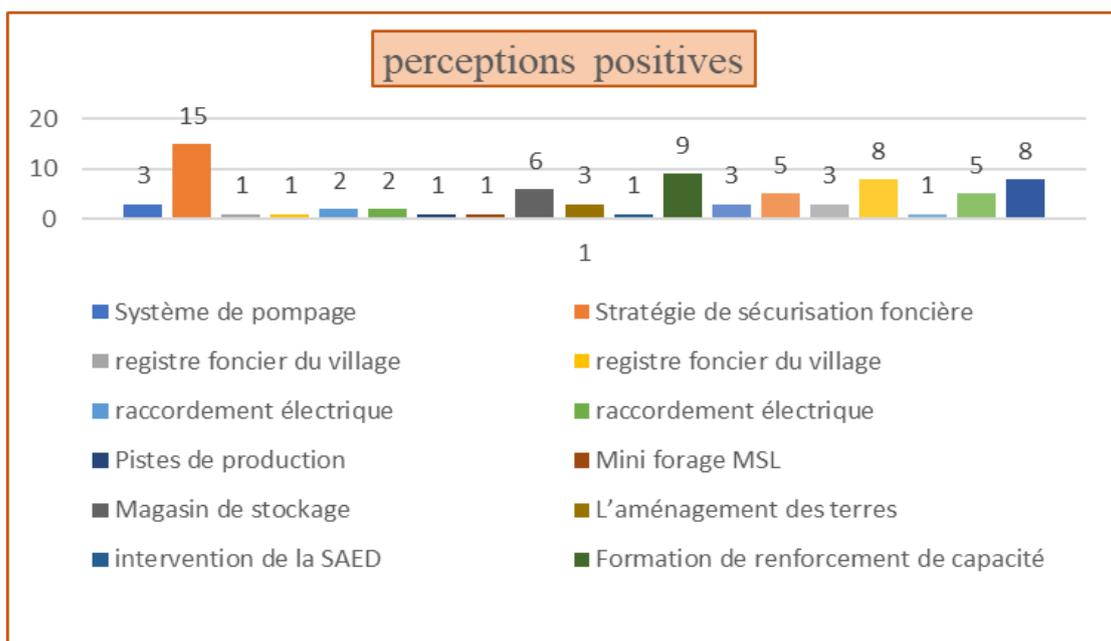
Pour mieux mesurer le manque d'implication des autres services publics dans la mise en œuvre du PDIDAS, il faut surtout interroger les rapports entre le projet et la SAED ou le service des Cadastres. Ces deux entités ont plus perçu ce projet comme une alternative pour renforcer leurs moyens techniques dans leurs domaines respectifs plutôt qu'un partenaire de mise en œuvre d'une action publique. Par exemple, si le cadastre était impliqué dans le processus de sécurisation avec la mise à disposition des numéros de NICAD, parallèlement la SAED a travaillé sur l'actualisation des POAS. Toutes ces actions ont été menées de manière séparée, ce qui justifie qu'à la fin du projet, les communes ne disposent pas d'une base de données foncières stabilisée et qu'elles continuent de recourir à leurs anciennes données, ce qui à long terme pourrait être à l'origine de difficultés dans la gestion des informations foncières dans les communes d'intervention. De plus, pour la continuité des aménagements entamés par le PDIDAS, les bénéficiaires affirment que la tâche a été confiée à la SAED, alors que cette dernière dit uniquement superviser une commande de son ministère de tutelle sur le terrain. Ces différentes perceptions entre la SAED et les populations justifient que celles-ci ne semblent pas approuver la démarche de la SAED et c'est ce qui ressort des propos du Président du GIE And Jappo Soukali Thiagnaldé de Mbayène quand il affirme : « *La SAED et Eiffage qui gèrent la suite, travaillent sans nous impliquer. Pourtant je leur avais suggéré quatre personnes pour faire partie du comité de pilotage des chantiers en cours que le PDIDAS avait entamé, il y a plus d'un an. Néanmoins, ils continuent leurs travaux sans nous. Et cela risque d'amener des problèmes à l'avenir parce qu'ils font les travaux sans prendre en compte nos avis. Je vous donne juste un exemple, ils ont mis la porte dans une zone inaccessible alors que nous avions prévu un endroit qui devait permettre au bétail de continuer d'avoir son parcours et d'accéder aux mares d'eau, mais ils ont tout fermé. Si ce problème n'est pas pris en compte, cela va amener des difficultés parce que les éleveurs avaient accepté de céder les terres mais en contrepartie, on devait leur laisser le parcours du bétail et là où on a mis la porte on va fermer ce parcours et cela va créer des problèmes entre les populations.* »

Pour les communautés locales et les maires, les enseignements tirés sont surtout relatifs à certains points jugés positifs de l'intervention du PDIDAS, mais aussi à un sentiment de non aboutissement du projet comme le souligne le Président de GIE Malla et Guidick : « *Le PDIDAS a effectué de bonnes*

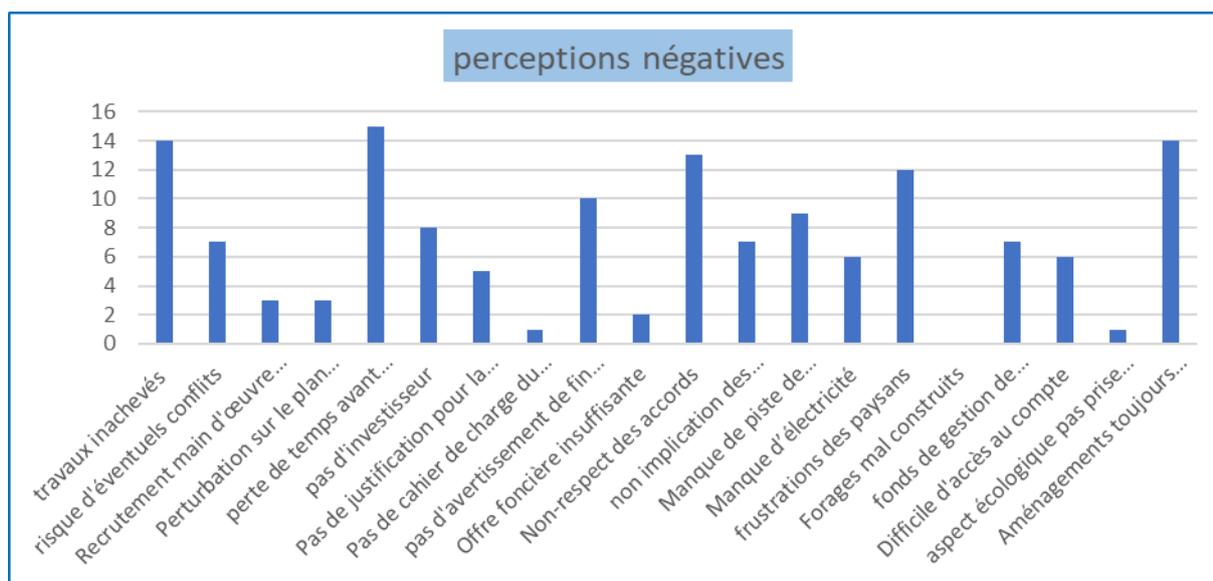
actions dans notre zone. Au début du projet, nous avons eu une bonne perception et également une bonne appréciation. Mais à la fin, on a constaté une lenteur au niveau des travaux. Aussi, l'arrêt du projet a été brusque. De plus, PDIDAS n'a pas impliqué les comités du GIE dans son processus relatif aux différentes activités. Nous avons cru au début que PDIDAS nous avait donné toutes les informations essentielles mais en réalité il gardait certaines informations nécessaires. Par exemple, ils ne nous ont pas informé par rapport à l'achat des voitures pour les commissions domaniales et l'installation des bureaux fonciers au niveau des communes ». Parmi les points positifs soulevés par les populations des communes bénéficiaires on peut citer :

- Disponibilité de délibérations sécurisées pour des terres qui n'avaient aucun papier administratif ;
- Organisation de sessions de renforcement de capacités sur les techniques modernes de production, sur le maraichage, l'entrepreneuriat, la transformation agroalimentaire, commerce, la gestion des organisations, etc... ;
- La construction de magasins de stockages ;
- La clôture de certains périmètres ;
- La mise à disposition des fonds à frais partagés ;
- La mise à disposition des fonds de gestion des attentes ;
- Facilités d'accès à l'eau productive dans certaines zones, etc,

En plus de ces points, d'autres sont évoqués et c'est ce que nous avons tenté de mettre dans le graphique ci-dessous, les chiffres qui y sont présentés représentent le nombre de fois où ces occurrences ont été citées par les répondants.



Parallèlement à ces avis positifs sur le projet, les producteurs évoquent d'autres aspects considérés comme des manquements du PDIDAS. Quand on regarde les discours des producteurs, le sentiment le mieux partagé est l'impression que le projet a formulé de nombreuses promesses non tenues qui ont créés des frustrations. Différents problèmes ont été soulevés dans les communes comme cela apparait sur la figure ci-dessous. L'axe des ordonnées montre le nombre de fois qu'un problème (axe des abscisses) a été dénoncé par les répondants.



Pour les populations locales comme pour les maires interrogés, ce sont les **travaux inachevés**, le **non-respect des accords** et les **aménagements toujours en cours de construction** qui sont les plus évoqués. Pour les bénéficiaires, comme pour tous les autres acteurs, l'une des caractéristiques principales du PDIDAS est le retard dans le démarrage des activités. D'ailleurs un ancien agent du PDIDAS souligne « *je dois dire que nous n'avons pas atteint vraiment notre objectif principal qui était d'aménager les terres. Il faut dire que nous avons perdu beaucoup de temps dans les offres foncières parce que les choses ne se sont pas passées comme on l'avait prévu. En plus personnellement je pense que la firme qui nous accompagnait n'avait pas la meilleure approche pour nous faire avancer. Parce que à chaque fois que l'on pensait le problème résolu, on voyait d'autres difficultés et comme le foncier est sensible, il fallait prendre toutes les précautions. Et même les Fonds de gestion des attentes on l'a initié parce qu'on voyait que les membres des GIE étaient déçus avec toutes les promesses qu'on avait faites, donc il fallait leur donner quelque chose en attendant. Il faut dire aussi que le bailleur ne comprenait pas toujours nos taux de décaissement alors que le projet tirait à sa fin sans de vrais résultats tangibles, si ce ne sont les bureaux fonciers* »

Ce sont presque les mêmes propos qu'avancent le Président du GIE de Gantour « *l'identification des terres s'est faite de manière trop lente, cela a pris 3 ans alors que le PDIDAS nous avait dit au départ que cela aller prendre seulement 6 mois* ». Il faut dire que pour les bénéficiaires, c'est-à-dire

les représentants de GIE, la démarche du PDIDAS est appréciée avec une certaine ambiguïté entre satisfaction pour les réalisations et amertumes surtout liées à la manière dont le projet s'est clôturé et la non finalisation des chantiers qui apparaît comme une promesse non tenue, surtout que cela a motivé l'engagement des communautés pour mettre à disposition leurs terres. D'ailleurs, pour toutes les communautés enquêtées, cet engagement s'est fait en connaissance de cause, c'est dire que même si des choses peuvent être reprochées au PDIDAS, il reste que la démarche participative a été au centre de son approche, ce qui a permis aux producteurs des zones d'intervention de s'organiser. C'est ce qui ressort des propos de Pape Mor Ndiaye, le chargé de la communication du GIE de Gninth « *les avantages qu'on doit quand même accepter à part l'approche inclusive qu'ils ont adoptée, c'est d'abord le fait de nous avoir réunis en GIE. Ensuite, il y a le système de pompage dont les travaux sont en cours, mais aussi les bureaux fonciers. Mais en termes de réalisation la plupart de nos attentes n'ont pas été réalisées. Malheureusement, le processus a tellement pris de temps, à tel point que certains paysans commencent à se décourager. Les gens qui n'y croyaient pas au début commencent aussi à avoir raison sur nous* ».

Si certains accusent la démarche du PDIDAS, pour d'autres, il faut aussi interroger « une certaine naïveté » des populations qui ont facilement cru aux promesses du PDIDAS, conjuguée à la non prise en compte des compétences et connaissances des communautés locales en dépit de la démarche participative et inclusive mise en avant par le PDIDAS et c'est ce que semble affirmer Masseck thiam, responsable achat du GIE de Gninth : « *Moi je pense que la faute nous incombe à nous car au début on était tellement content et pressé de voir toutes ces choses se réaliser. Mais ce que le PDIDAS a ignoré dès le début c'est notre expérience et nos compétences, alors qu'on devait juste nous accompagner. Mais ce qui fait le plus mal, c'est qu'on ne nous a même pas informé que le PDIDAS était terminé, on a juste entendu des rumeurs. Le malheur c'est que là où nous en sommes, nous n'avons pas de moyens financiers pour continuer les travaux. Donc c'est comme multiplier le tout par zéro. C'est clair que nous n'allons plus nous engager dans un autre projet sans que l'on termine nos activités avec le PDIDAS. Il nous faut des éclaircissements pour la suite car chaque jour le bureau du GIE subit la pression du conseil d'administration qui est composé de l'ensemble des cédants de Ngnith. Et ces cédants aussi subissent la pression de leurs familles.* »

Ces propos sont assez illustratifs des déceptions mais aussi des risques que cela pourrait engendrer dans l'engagement des communautés dans d'autres projets de cette nature. Cette situation pose la problématique de la durabilité des actions du PDIDAS car le projet semble être clôturé sans que les bénéficiaires y soient préparés. Cette inquiétude est confirmée par les propos de Ibrahima THIAM, Président du GIE SAMENTE, à Mbane pour qui, « *le PDIDAS a réussi à capter notre confiance en mettant en place des actes qui nous ont permis d'abord de récupérer nos terres. C'est pour cette raison que je dis souvent, que trois étapes caractérisent le projet PDIDAS : espoir, compromis et*

déception. Car après avoir récupéré toutes nos parcelles non seulement ils n'ont pas respecté les promesses qu'ils avaient faites mais il n'y a eu aucune réalisation. Maintenant que le projet a pris fin, le PDIDAS a chamboulé tout le foncier et nous voilà maintenant dans une situation compliquée. » Cette position est aussi partagée par le Président du GIE Gandon Babacar Wade, qui affirme « *Au début du projet, nous avons eu un espoir extraordinaire. En effet, le PDIDAS organisait de nombreuses réunions et nous avons également participé aux différentes activités du projet. Nous apprécions les interventions concernant les sessions de formation pour le renforcement de capacité des populations sur les questions foncières et sur d'autres questions diverses. En revanche, nous n'avons pas vu d'aboutissements, ni de résultats. A part ça, nous n'avons pas du tout apprécié les interventions du PDIDAS parce qu'il n'a rien fait surtout en ce qui concerne les aménagements et la délibération des terres. Surtout, le PDIDAS a coupé le pont avec les populations, plus précisément il a appliqué le sevrage brutal au niveau des communautés.* »

Toujours dans cette lancée le Président du GIE DEN TALL TELLER dit : « *au début du projet, le PDIDAS a fait des actions importantes et des programmes intéressants. Par exemple, ils organisaient des réunions régulières, discutaient avec les populations sur les questions relatives au foncier. Également, ils nous ont aidé à ouvrir un compte bancaire, à trouver des papiers auprès de l'APIX. L'arrivée de PDIDAS nous a permis d'abord de connaître beaucoup de choses sur les questions liées au foncier. Ainsi, ils nous ont poussé à régulariser nos terres et à avoir surtout une offre foncière de 408 hectares à la disposition du GIE Den Tall Teller. Mais malheureusement le projet a mal terminé les activités et a pris fin sans nous avertir, ce qui nous a fait le plus de mal. Actuellement, nous ne sommes pas du tout contents du PDIDAS parce qu'ils mettent à terme le projet sans nous prévenir. Toutes les activités qui ont été commencées sont en stand-by. De plus, nous n'avons plus accès à notre compte bancaire, parce que ce dernier est bloqué. Ainsi, le PDIDAS n'a pas respecté ses promesses, telles que l'octroi de travail aux membres du GIE.* »

La situation décrite et décriée par les bénéficiaires montre que même si le projet évoluait selon une certaine planification, les préoccupations des populations locales ne semblaient pas être au centre de celle-ci. Le paradoxe dans tout cela c'est que les gestionnaires du projet affirment que celui-ci a atteint plus de 90% de ses objectifs, alors que l'objectif central qui était d'aménager les terres et d'installer les investisseurs privés. C'est l'axe sur lequel les bénéficiaires sont les moins satisfaits de toutes les actions du PDIDAS. Ces problèmes se manifestent par des frustrations des paysans qui n'ont plus confiance et vont jusqu'à regretter le fait d'avoir cédé leurs parcelles dans le cadre du projet. Au niveau des élus, les craintes sur la manière dont le projet a été clôturé sont relatives autant à la question foncière, qu'à la finalisation des aménagements entamés. Sur la question foncière, l'une des préoccupations principales est la résurgence de conflits fonciers entre les communautés d'une part et les communautés et les communes. Pour le premier aspect, les élus évoquent les possibilités que

certaines communautés veillent s'accaparer des ressources foncières mises à disposition dans le cadre des offres foncières et si les autres ne voient pas les réalisations qui étaient prévues dans le cadre du PDIDAS, cela pourrait remettre en cause tous les compromis et accords. C'est ce que ressort des propos de l'adjoint au Maire de Gandon quand il affirme : *« la conséquence est là car on reçoit plusieurs plaintes de dépossession et on est obligé de régler ce problème nous-mêmes car le PDIDAS est terminé sans au moins faire un point sur l'état des lieux mais aussi nous dire qui va se charger de la poursuite des activités. On ne plaide pas forcément pour une poursuite du PDIDAS, mais nous plaçons pour qu'on applique le principe de continuité de l'Etat. Le PDIDAS a fait ce qu'il a pu, il faut qu'on puisse poursuivre dans le cadre de l'Etat. Si un autre projet doit venir il doit continuer ce qui est en cours. Le PDIDAS est clôturé mais ce qui nous intéresse, ce sont les investissements qu'il faut compléter parce que cela n'a pas été facile de convaincre les populations de donner leurs terres. C'est même notre crédibilité qui est en jeu avec la manière dont le projet est clôturé surtout que quand les populations viennent auprès de nous, on ne peut rien leur dire parce que nous n'avons aucune information sur la continuité de ce qui a été entamé. Ce qui importe pour nous, c'est que nous allons faire le plaidoyer, partout où il y a besoin pour qu'on puisse poursuivre les investissements dans le cadre de la continuité de l'Etat. »*

Comme pour marquer cette importance de la continuité de l'Etat, le Maire de Gnith souligne à son tour *« Pour moi, la fin du projet est encore tôt puisque les investissements sur le terrain ne sont pas prêts. Dans ma commune au niveau de certaines offres, les aménagements primaires sont faits sur certaines parties mais pas le secondaire, encore moins la répartition en parcelles pour permettre l'exploitation par les communautés. »*

Les propos de ces deux élus montrent que l'une des limites dans la mise en œuvre du projet réside aussi dans sa déconnexion avec les services déconcentrés de l'Etat. En décidant de confier le projet à une unité de Gestion pour plus d'efficacité, l'un des effets pervers est que dès sa clôture, les bénéficiaires ne trouvent plus d'interlocuteurs. Cependant ce manquement aurait pu être évité si un service comme la Direction régionale de l'Agriculture était plus impliqué ou si certaines actions comme la réalisation et la supervision des aménagements hydroagricoles étaient simplement confiés à la SAED dont c'est le cœur de métier.

In fine, l'un des enseignements majeurs sur le PDIDAS peut être résumé par cette affirmation du maire de Gandiol qui dit : *« le PDIDAS, on en parle beaucoup mais ce sont des résultats médiocres. On avait une offre de 3000 ha mais sur le site il n'y a rien. Ils ont financé un GIE à hauteur de 20 millions mais c'est tout. Pour les bureaux fonciers, le bâtiment est joli de l'extérieur, mais le matériel de travail n'est pas au point. Les agents sont formés et on a aussi des chauffeurs qui vont rester, mais la façon dont on devait travailler avec les maires, reste encore largement à améliorer. Les maires ont négocié le prolongement du PDIDAS pour une année, mais c'est comme si le*

PDIDAS avait dormi pendant 1 an et aujourd'hui rien n'est prêt sur le terrain. Il faut qu'on nous dise combien on a investi sur la manne financière de ce projet. Personnellement je ne vois pas beaucoup de résultats par rapport aux moyens déployés à savoir 43 milliards dont 40 sont un prêt à rembourser »

Conclusion

Au terme de ce travail de capitalisation, il faut souligner que l'idée qui a conduit à la mise en œuvre du PDIDAS est perçue par les populations comme une bonne chose. En effet, loin des approches d'accaparement des ressources foncières des communautés locales, le projet a initié une démarche, certes de manière tardive, mais inclusive pour permettre aux communautés d'identifier leurs ressources et d'en mettre une partie à disposition dans le cadre des offres foncières afin de disposer en contrepartie d'investissements structurants qui leurs permettent de mettre en valeur les autres ressources foncières. Pour ce faire, une démarche participative et inclusive a semblé guider toute l'approche du PDIDAS même si, cela a surtout été possible par l'implication de la société civile particulièrement du CRAFS. D'ailleurs, l'implication du CRAFS dans le projet a permis à la société civile de tester ses dispositifs de veille et de contrôle citoyen en proposant aux producteurs les informations et l'accompagnement nécessaire pour aussi bien négocier avec le PDIDAS que les entreprises qui avaient des visées sur leurs ressources foncières. Un autre élément important de l'accompagnement du CRAFS est la mise en place du Collectif des Maires des neuf communes d'intervention. En accompagnant la mise en place de ce collectif, le CRAFS a ainsi initié dans la zone un cadre de dialogue entre des instances locales sur la gestion des ressources foncières qui, répondent plus à des logiques sociologiques qu'à des logiques juridico-administratives. Au regard des différents éléments récoltés sur le terrain, il serait impossible de dire que le PDIDAS ne compte pas de résultats positifs et d'ailleurs certains d'acteurs l'ont montré. Cependant, il existe plusieurs points qui pourraient être considérés comme des limites de l'intervention. Ces éléments sont aussi bien en rapport avec la démarche du projet, l'atteinte des objectifs qui étaient au départ assignés au PDIDAS mais surtout avec la manière dont le projet a été clôturé. Ce dernier aspect apparaît aussi bien pour les bénéficiaires que pour les élus comme un élément patent d'échec parce que fait dans la précipitation au moment où les communautés commençaient à espérer des réalisations concrètes. La clôture du projet, si elle a été préparée techniquement au niveau de l'Unité de Gestion, du Ministère de tutelle et du bailleur, les bénéficiaires eux semblent laissés en rade et cela soulève autant la question de la continuité des actions de l'Etat, que de la durabilité et l'ancrage des actions du projet. Sur un autre aspect, le projet en ayant comme porté d'entrée la question foncière a montré aussi que le foncier n'est pas une problématique qui peut s'appréhender uniquement à travers des outils comme a voulu le faire

le PDIDAS dès le départ. D'ailleurs si le projet a connu des manquements, c'est que dans le document initial la question foncière devait se régler en 6 mois, ce qui a finalement pris plus de trois années. Ainsi, autant le PDIDAS est cité comme réussite dans certains domaines comme les bureaux fonciers par ses promoteurs, autant il doit servir d'exemple pour comprendre la complexité de la question foncière et la nécessité d'y entreprendre des démarches complètes et dans la durée de manière inclusive si on veut aboutir à des solutions durables.

Au regard des différents constants de terrain, nous formulons les recommandations suivantes :

✓ **Pour la société civile (CRAFS) :**

- Capitaliser l'expérience de veille et de contrôle citoyen déployée dans le cadre du PDIDAS pour accompagner les communautés et communes dans d'autres zones et d'autres projets ;
- Formaliser des outils d'accompagnement des élus locaux dans la gouvernance des ressources foncières ;
- Conduire un plaidoyer pour la finalisation des aménagements au profit des GIE tributaires des offres foncières et demander des garanties à l'Etat pour la bonne utilisation à l'avenir des fonds publics ;
- Renforcer la présence de représentants de la société civile dans les comités de pilotage des projets étatiques à incidences foncières ;
- Faire un suivi avec les communes des parcelles ayant obtenu des délibérations et un numéro NICAD qui ont été vendues pour alerter sur les risques de marchandisation accrue du foncier liés à ces procédures de sécurisation foncière.

✓ **Pour les communes et le collectif des maires**

- Mettre en place des mécanismes d'information des bénéficiaires sur la suite du projet
- Travailler à maintenir un climat social apaisé dans les zones d'offres foncières non valorisées
- Trouver des moyens pour valoriser le dispositif des bureaux fonciers
- Renforcer le collectif des maires pour en faire un outil de plaidoyer
- Aller vers la mise en place d'une entité intercommunale de gouvernance foncière

✓ **Pour le PDIDAS**

- Mettre à disposition des neuf communes les informations actualisées et consolidées sur les données foncières ;
- Clarifier la situation des terres ayant fait l'objet de désaffectations et de délibérations au nom de GIE et sur lesquelles aucun aménagement n'a finalement été réalisé ;
- Revoir les modalités d'aménagement et la prise en compte du pastoralisme pour rouvrir les couloirs de passage à bétail là où ils ont été fermés pour éviter des conflits futurs entre agriculteurs et éleveurs ;

- Informer les Maires des Neuf communes du dispositif prévu pour l'après-Projet et des institutions chargées de la finalisation des aménagements en cours ;
 - Mettre en place un dispositif de transfert vers les GIE des comptes bancaires liés aux Fonds à frais partagés et aux Fonds de gestion d'attente ;
 - Transférer certains de leurs actifs aux communes pour renforcer les bureaux fonciers (véhicules, matériels informatiques, GPS).
- ✓ **Pour les Bailleurs (Banque Mondiale)**
- Faire une évaluation exhaustive du Projet et en rendre publics les résultats en organisant une restitution associant toutes les parties prenantes ;
 - Revoir les modèles d'intervention des projets en prévoyant un fort ancrage au niveau des services déconcentrés de l'Etat et des institutions publiques et en les responsabilisant sur les actions qui relèvent de leurs domaines de compétence ;
 - Accompagner l'Etat du Sénégal dans la finalisation des aménagements entamés dans les 9 communes.
- ✓ **Pour l'Etat (MAER)**
- Initier des actions d'investissement pour accompagner les GIE bénéficiaires du PDIDAS ;
 - Ancrer des projets comme le PDIDAS dans des services déconcentrés ou des structures parapubliques comme la SAED pour favoriser la durabilité et le suivi des actions ;
 - Utiliser les offres foncières mises à disposition des GIE comme cadre d'expérimentations d'alternatives de financement des producteurs locaux ;
 - Initier des mécanismes d'échanges de données foncières pour permettre aux communes de disposer d'une base commune avec les autres services étatiques.
- ✓ **Pour le PROCASEF**
- Travailler à apporter des éclaircissements sur les différentes bases de données existantes pour corriger les superpositions ;
 - Former les producteurs à négocier des contrats gagnant-gagnant en mobilisant leurs ressources foncières comme capitaux dans les investissements agricoles ;
 - Impliquer les communautés locales dans la mise en œuvre de toute action durant tout le processus du projet ;
 - Identifier les besoins des producteurs et renforcer leurs capacités dans ces domaines.