

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE LA FEMME, DE LA FAMILLE ET DU
DEVELOPPEMENT SOCIAL (MFFDS)

CELLULE DE SUIVI ET DE COORDINATION OPERATIONNEL
DES PROJETS ET PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA
PAUVRETE (CSO/PLCP)

**ETUDE COMPARATIVE DE LA COMPOSANTE
ACCES AUX INFRASTRUCUTRES ET SERVICES
SOCIAUX DE BASE DES DIFFERENTS
PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA
PAUVRETE DU MFFDS**

*AMADOU MOUSTAPHA SOUGOUFARA,
CONSULTANT*

SOMMAIRE

Introduction

1. Contexte de l'étude
2. Problématique et objectifs de l'étude
3. Méthodologie

I. Description et analyse comparée de la composante relative aux infrastructures de base du PLCP, du PAREP et de l'AFDS

A. Présentation des Projets de lutte contre la pauvreté

1. la durée de l'intervention
2. le volume des financements
3. la stratégie

B. La place de la composante infrastructure dans les 3 projets de lutte contre la pauvreté

1. Les investissements
 - 1.1. les programmes prévisionnels
 - 1.2. les réalisations
 - 1.2.1. Quelques réalisations physiques
 - 1.2.2. les délais de réalisation par type d'infrastructures
 - 1.2.3. les coûts unitaires par type d'infrastructure

II. Les stratégies de pérennisation : les modes opératoires et leur incidence sur l'exécution et le devenir des infrastructures

A. Les modes opératoires et la pérennisation des ouvrages

1. le mode opératoire du PAREP
2. le mode opératoire du PLCP
3. le mode opératoire de l'AFDS

B. Lutte contre la pauvreté, développement local et politique de décentralisation

III. Conclusions et Recommandations

1. Essai de capitalisation
2. Conclusion générale

INTRODUCTION

Soumise à une très longue période d'ajustement structurel, l'économie sénégalaise semble connaître depuis quelques années un regain de dynamisme caractérisé, entre autres, par la restauration progressive de la capacité financière de l'Etat et l'amélioration des indicateurs clés dont notamment, le taux de croissance annuel. Les réformes institutionnelles ont permis également de réduire la taille et le train de vie de l'Etat, d'assainir l'environnement des entreprises et de donner une impulsion vigoureuse au développement du secteur privé.

Malgré cette légère embellie, le service de la dette limite singulièrement les possibilités et le niveau des investissements publics ; de nombreux secteurs et de larges franges de la population sont laissés pour compte, comme en témoigne l'Indice de Développement Humain (IDH) du Pnud qui classe le Sénégal au 163^e rang mondial. C'est dire que le phénomène de la pauvreté reste alarmant, obligeant ainsi les pouvoirs publics et les partenaires au développement à mener une croisade contre la faim, la malnutrition, la maladie, l'analphabétisme, le chômage et les bas revenus, tout en veillant continuellement au comportement des agrégats macro-économiques.

Cette volonté politique des pouvoirs publics, appuyée par les bailleurs de fonds, s'est matérialisée par l'adoption en Décembre 2001 du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) dont l'un des objectifs intermédiaires est de parvenir, en 2010, à une généralisation de l'accès aux services sociaux de base, par la mise en place d'infrastructures appropriées.

Au delà de la prise en charge des différentes manifestations de la pauvreté par des ministères sectoriels comme la Santé, l'Education Nationale, le Développement rural et l'Hydraulique, il a été réalisé une identification et un ciblage plus précis des groupes sociaux les plus vulnérables pour leur apporter, sous formes d'activités spécifiques localisées dans le temps et dans l'espace, les moyens de surmonter leur handicap en les impliquant dans un processus durable d'amélioration de leurs conditions de vie.

1. Contexte de l'étude

Le Ministère de la Femme de la Famille et du Développement Social (MFFDS) assure la tutelle technique de trois (3) projets de lutte contre la Pauvreté au Sénégal. Il s'agit :

- du Projet du Fonds de Développement Social (AFDS) financé par la Banque Mondiale,
- du Projet d'Appui pour la Réduction de la Pauvreté (PAREP) financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), continuation du Projet Elargi de Lutte Contre la Pauvreté,
- du Projet de Lutte contre la Pauvreté (PLCP) co-financé par la Banque Africaine de Développement (BAD) et le Fonds Nordique de Développement (FND).

Chacun des projets sus visés intègre dans son portefeuille et sa stratégie d'intervention une composante articulée autour de la réalisation d'infrastructures socio-éducatives et économiques, dans les secteurs où les effets déflationnistes des politiques d'ajustement ont été le plus durement ressentis.

La mise en œuvre de ladite composante a pour objectif immédiat de faciliter et d'élargir l'accès aux services sociaux de base aux populations les plus démunies, vivant dans les zones les plus défavorisées. Mais ces réalisations dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique doivent aussi s'inscrire dans la durée et apporter une réponse structurelle aux distorsions sociales et autres disparités inter et intra régionales, résultant de politiques antérieures ayant pour le moins souffert d'une insuffisance de conception globale en matière d'organisation et de structuration de l'espace.

Pour être tenu, ce rôle primordial dévolu aux infrastructures dans la dynamisation du développement régional et local par les différents projets de lutte contre la pauvreté, requiert au préalable des ouvrages techniquement viables, mais aussi la mise en place concomitante de conditions et de mécanismes de gestion et d'exploitation saines, susceptibles de garantir leur pérennité après la clôture des projets. Des lors on peut fort légitimement se poser les questions suivantes :

- Les modalités d'exécution des travaux ont-elles permis de bâtir des infrastructures dont la qualité est à même de relever le défi de la durée ?
- La stratégie globale et les modes opératoires respectifs des projets ont-ils, en cours d'exécution, intégré dans leur démarche des mécanismes susceptibles d'assurer des conditions "satisfaisantes" de relève et de pérennisation des activités ?
- Serait-il nécessaire de mettre en branle une batterie de mesures d'accompagnement aux plans institutionnel et opérationnel, afin de consolider les acquis et de garantir la pérennité des structures et des activités ?

Il convient de souligner que les ouvrages sont financés sur ressources publiques, dans des secteurs où des compétences ont fait l'objet de transfert aux collectivités locales, au bénéfice (et avec l'implication) de populations évoluant souvent dans des Organisations Communautaires. Cette situation pose en filigrane le problème sous-jacent de la responsabilité de chacune de ces parties prenantes dans l'exploitation et le maintien en activités des infrastructures.

Les trois projets ont connu une période de fonctionnement et d'activité suffisamment longue pour que l'on puisse dès à présent s'interroger sur la pertinence de leurs réalisations et des stratégies qui les sous-tendent, mais aussi sur la quintessence de l'expérience accumulée en cours d'exécution.

2. Problématique et objectif de l'étude

Ces projets s'inscrivent en droite ligne dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, mais ils doivent également contribuer par leurs réalisations à matérialiser les orientations de la politique de décentralisation qui, au delà de sa dimension politique

(transfert des compétences) vise essentiellement à promouvoir le développement régional et local. C'est pour répondre à cette problématique que la Cellule de Suivi Opérationnel (CSO) des Programmes de Lutte contre la Pauvreté, rattachée au cabinet du Ministère du Développement Social a commandité la présente étude, pour dégager les leçons générées par les expériences en cours, mettre en lumière les articulations fonctionnelles et institutionnelles entre les stratégies mises en œuvre et l'objectif de pérennisation et au delà , structurer et approfondir la réflexion autour de la double problématique du "transfert" (A QUI ?) et de la pérennisation (COMMENT ?) des infrastructures, support de l'accès aux services sociaux de base, et potentielle, rampe de lancement d'actions concertées de développement aux plans national, régional et local.

3. Méthodologie

Cette étude a été conduite sur une base itérative. Après une revue de la documentation existante au niveau des projets, des guides d'entretien ont été élaborés et des visites de terrains ont été effectuées pour s'enquérir auprès des responsables régionaux des projets, de leurs partenaires techniques et institutionnels et des populations bénéficiaires, de l'appréciation qu'ils ont des réalisations, des conditions dans lesquelles elles ont été faites et de leur perception quant à l'avenir des infrastructures. Il a été ensuite nécessaire de faire un second passage auprès des responsables nationaux de projets chargés des infrastructures pour collecter des informations complémentaires, avant de procéder à la confection du présent rapport qui s'articule autour de trois principaux chapitres :

I Description et analyse comparée de la composante infrastructures et services sociaux de base du PLCP, du PAREP et de l'AFDS

II Les stratégies et conditions de réalisation et de pérennisation des infrastructures mises en place et des activités subséquentes

III Conclusions et recommandations.

I DESCRIPTION ET ANALYSE COMPAREE DE LA COMPOSANTE RELATIVE AUX INFRASTRUCTURES ET SERVICES SOCIAUX DE BASE DU PLCP DU PAREP ET DE L'AFDS.

Au terme du décret no 2000-837 du 17 Octobre 2000, le Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale (devenu Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social) est chargé de la coordination et de l'exécution de tous les projets de lutte contre la pauvreté au Sénégal. Il s'agit présentement de l'Agence du Fonds de Développement Social, du Projet de Lutte contre la Pauvreté (PLCP), et du Projet d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PAREP), qui constitue la seconde phase du Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté.

A. Présentation des projets de lutte contre la pauvreté

CENTRES D'INTERET	PROJETS		
	AFDS	PLCP	PAREP
Objectif Global	Contribuer à la lutte contre la pauvreté	Contribuer à la lutte contre la pauvreté	Contribuer à la lutte contre la pauvreté
Financement	30 millions US\$	18,60 millions UC	4,5 millions US\$
Durée	10 ans (5-3-2)	5 ans	33 mois
Composantes	- Renforcement des capacités - accès à la micro-finance - infrastructures de base- AGR	- Renforcement des capacités - accès à la micro-finance - infrastructures de base- AGR	- Renforcement des capacités - accès à la micro-finance - infrastructures de base- AGR
Groupes Cibles	Populations Rurales et péri- Urbaines- Femmes- Jeunes- Handicapés	Populations Rurales et péri- Urbaines- Femmes- Jeunes- Handicapés	Populations Rurales et péri- Urbaines- Femmes- Jeunes- Handicapés
Zones d'intervention	Louga- Fatick- Kaolack - Kolda- Ziguinchor - Dakar	Dakar- Thiès- Diourbel- Tambacounda- Kolda	Dakar- Diourbel- Saint Louis- Matam – Tambacounda – Ziguinchor

L'examen du tableau synoptique de présentation des 3 projets de lutte contre la pauvreté laisse apparaître de très nombreuses similitudes. Sous ce registre des similitudes et des plages de convergence on peut noter brièvement que :

- tous les 3 projets s'inscrivent dans les orientations stratégiques du DRSP dont ils doivent concourir à la matérialisation, tendant à réduire sensiblement la pauvreté de 50% au moins à l'horizon 2015 ;
- au plan opérationnel, chaque projet est articulé autour de la mise en œuvre de quatre composantes essentielles : le renforcement des capacités, l'accès à la micro-finance et activités génératrices de revenus, aux infrastructures et services sociaux de base dans les secteurs de l'éducation, de la santé, et de l'hydraulique ;
- les groupes cibles bénéficiaires des différentiels types d'intervention sont bien entendu les plus vulnérables : les femmes, les handicapés, les jeunes, les populations rurales ;

- chaque projet se déploie au plan spatial dans plusieurs régions, créant ainsi des opportunités de coopération et de saine émulation entre eux et avec d'autres initiatives, mais quelques fois aussi et par endroit des risques de compétition, de duplication et de stérilisation d'une partie des ressources, liés aux modalités spécifiques d'intervention des uns et des autres.

Malgré l'importance de ces similitudes, certains éléments de base et pas des moindres, varient considérablement d'un projet à l'autre. Il s'agit de :

1. la programmation des activités dans le temps (durée de vie des projets) est très variable :

- dix (10) ans pour L'AFDS en 3 phases prises en compte dès le départ dans le cadre d'une planification générale du projet ;
- cinq (5) ans pour le PLCP ;
- deux ans et neuf mois pour le PAREP, qui prolonge les activités de l'ex PELCP.

Cette variabilité (temporelle) suscite une question majeure liée aux délais de mise en œuvre, de maturation, de consolidation et de développement des activités dont l'objectif, faudrait-il le rappeler, est d'accroître et d'améliorer les moyens d'existence durable dans des zones et pour des populations particulièrement démunies. Il y a effectivement, lieu de s'interroger sur le niveau d'adéquation (ou d'inadéquation) entre l'objectif affiché qui s'inscrit dans le long terme, et les délais impartis aux intervenants pour réaliser et ancrer les actions dans un environnement humain, économique et (parfois) physique relativement hostile.

Au plan conceptuel, l'AFDS a vraisemblablement intégré cette variable et pris en compte le souci et la nécessité de travailler en profondeur et sur le long terme, évitant ainsi de créer une césure dans la programmation et l'exécution des activités.

La courte durée du PAREP (ex PELCP) pourrait se justifier, dans le nouveau contexte de lutte contre la pauvreté par son statut de projet pilote et de laboratoire d'expérimentation en grande nature des instruments méthodologiques et des types d'activités, susceptibles d'avoir un impact sur les conditions de vie des populations cibles. On pourrait ajouter à cela la nature du financement, les modalités d'intervention des bailleurs de fonds, et l'approche programme fondée sur le partenariat et la coopération institutionnelle.

En ce qui concerne le PLCP, le délai d'exécution de 5 ans semble inapproprié pour un projet de lutte contre la pauvreté, comme l'expérience semble d'ailleurs le démontrer avec la prolongation d'une année dont il a bénéficié et les négociations en cours pour le financement d'une seconde phase.

2. Le volume des financements apprécié à l'aune des composantes (qui sont pratiquement les mêmes) et de la durée, laisse apparaître aussi une grande différence : 30 millions de dollars US pour l'AFDS (1^{ère} phase de 4 ans), 18,6 millions

d'unités de Compte pour le PLCP (5ans) et 11,92 millions de dollars US pour le PELCP / PAREP (5,9 ans).

Au regard des objectifs globaux qui lui sont assignés et de l'importance de la demande, les financements alloués au PAREP paraissent symboliques. En tout état de cause et de manière générale, une durée d'intervention plus longue, en étroite corrélation avec l'objectif global des projets, aurait permis sans doute de mobiliser des financements plus importants, d'éviter les hiatus entre les phases et les clôtures/reprises qui sont des périodes de «rush » ou d'assoupissement, de doute ou de mobilisation.

3. Si les 3 projets ont la même approche globale basée sur le "Faire- Faire" d'une part, la réponse à la demande d'autre part, ils n'ont pas le même mode opératoire (modus operating) surtout en ce qui concerne la composante infrastructures et services sociaux de base.

Cette dernière occupe dans chacun de ces projets une place primordiale, à cause de leurs coûts relativement onéreux, (au delà des possibilités des bénéficiaires), de leur statut d'ouvrages publics orientés vers la satisfaction, à court, moyen et long termes, des besoins d'une communauté donnée, de la multiplicité et de la diversité (fonctionnelle) des intervenants, et enfin de leur rôle de catalyseur potentiel dans la mise en oeuvre et l'approfondissement de la politique de décentralisation du fait des articulations institutionnelles qu'elles peuvent créer entre les différentes catégories d'acteurs.

B. La place de la composante infrastructures et services sociaux de base dans les 3 Projets de lutte contre la pauvreté

1 Les investissements

1.1 Les programmes prévisionnels

Le montant des investissements prévu pour la réalisation des infrastructures et services sociaux de base par chacun des projets s'établit comme suit :

- AFDS : 12,04 millions de dollars US, soit 40,13% du financement total,
- PLCP : 7,88 millions de dollars US, soit 41, du financement total du Projet,
- PAREP : 0,5 millions de dollars US, soit 11,1 % du financement total du Projet.

On peut à ce stade constater la part belle faite aux infrastructures dans la structure de financement de l'AFDS et du PLCP.

Le programme consolidé des investissements axés sur les infrastructures se chiffre pour les 3 projets à plus de 13 milliards FCFA. Ces ressources, relativement importantes, sont affectées pour permettre de réhabiliter de vieilles infrastructures, et surtout d'en construire de nouvelles dont il faut assurer la fonctionnalité par la fourniture d'équipements appropriés, et le renforcement des capacités des bénéficiaires. Dans ce cadre, il est prévu la réalisation de plus de 1200 micro-projets (par l'AFDS et le PLCP) portant sur des ouvrages hydrauliques, des cases de santé, des cases foyers, des écoles).

1.2 Les réalisations

Cette étude étant axée essentiellement autour des modes opératoires, des procédures, des mécanismes de transfert et de pérennisation des infrastructures, traitera davantage de questions d'ordre méthodologique, institutionnel et organisationnel plutôt que de quantifier et d'inventorier de façon exhaustive les réalisations des Projets. L'évocation de ces dernières ne s'inscrit donc dans un cadre purement analytique, tendant à cerner essentiellement la pertinence et l'efficacité des modes opératoires sur la qualité, le rythme, le niveau et le coût d'exécution des ouvrages.

1.2.1 : Quelques réalisations physiques

Dans les régions de Louga, de Kaolack et de Diourbel, les projets ont mis en place de très nombreuses infrastructures dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique, même si au demeurant on doit constater une grande diversité dans la taille des infrastructures d'une part une certaine prédominance dans l'intervention de l'AFDS à Louga et à Kaolack, celle du PLCP à Diourbel et celle du PAREP sur l'axe Louga / Matam. D'autre part, cette non-juxtaposition des interventions dans ces trois régions aura sûrement permis d'accroître le taux de pénétration des services sociaux de base et surtout leur meilleure répartition spatiale visant à toucher le plus grand nombre de sites. Elle traduit également une bonne concertation entre les projets et une bonne coordination technique de leurs activités.

A Louga et à Kaolack l'AFDS a réalisé près de 250 micro-projets dont 66 dans le secteur de l'hydraulique, 64 dans le secteur de la santé (construction/ réhabilitation et/ou équipement de case de santé) et 58 dans le secteur de l'éducation (construction / réhabilitation et équipement de salles de classe) avec une prédominance des projets éducation à Louga.

Le PLCP a construit dans la région de Diourbel 45 infrastructures avec un accent particulier sur les ouvrages hydrauliques (36), 3 cases foyer, 3 cases des tout petits et 3 cases de santé.

Sur l'axe Diourbel-Fatick-Kaolack, le PAREP a pour l'instant réalisé l'édification de 2 infrastructures avec l'école de Thieppe et la ferme expérimentale de Merina Diop.

Le nombre d'infrastructures construites ou réhabilitées par les trois projets de lutte contre la pauvreté est extrêmement important et varié, ce qui semble traduire l'ampleur et la diversité de la demande exprimée. En effet même si les cibles sont globalement constituées de populations déshéritées vivant dans des zones défavorisées, les niveaux de disparité ne sont pas identiques et induisent une différenciation des besoins et de leur acuité. Quelque soit en effet le degré de dénuement des populations bénéficiaires dans la région de Dakar, elles jouissent d'une situation « privilégiée » par rapport à celles de Koungheul, Bambey ou Kolda, ne serait ce que du point de vue de l'environnement global et plus particulièrement du développement des infrastructures de transport, qui contribuent un tant soit peu à faciliter l'accès aux services socio-éducatifs de base.

1.2.2. Les délais de réalisation par type d'infrastructures :

PROJETS INFRAS	AFDS	PLCP	PAREP
CASE DE SANTE	6 à 7 mois	6 à 8 mois	3 mois (prévision)
EDUCATION	4 à 8 mois	6 à 8 mois (C.T.P)	3 mois (prévision)
HYDRAULIQUE	3 à 14 mois	8 à 11 mois	

PLCP : Les cases de santé, les garderies socio-éducatives et les cases foyers ont été construites sur une durée variant entre six (6) et huit (8) mois, en fonction de la localisation géographique. Dans les régions périphériques de Kolda et de Tambacounda, l'enclavement et les conditions naturelles ont eu une légère influence sur la durée des travaux avec un allongement de deux (2) mois par rapport aux délais contractuels et ceux enregistrés dans les autres régions.

En ce qui concerne l'hydraulique, les délais d'exécution des ouvrages par les deux entreprises recrutées (CDE et SVTP/GC) ont été de huit (8) mois, à l'exception notable de certains ouvrages du département de Bambey où la profondeur de la nappe a conduit à des changements (modification des puits initialement prévus en mini forages).

AFDS : La taille des infrastructures étant très différente, la durée des travaux l'est tout autant, oscillant entre quatre (4) mois pour la construction de deux (2) salles de classes, sept (7) mois pour la construction et l'équipement d'une case de santé, et neuf (9) mois pour l'édification d'un centre de formation.

On retrouve cette dispersion des délais dans la construction des infrastructures hydrauliques où l'on a enregistré par endroits des retards importants (de onze (11) à quatorze mois), mais aussi et surtout des livraisons qui ont été faites dans les délais impartis par les dossiers d'appels d'offres (quatre mois).

PAREP : l'examen du tableau de la réalisation et des engagements fait clairement apparaître que la composante infrastructure est en pleine phase d'exécution. Les

délais (prévisionnels) de réalisation des infrastructures de base (écoles, cases de santé, foyers socio-éducatifs) tournent autour de trois (3) mois.

Les ouvrages hydrauliques en cours d'exécution dans le cadre du nouveau projet (PAREP) ont été entamés avec l'ex PELCP, mais ont connu des retards importants, sinon des arrêts, dus au non respect des engagements contractuels par les entrepreneurs.

1.2.3. Les coûts unitaires par type d'infrastructures :

PROJETS INFRASTRUC	AFDS	PLCP	PAREP
CASE DE SANTE	7 500 000 à 19 500 000	18 000 000	15 400 000
EDUCATION	7 500 000 à 19 870 000 (C+E 2 salles de C)	26 500 000	15 900 000
HYDRAULIQUE	8 000 000 à 20 000 000	15 700 000 à 25 000 000	

PLCP : La démarche du maître d'ouvrage délégué AGETIP (qui perçoit à titre de rémunération 5% du coût global, études et travaux), l'a conduit à scinder les infrastructures de base en huit (8) grands lots pris en charge par neuf entreprises sélectionnées par appel d'offres pour réaliser des économies d'échelle.

Le coût moyen de réalisation d'une case de santé s'élève à dix-huit millions FCFA, (18.000 000) celui d'une case des tout petits à vingt-six millions cinq cent mille FCFA (26 500 000) et celui d'une case foyer à cinquante-huit millions FCFA (58 000 000).

Concernant la réalisation des ouvrages hydrauliques, les données font ressortir des coûts moyens de 15 millions pour un puit moderne, 10 millions pour une électropompe et 700 000 pour une pompe manuelle.

AFDS : la même tendance à la dispersion peut être observée dans les coûts unitaires des infrastructures socio-éducatives. Ils varient d'une région à l'autre, et plus particulièrement entre Louga et les autres régions.

A Ziguinchor les coûts de construction et d'équipement d'une case de santé dotée de latrines sont d'environ 11 900 000, alors qu'à Louga, ils sont inclus dans une fourchette allant de 14 millions environ à 19 500 000, pour une case de santé sans

les latrines. A Dakar ils se situent autour de 12 millions, 15 millions à Fatick, 15,5 millions à Kolda et 12, 5 millions a Kaolack. Les coûts les plus bas sont observés à Fatick, Kaolack Ziguinchor et Dakar.

Dans le même ordre d'idées, la construction et l'équipement de deux (2) salles de classe varient entre 16 et 20 millions (19 870 000) à Louga , alors qu'ils se situent entre 11,5 et 13, 5 millions environ à Ziguinchor. Les mêmes écarts peuvent être notés en ce qui concerne les foyers socio-éducatifs et nous conduisent à nous interroger sur les raisons de ces disparités qui dénotent un manque de maîtrise des coûts par les maîtres d'ouvrage ou par les entrepreneurs, particulièrement dans la région de Louga.

Pour les ouvrages hydrauliques les coûts sont également très variés et s'étalent entre 20 900 000 (adduction eau / forage) dans la région de Louga à environ 9 000 000 (fonçage de 2 puits à M'Bouloum / Fatick).

PAREP : tout comme pour les délais, il est difficile à ce stade de cerner les coûts réels des ouvrages en cours d'exécution . On peut néanmoins les estimer en faisant un rapprochement entre le niveau d'exécution financière et le reliquat à payer. C'est ainsi que pour les infrastructures socio-éducatives, on peut relever que le coût de construction et d'équipement de la case de santé de Mberle doit se situer autour 15 400 000 FCFA ; celui de la construction de l'école de Thieppe est de 15 900 000 FCFA.

Les coûts des ouvrages sont assez différents entre les projets et plus particulièrement entre le PLCP et les autres, surtout dans le secteur de l'éducation, une case des tout petits ne pouvant être comparée à une école élémentaire ou à un collège d'enseignement moyen. Or le PLCP a axé son intervention dans le secteur autour des garderies alors que l'AFDS et le PAREP ont surtout mis l'accent sur la construction et l'équipement des salles de classe.

Par contre on constate que les coûts de construction et d'équipement des cases de santé, qui obéissent à des normes beaucoup plus rigoureuses établies par les autorités sanitaires nationales, ne connaissent pas de très grandes variations d'un projet à l'autre.

Les écarts sont également importants en ce qui concerne le coût des ouvrages hydrauliques du fait probablement des différences entre les modes opératoires qui ont induit des différences tout aussi importantes dans le choix, la taille mais aussi la qualification des prestataires.

Mais de manière générale, il semble que les coûts des infrastructures bâties par les projets, comparés à d'autres réalisations de même type, restent dans des limites compatibles avec les normes (sectorielles) nationales et les coûts standards arrêtés par les projets.

Au total, les délais d'exécution et les coûts des ouvrages sont relativement différents d'un projet à l'autre, mais surtout entre le PLCP et les 2 autres projets, sauf en ce qui concerne les cases de santé ou les écarts sont moindres. Cette situation est dûe probablement au fait que le PLCP a commis des entreprises d'envergure nationale (9

au total pour les infrastructures socio-éducatives et 2 pour les infrastructures hydrauliques) alors que l'AFDS notamment a travaillé avec une multitude de petites et moyennes entreprises pour exécuter une gamme très variée (du point de vue dimension) de projets.

En dépit des différences constatées dans les conditions de réalisation des ouvrages, les conclusions des dernières missions de supervision auxquelles nous avons pu accéder, font ressortir des taux d'exécution jugés satisfaisants avec notamment 85% pour le PLCP (Mai 2005) et 81 % pour l'AFDS (juin 2005) En ce qui concerne le PAREP dont le démarrage a été ralenti par des questions d'intendance, les taux d'exécution varient entre 22 et 80%.

En ce qui concerne la qualité des ouvrages qui conditionne à maints égards leur avenir, les études d'évaluation technique, de même que les dernières missions de supervision des projets AFDS et du PLCP notamment, laissent apparaître des résultats satisfaisants concernant la réalisation technique des Programmes d'infrastructures.

Les ouvrages ont fait l'objet d'une réception provisoire ; en dehors de quelques réaménagements mineurs qu'il faut apporter pour faciliter par exemple l'accessibilité de certains ouvrages aux handicapés, ou effectuer des raccordements aux réseaux (eau, assainissement et électricité), l'on s'accorde généralement à considérer que les cahiers des clauses et prescriptions techniques ont été respectés.

Il faut peut être souligner que la construction des ouvrages hydrauliques a connu par endroits (Département de Bambey et de arrondissement de Koungheul) quelques problèmes de délais de livraison (avec des répercussions sur les coûts) du fait de l'insuffisance des données géophysiques. Il en est de même pour la région de Louga du fait de la déficience de certains prestataires de services.

Les entretiens que nous avons eu avec les bénéficiaires, les partenaires institutionnels et techniques des projets dans les régions de Diourbel et de Kaolack tendent à corroborer les constatations faites et les conclusions générales dégagées par les évaluations techniques.

Cette satisfaction générale affichée autant par les bénéficiaires que par toutes les parties prenantes à l'exécution des programmes d'infrastructures des projets, ne devrait pas occulter le débat de fond qui devrait s'instaurer autour de leur qualité comparative. La réalisation des différents types d'ouvrages a été confiée à des maîtres d'ouvrage et à des entreprises dont l'envergure, les niveaux d'expertise et d'expérience sont sensiblement différents d'un projet à l'autre.

On peut penser que l'intermédiation technique de l'AGETIP et la qualification solidement établie et unanimement reconnue des opérateurs sélectionnés (comme la CDE) à un coût qu'il a fallu payer pour relever le défi de la qualité et de la durabilité des infrastructures. Qu'en sera-t-il à plus ou moins longue échéance ?

Ne pourrait-on pas à contrario nourrir des inquiétudes sur la qualité des réalisations faites et suivies par des maîtres d'ouvrage relativement peu expérimentés et des entreprises très modestes ?

En dehors du temps qui permettra à terme de juger de la qualité des infrastructures, une évaluation technique globale des réalisations des projets, effectuée sur une base sectorielle par des firmes spécialisées, pourrait donner une réponse à cette question lancinante de la qualité, à laquelle sont assujetties toutes les questions subséquentes d'entretien, de maintenance et de durabilité des ouvrages livrés aux bénéficiaires.

La réalisation de ces infrastructures, au regard des données figurant dans les situations de référence, a induit des transformations importantes au niveau de leurs zones d'implantation. Des études d'impact permettront ultérieurement de déterminer leur ampleur réelle.

On peut cependant noter d'ores et déjà que les changements apportés par la case des tout petits sont manifestes du fait de l'inexistence du préscolaire dans la majeure partie des communautés rurales. La réhabilitation de certaines écoles menacées de ruines, évitant ainsi leur fermeture, a eu des effets importants sur le maintien du taux de scolarisation, en particulier chez les filles.

En matière de santé, les discussions avec les infirmiers, chefs de postes et les bénéficiaires font ressortir que les cases de santé mises en place polarisent de nombreux villages, vont raccourcir les rayons de desserte théorique et permettront de désengorger et de diminuer la pression sur les postes de santé. Le poste de santé de Toki Gare par exemple, polarise 53 villages et 10 hameaux avec une population de 11 442 habitants dont 5 722 hommes et 5 720 femmes. La mise en service prochaine de la case de santé de Khayokh permettra de diminuer, (selon l'ICP) la pression sur Toki, comme semblent le confirmer du reste les témoignages de plusieurs patientes qui ont dû parcourir 4 à 6 km pour venir en consultation, alors qu'elles habitent à moins de 10 minutes de Khayokh.

Les infrastructures hydrauliques ont amélioré la qualité de l'eau, relevé le niveau de consommation des populations et allégé sensiblement les travaux domestiques résultant des corvées de l'eau. Les femmes du comité de gestion du puits de Thiolom équipé d'une motopompe, estiment même pouvoir gagner de l'argent avec les éleveurs en transhumance en fournissant de l'eau au bétail.

Au total, chacun des projets a utilisé un « itinéraire technique » qui lui est propre pour réaliser son programme d'infrastructures. Ces itinéraires qui ne sont point linéaires sont constitués par une combinaison des stratégies, de ressources, d'infrastructures stricto sensu, d'équipements et de formation sous forme de « package » appelé également mode opératoire. Au regard des conclusions dégagées par les différentes missions d'évaluation et de supervision des projets, ces modes opératoires ont permis de réaliser des infrastructures de bonne qualité à des coûts acceptables, relevant de ce point de vue, le défi du rapport coût / efficacité.

Au delà des questions techniques et financières, il serait bon également d'évaluer rapidement la consistance de ces modes opératoires pour dégager ultérieurement les enseignements que l'on peut tirer de leur application pour les futurs projets d'infrastructures des programmes de lutte contre la pauvreté ou de développement local, mais aussi et surtout pour « juger » de leur pertinence par rapport à l'objectif

majeur de pérennisation des ouvrages et de leur insertion dans la dynamique globale de la décentralisation et du développement local.

II LES STRATEGIES DE PERENNISATION : LES MODES OPERATOIRES ET LEUR INCIDENCE SUR L'EXECUTION ET LE DEVENIR DES INFRASTRUCTURES.

A : Les modes opératoires et la pérennisation des ouvrages

Dans la mise en œuvre des composantes en général, celle relative aux infrastructures en particulier, chaque projet a développé une série d'actions qui ont permis pour le moment de livrer des ouvrages dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique et de l'assainissement. Cette mise à disposition est la première manifestation physique de l'élargissement et de l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. C'est le fruit d'un long processus et de multiples procédures qui ont impliqué divers acteurs ayant des fonctions/objectifs tantôt complémentaires tantôt différents, mais qui pour la circonstance ont conjugué leurs efforts autour d'un objectif commun.

Cependant la disponibilité d'ouvrages équipés ne garantit pas ipso facto leur accessibilité. On peut les considérer dans le contexte qui nous préoccupe (lutte contre la pauvreté) comme des produits « brutes » ou « semi-finis » dont l'exploitation optimale pour ne pas dire la mise à la consommation, requiert des mesures d'accompagnement pendant et après l'exécution des projets.

Un bref rappel de ces modes opératoires s'impose (dans un ordre de complexité croissant) pour déterminer leur éventuelle base commune et identifier par la même occasion les éléments de distanciation entre eux.

1. le mode opératoire du PAREP

Le PAREP a utilisé le mode opératoire le plus simple pour la réalisation de ses infrastructures en ayant recours directement aux procédures classiques d'appel à la concurrence de dépouillement de sélection et de désignation d'un adjudicataire. Le PAREP s'est adjoint les services d'un ingénieur conseil, qui assure la préparation des dossiers d'appel d'offres et le suivi de l'exécution des travaux. Le statut et les exigences du bailleurs de fonds et peut être aussi le montant du financement ne sont pas de nature à influencer négativement sur les délais de passation d'approbation et d'exécution des marchés.

Les retards constatés dans la réalisation de la Ferme Expérimentale de Merina Diop ne sont pas imputables aux procédures. La preuve en est administrée par la célérité avec laquelle ont été effectués les travaux de réhabilitation de l'école primaire de Thieppe.

Les infrastructures répondent à une demande résultant d'un besoin clairement identifié et exprimé soit dans des plans locaux/communaux de développement (élaborés souvent sur une base participative) soit par des Organisations Communautaires de Base et des GIE.

Pour compléter le dispositif d'opérationnalisation et peut être de pérennisation des infrastructures, d'importantes activités de renforcement de capacités des bénéficiaires et de contractualisation avec surtout des ONG sont menées.

2. Le mode opératoire du PLCP

Le PLCP /BAD a utilisé d'autres procédures pour l'implantation physique des infrastructures avec notamment et essentiellement la désignation d'un Maître d'Ouvrage Délégué. L'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP) à qui cette mission est dévolue, exerce son « magister » sur l'ensemble du processus depuis la préparation des dossiers d'appel d'offres jusqu'à la réception des ouvrages. Il s'agit là d'une précaution prise par le projet pour assurer la qualité des travaux et du produit fini. Il est bien entendu que l'intermédiation technique de l'AGETIP a un coût qui doit être apprécié à travers le triple prisme de ses prestations, des autres variantes et alternatives qui s'offraient au Projet et de l'exigence de qualité dans la conduite et la réalisation des travaux. L'expérience de l'AGETIP dans les programmes d'infrastructures a probablement facilité son insertion en tant que partenaire institutionnel dans le processus, en lieu et place d'une mise en œuvre directe qui aurait généré des lourdeurs administratives et des coûts de personnel exorbitants, sans pour autant garantir les résultats au plan qualitatif.

Les délais d'exécution ont légèrement souffert des procédures des bailleurs de fonds du Projet avec les appels d'offres internationaux, l'approbation des marchés et des moindres modifications par le siège de la BAD par exemple. Le financement consortialisé du projet avec plusieurs bailleurs ayant chacun ses méthodes d'intervention, a également rejailli sur le rythme d'exécution des activités au point de le ralentir et d'entraîner ainsi le report d'une année de la date d'achèvement.

C'est peut-être le lieu de s'interroger sur les voies et moyens à mettre en œuvre pour une simplification des procédures et partant un raccourcissement des délais, sans pour autant sacrifier les mécanismes de contrôle et d'approbation du bailleurs qui lui permettent de s'assurer de la conformité de la régularité et de la transparence des opérations. La formule qui consistait à mettre en place un Conseiller Technique Principal, toujours en vigueur dans certaines institutions de financement d'ailleurs, serait de nature à concilier les exigences parfois contradictoires des uns et des autres. Il suffit simplement dans une telle éventualité de définir de manière très précise ses responsabilités afin d'éviter une dualité (souvent réelle) au niveau de la Direction du Projet.

Les infrastructures du PLCP ambitionnent de satisfaire une demande réelle, déjà appréhendée à travers les études du milieu, clairement identifiée et formulée dans les plans développement des communautés rurales et des communes.

Les mesures d'accompagnement au programme d'infrastructures du PLCP incluent deux importants volets. Il s'agit en fait d'une composante transversale portant sur le renforcement des capacités des bénéficiaires, et d'un élément de stratégie axé autour des partenariats institutionnels avec notamment les services publics déconcentrés tels que les Centres d'Expansion Rurale, les districts sanitaires et les services de l'hydraulique. Ces partenariats matérialisés par des protocoles d'accord entre les parties prenantes revêtent une importance capitale pour le suivi (ex-post) et

la pérennisation des infrastructures, à charge pour les héritiers des Projets (collectivités locales ou OCB) de les maintenir et de les développer.

3. Le mode opératoire de l'AFDS

L'AFDS dans son mode opératoire, a placé les bénéficiaires au début et à la fin du programme d'infrastructures. Encadrées par d'importantes activités de renforcement de capacités, les Organisations Communautaires de Base assument l'intégralité des responsabilités dans l'identification et l'exécution des projets, y inclus l'adjudication, la passation des marchés et l'administration des fonds qui leur sont alloués dans le cadre des accords de financement passés avec la direction de l'AFDS.

Un fait qui mérite d'être souligné à trait au module de formation délivré aux OCB sur les procédures d'appel d'offres pour travaux et fournitures avec une identification des différentes étapes (depuis la demande manifestation d'intérêt jusqu'à l'exécution) qui s'étalent sur une période de 39 jours seulement dans la région de Kaolack.

Les résultats enregistrés sont semble t-il globalement satisfaisants tant en ce qui concerne les délais d'exécution des travaux que la qualité des ouvrages.

Dans l'exercice de ces missions, les Organisations Communautaires de Base bénéficient de l'assistance des Organisations d'Appui au Développement Communautaire (OADC) dont la particularité (au delà des compétences techniques) réside dans leur ancrage et leur bonne connaissance de leurs zones d'intervention. Ces dernières se sont organisées dans la région de Kaolack au sein d'un réseau (L'Association des Relais d'Assistance au Développement Communautaire) qui s'érige progressivement en opérateur dans le créneau de l'encadrement et de l'intermédiation au bénéfice des Organisations Communautaire de Base.

La trilogie « Responsabilisation, Formation et Encadrement » constitue la clé de voûte du mode opératoire de l'AFDS pour véhiculer son assistance aux OCB. Le succès de cette démarche novatrice qui est pour le moment difficile d'apprécier sans le recul nécessaire, pourrait constituer une sorte de raccourci dans la mise en œuvre des politiques de développement local. Le Projet (comme du reste le PLCP et le PAREP) qui intervient sur plusieurs régions revêt une dimension nationale, mais n'est en fait qu'une agrégation de projets de développement locaux, d'où l'importance et la pertinence du rôle dévolu aux OCB et à l'entreprenariat local.

L'intervention de l'AFDS est par ailleurs solidement arrimée au socle institutionnel et organisationnel existant avec d'étroites collations entre les projets financés (à la demande des bénéficiaires) et les instruments de pilotage du développement régional / local d'une part, l'implication sous différentes formes des services compétents de l'Etat aux niveaux national, régional et local d'autre part.

Au terme de cette revue succincte, on peut dégager une plateforme commune aux stratégies et modes opératoires développés par les différents Projets de lutte contre la pauvreté. On peut en effet constater que :

- les infrastructures sont adossées à un important volet relatif à la formation et au renforcement des capacités des communautés, visant bien entendu à les

doter des aptitudes, voire même des attitudes requises pour assurer la gestion, l'entretien et la maintenance des ouvrages ;

- les services publics centraux (souvent au niveau conceptuel ou décisionnel) régionaux et locaux (dans les tâches d'exécution et de coordination), sont plus ou moins fortement impliqués dans la mise en œuvre des activités des projets ;
- les infrastructures portent l'empreinte des collectivités locales parce que répondant à des besoins identifiés et articulés aux objectifs des plans de développement communaux ou locaux.

Cette démarche commune aux différents modes opératoires peut être perçue sous plusieurs angles. Elle vise d'abord à intégrer dès l'entame, les facteurs pouvant garantir la pérennisation des infrastructures livrées aux communautés de base, qui ont bénéficié de la formation requise pour une exploitation saine et continue. Les services déconcentrés par leur permanence devraient pouvoir, sous certaines conditions, continuer à fournir des prestations de services et l'encadrement nécessaire.

Elle s'inscrit également dans le processus de renforcement et d'approfondissement de la politique de décentralisation. Toutes les réalisations sont faites sur les territoires des communes et des communautés rurales avec l'onction des organes compétents de ces dernières. Dans un processus inachevé de dévolution de compétences et de transfert de ressources de l'Etat vers les collectivités locales, les programmes d'infrastructures des Projets peuvent être considérés comme une sorte d'allocation compensatrice permettant de doter progressivement les entités décentralisées des structures socio-éducatives de base, en complément des ressources allouées sur les autres fonds (dotation, concours).

Enfin l'application de ces modes opératoires aux infrastructures et à d'autres composantes telles que la micro finance et les activités génératrices de revenus est censée impulser une dynamique de développement local. Les effets directs et les effets induits par les activités des projets, bien que non encore mesurables, ont vraisemblablement retenti positivement sur les économies locales et les structures sociales de base, conscientisé davantage sur les différents enjeux par les volets information-éducation-communication.

Sous cet angle, la stratégie d'intervention de l'AFDS qui s'apparente à « un saut dans l'inconnu » si risquée soit elle avec la pleine responsabilisation des bénéficiaires dès le début, paraît être la plus appropriée pour « booster » les économies locales et modifier les comportements. Cette approche a en effet permis d'impliquer le petit entrepreneuriat local dans l'édification des ouvrages dont il va probablement assurer l'entretien et la maintenance, à la place d'un recours presque systématique aux entreprises de dimension nationale. Cette approche centrée sur le milieu et ses potentialités humaines, pour ne pas dire ce pari sur l'homme, constitue une innovation majeure qui devrait apporter des transformations structurelles et mentales, et favoriser une très rapide appropriation des réalisations par les communautés locales. La durée initiale du Programme qui se déroule sur une dizaine

d'années a peut être permis à l'AFDS de prendre ces risques « calculés » et de relever un tel défi.

Le niveau et le degré d'appropriation d'un ouvrage par les bénéficiaires ne sont pas faciles à déterminer, surtout durant les premiers mois d'engouement qui suivent la réception. Aussi bien à Diourbel qu'à Kaolack, aussi bien pour le PLCP que pour l'AFDS, les déclarations des bénéficiaires tendent à accréditer la thèse d'une appropriation effective des ouvrages. Un responsable de projet de l'AFDS à Koungeul nous a confié en présence du responsable du Service Régional du Développement Communautaire ce qui suit :

« L'AFDS a fait son travail en nous aidant à mettre en place ce micro-projet et en nous donnant les capacités nécessaires pour le gérer et même le développer. Le Projet qui se terminera un jour ou l'autre, peut doré et déjà nous livrer à nous mêmes pour gérer cette affaire qui est la nôtre et que nous souhaitons laisser en héritage aux petits enfants de notre communauté. En cas de pépins (car dans la vie un problème peut toujours surgir) nous allons les régler avec le sous préfet et les services déconcentrés ou avec la communauté rurale. »

Des propos de même nature ont été tenus par le président du Comité de Gestion de la Case des Tout Petits de Thiolum (financement PLCP). Même si une « hirondelle ne fait pas le printemps », ces déclarations ont au moins le mérite de montrer que les enjeux sont bien perçus par les bénéficiaires ou tout au moins leurs responsables, qui au détour de nos entretiens, ont posé en des termes prosaïques la problématique d'ensemble qui se dégage avec la réalisation des programmes d'infrastructures des projets de lutte contre la pauvreté dans un contexte politico-administratif de décentralisation.

0

Il s'agit à partir des expériences de terrains générés par les différents projets, de voir au plan institutionnel la nature des articulations qu'il faut tisser entre d'une part les cadres d'intervention des politiques de décentralisation, instrument de partage des responsabilités politiques, et d'autre part les cadres des politiques économiques, vecteurs de la croissance et du développement.

B : Les Projets de Lutte contre la pauvreté, le Développement local et la Politique de Décentralisation : de la responsabilité de l'Etat, des collectivités locales et des Organisations communautaires de Base

Au delà de leur fonction opérationnelle (faire face aux besoins immédiats pour les soins de santé, la scolarisation des enfants, l'approvisionnement en eau des populations et du bétail), les infrastructures revêtent une dimension structurelle qui les inscrit dans une perspective à long terme, et en fait un espace de convergence et même de cristallisation des ambitions nourries par les pouvoirs publics à travers les politiques mises en œuvre en matière de décentralisation, de développement régional et local, de lutte contre la pauvreté.

Cette capacité à créer des effets synergiques entre les interventions respectives de l'Etat, des collectivités locales et des Organisations communautaires, pose néanmoins au plan juridique et organisationnel un problème crucial de compétence

et de transfert (s'il y'a lieu) de ce patrimoine. Ce dernier a été réalisé sur des ressources fournies par l'Etat, dans des secteurs qui au terme des dispositions de la loi sur la décentralisation relève désormais de la compétence des collectivités locales dont les communautés de base, sont apparemment investies des fonctions de gestion et d'exploitation des ouvrages d'intérêt public.

Quel est le rôle que chacun de ces acteurs devrait jouer pour éviter que les infrastructures ne tombent en désuétude, comme cela est souvent arrivé, quelques années après l'extinction des projets ?

Une réponse appropriée à cette question conditionne à maints égards l'avenir des infrastructures, malgré la détermination et l'engagement affichés par les bénéficiaires. Il ne s'agit pas de trouver des solutions ponctuelles à d'éventuels problèmes de maintenance, de renouvellement des équipements ou de prise en compte des charges récurrentes, mais plutôt de fouiller dans les dispositions législatives et réglementaires, l'armature institutionnelle de l'Etat et des Collectivités décentralisés, pour identifier ou créer des mécanismes et des procédures durables (et non ad hoc) de partage et d'exercice des responsabilités.

Même si l'Etat-Providence a rendu l'âme sous les coups de boutoir des politiques d'ajustement, c'est à lui d'aménager et d'élaborer les cadres d'exécution des politiques et des programmes, dont les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté à forte prédominance développement local. La revue des modes opératoires aura permis de constater partout l'implication des services déconcentrés dont l'intervention est assujettie aux moyens dégagés à leur intention par les projets.

C'est une sorte de prestations à la carte qui, dans les faits, prendra nécessairement fin avec les projets. Le degré d'indigence qui caractérise ces structures les rend inaptes à assumer en permanence leur fonction classique de conseil d'encadrement et de suivi, que requièrent pourtant l'ancrage et la pérennisation des activités de développement à la base.

La responsabilité du fonctionnement régulier des services déconcentrés incombe tout naturellement à l'Etat. Divers mécanismes structurels peuvent être mis à contribution pour trouver une solution durable. A l'interne, le budget d'investissement sur lequel figurent les inscriptions relatives aux contreparties pourraient étaler son intervention au delà des périodes d'activités des projets, en fournissant au Ministère du développement social (à la Cellule de Suivi Opérationnel ou aux Services Régionaux) les ressources à rétrocéder aux services déconcentrés pour effectuer le travail de suivi et d'assistance aux communautés que l'on attend d'eux.

Ces inscriptions budgétaires retenues et exécutées sur quelques Programmes Triennaux d'Investissements Publics doteraient les structures bénéficiaires d'une masse critique suffisante pour leur permettre de fonctionner normalement même en période de « soudure ».

La solution alternative serait de négocier avec le bailleur et d'intégrer cette rubrique « Suivi / Evaluation hors projets » dans la structure de financement. Si le principe et même la pratique d'un Fonds de Préparation du Projet (PPF, Project

Préparation Fund) ont pu être admis, rien à priori ne devrait s'opposer à l'existence d'un Fonds d'Accompagnement des Projets de lutte contre la pauvreté dont les spécificités n'échappent à personne. Le caractère mouvant de l'environnement de ces projets, très sensible aux aléas de la conjoncture économique et des conditions physiques et naturelles, commande la présence d'un dispositif rapproché de conseil et d'appui pour éviter d'éventuels dérapages.

L'Etat devrait également mettre en branle des dispositions contractuelles contraignantes pour une implication financière des communes et des communautés rurales dans le fonctionnement des infrastructures qu'il a mises en place sur leur territoire, pour la satisfaction des besoins primaires de leurs administrés. Il paraît évident qu'en milieu rural, les recettes générées par l'exploitation des ouvrages, quelque qu'ils soient, suffiront à peine pour couvrir les charges courantes de fonctionnement, mais ne permettront pas de faire face aux dépenses de structures telles que les frais de personnel, le renouvellement des équipements, les entretiens lourds etc....

La Collectivité locale bénéficiaire doit être assujettie aux règlements (par des procédures clairement établies) de tout ou partie de ces dépenses, en s'entourant des avis circonstanciés des services techniques compétents. Les textes sur la décentralisation bien que récents, devraient être revisités afin d'adapter ou de modifier toutes les dispositions qui peuvent constituer une entrave aux actions dont la finalité est de promouvoir le développement régional et local.

Le partenariat a occupé une place importante dans la stratégie de mise en œuvre des Projets. Après le départ de ces derniers, la collectivité locale devra prendre une part active dans la gestion de ces partenariats (avec notamment les ONGs les Services Financiers Décentralisés) afin de consolider et de développer cette dynamique impulsée par les Projets. De manière générale, les collectivités locales doivent prendre conscience du rôle charnière important qu'elles doivent jouer dans l'implantation et le développement des infrastructures publiques en particulier et des activités économiques en général.

La collectivité exercera en retour un contrôle régulier de ces structures qui en vertu de leur statut d'ouvrage d'utilité publique, ne peuvent être placées que sous leur tutelle. Cette position exclut d'emblée une immixtion et des interventions intempestives dans le travail des comités de gestion dont la composition devrait prendre en compte de nombreux critères (à l'exclusion des critères d'appartenance politique) comme l'âge et le sexe. On doit d'ailleurs souligner la forte implication des femmes et des jeunes dans le fonctionnement des ouvrages hydrauliques et des cases foyer. Ce qui n'est pas encore le cas dans certaines localités du fait des pesanteurs sociales qui permettent souvent à une personne, à une ligne familiale ou un petit groupe d'individus, de s'accaparer de toutes les responsabilités.

Les Organisations Communautaires de Base que l'on peut considérer comme des structures représentatives des populations, sont au cœur du dispositif de pérennisation des infrastructures, qui en d'autres temps et en d'autres circonstances, auraient figuré sans autre forme de procès dans le patrimoine des collectivités locales, du fait de leur appartenance aux secteurs relevant des domaines de compétences transférées. La logique économique et politique qui a conduit l'Etat

à se décharger d'une partie de ses compétences au profit des collectivités décentralisées, devrait prévaloir et amener ces dernières à déléguer les fonctions de gestion opérationnelle des infrastructures aux communautés de base.

Certains éléments tels que les renforcements de capacités, la sensibilisation et l'encadrement, incorporés dans la composante infrastructure, ont permis au stade actuel, une bonne appropriation des réalisations par les bénéficiaires, gage de leur bonne prise en charge. Les communautés détiennent entre leurs mains les clés du succès. Une gestion saine, (fondée sur une bonne perception des enjeux, la participation, la concertation et le respect des règles du jeu et des engagements contractuels, la transparence et la rigueur) permettra assurément de conduire ces expériences à bon port.

L'Etat et les bailleurs pourront alors poursuivre et consolider ces stratégies de développement axées autour de certains principes de base tels que la participation et le partenariat public/privé.

Les responsabilités ainsi identifiées et définies pour les principaux acteurs constitués autour de trois grands pôles (Etat-Collectivités locales- Populations bénéficiaires) semble avoir éludé la question du transfert des ouvrages.

La notion de transfert qui doit être maniée avec beaucoup de prudence dans le contexte actuel, induit ou pourrait induire de la part des uns et des autres des comportements négatifs préjudiciables au fonctionnement normal des infrastructures de base, comme l'exclusion, le désengagement brutal ou la « gestion solitaire du pouvoir ». Or il ressort clairement dans la description et la répartition des rôles entre les acteurs les conclusions suivantes :

- l'Etat doit mettre sur pied un dispositif d'accompagnement des projets ;
- les collectivités locales doivent s'impliquer financièrement pour le maintien en activité et le développement des infrastructures ;
- les Organisations communautaires de base assurent le fonctionnement quotidien ;

En un mot tous les acteurs concernés doivent être mis à contribution.

Ces principes obéissent à un souci de rationalité et garantiraient la poursuite et la réalisation des objectifs qui s'inscrivent dans le long terme. Faut-il sacrifier l'efficacité au profit d'une sorte de débat juridico-institutionnel dont la clarification ne semble pas s'imposer pour le moment, au risque de créer des conflits de compétences entre les collectivités et les communautés. Il convient simplement de définir très clairement les règles du jeu, de bâtir les mécanismes et les procédures qui sous-tendent cette coopération et d'en faire une application intelligente.

L'Etat impulse et encadre ; les collectivités locales assistent et supervisent ; les communautés de base ; gèrent les ouvrages pour faire face de manière efficiente aux besoins des populations. « Tout ce qui est simple est faux, tout ce qui ne l'est pas est inutilisable » L'assimilation de cette maxime de Paul Valery éviterait une paralysie précoce des nouvelles infrastructures mises en place

Ce qu'il conviendrait de retenir et de privilégier en dernier ressort, c'est la nécessité de créer un environnement institutionnel propice au fonctionnement sans à coups des infrastructures qui au delà de la lutte contre la pauvreté, constituent l'essentiel des investissements structurants à même d'exercer une grande influence sur les mouvements migratoires et la fixation des populations, le développement des activités productives et le développement local. La composante micro finance et AGR des projets, développée parallèlement par les projets et de manière générale leur stratégie d'intervention et leur mode opératoire, devraient permettre de valoriser davantage les ouvrages et de leur assurer une certaine viabilité qu'il importe de préserver grâce à l'action conjuguée de l'Etat, des Collectivités décentralisées et des populations bénéficiaires.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les Projets de lutte contre la pauvreté sont exécutés depuis quelques années à un rythme soutenu qui traduit l'ampleur et l'urgence des besoins, la complexité des problèmes mais aussi la hauteur des enjeux. Ce sont en fait des Projets à objectifs multiples dont l'intégration au travers des composantes et des modes opératoires visent la promotion sur le long terme du développement local et régional. Sous cet angle, apparaît plus clairement l'importance donnée à la composante infrastructures mise en œuvre à partir d'une forte mobilisation de ressources humaines et financières, dont la combinaison harmonieuse a permis de bâtir des ouvrages de bonne qualité. Il convient à ce stade de s'interroger sur ces expériences, de dégager les leçons qu'elles ont générées, les enseignements que l'on peut en tirer et formuler des recommandations pour les interventions futures ou en gestation.

1. Essai de capitalisation des expériences

De nombreux projets ayant d'autres objectifs immédiats, ont eu par le passé à réaliser des infrastructures au bénéfice des populations locales. Des leçons ont été tirées de ces expériences. Où se situe alors la spécificité des interventions que nous venons de passer en revue susceptibles d'apporter une valeur ajoutée « intellectuelle » ? En réalité, à moins de vouloir réinventer la roue en reprenant les leçons générées par l'exécution d'autres projets d'infrastructures, on ne peut en dégager que quelques unes qui s'inscrivent dans le contexte et la dynamique de lutte contre la pauvreté.

Au plan conceptuel.

1. Dans le cadre de l'exécution, il a été noté et même déploré la courte durée de vie de certains projets qui est difficilement conciliable avec la poursuite des objectifs assignés et qui s'inscrivent de manière évidente dans le long terme. Cette brève durée conduit à des prolongations et parfois à d'autres phases, mais en tout état de cause, induit des ruptures et un manque de fluidité dans la programmation et l'exécution des activités.

Recommandation

Les projets de lutte contre la pauvreté doivent bénéficier d'une certaine longévité (10 ans au moins) susceptible de garantir la planification d'ensemble, la réalisation, la maturation et l'ancrage des actions.

2. Le partenariat entre les projets et les services déconcentrés est une pièce maîtresse dans la stratégie et le dispositif d'intervention des projets. C'est une pratique qu'il faut systématiser et surtout développer avec la fourniture aux structures déconcentrées, des moyens nécessaires pour accompagner les bénéficiaires après l'extinction des projets.

Recommandation

L'Etat dans le cadre des négociations ou en tout cas au moment de la conception des projets de lutte contre la pauvreté, doit inclure dans la structure de financement les ressources nécessaires à la prise en charge d'un dispositif d'accompagnement des communautés par les services déconcentrés. Ces ressources pourraient être prévues sur les budgets d'investissements ou dégagées par un fonds d'accompagnement des projets.

Au plan institutionnel

La pérennisation des infrastructures requiert une coopération étroite entre l'Etat les collectivités locales et les communautés de base qui sont tous impliquées à un niveau ou à un autre dans les programmes d'infrastructures.

Recommandation

Mettre en place des mécanismes et des procédures aptes à garantir sur des bases non conjoncturelles, la poursuite de l'intervention de l'Etat et surtout l'assistance financière des collectivités locales pour la prise en charges de certaines rubriques de dépenses que ne peuvent couvrir les recettes tirées de l'exploitation des infrastructures.

Revisiter les textes sur la décentralisation pour adapter certaines dispositions au contexte de lutte contre la pauvreté qui est en fait un contexte généralisé dans l'ensemble des communes et des communautés rurales du pays.

Au plan opérationnel

Le mode opératoire de l'AFDS et notamment la responsabilisation des bénéficiaires et le recours aux services des Organisations d'Assistance au Développement Communautaire et des entreprises « locales » est un « raccourci » pour la valorisation des ressources humaines et la promotion du développement local. Cette stratégie mérite d'être élargie à d'autres projets en prenant le soin de procéder à un choix méticuleux de ces nouveaux types d'opérateurs économiques et des entreprises.

ANNEXES

Annexe 1 : Termes de référence de l'étude

Annexe 2 : Liste des documents consultés

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une foi

MINISTERE DE LA FEMME, DE LA FAMILLE ET DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

**CELLULE DE SUIVI ET DE COORDINATION OPERATIONNEL DES PROJETS
ET PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

TERME DE REFERENCE
SUR L' ETUDE COMPARATIVE DE LA COMPOSANTE
ACCES AUX INFRASTRUCUTURES ET SERVICES SOCIAUX
DE BASE DES DIFFERENTS PROGRAMMES DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETE DU MFDSSN : APPROCHE
STRATEGIQUE ET MODALITES DE TRANSFERT DES
REALISATIONS AUX COLLECTIVITES LOCALES ET AUX
O.C.B

JUIN 2005

CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION

Dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de la politique d'investissement social, il a été créé par décret n° 2001-948 du 21 Novembre 2001 la cellule de suivi et de coordination opérationnel des projets et programmes de lutte contre la pauvreté (CSO/PCLP) rattachée au cabinet du Ministre et dont l'organisation et le fonctionnement sont régis par l'arrêté n°000202 DU 14/01/2002.

Présentement, la CSO/MFDSSN assure le suivi opérationnel des programmes de lutte contre la pauvreté suivants : PLCP/BAD, AFDS, PAREP.

Le PCLP/BAD est cofinancé par la Banque Africaine de Développement (BAD), le Fonds Nordique de développement (FND) avec une contrepartie de l'état du Sénégal. Il est exécuté sur une période de cinq (5) ans.

L'Agence du Fonds de Développement Social (AFDS) est financé par la Banque Mondiale pour environ 30 Milliards sur 10 ans

Le Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PAREP) est financé par la PNUD pour une durée de 33 mois.

Globalement, les activités des différents programmes sont menées sous quatre (4) composantes :

Composante 1 : Amélioration de l'accès aux infrastructures, équipements et services sociaux de base

Composante 2 : Accès aux services de micro finance

Composante 3 : Renforcement des capacités des groupes vulnérables et des OCB,

Composante 4 : Suivi et analyse des conditions de vie des ménages et communautés

Dans son rôle de coordination et du suivi opérationnel des programmes sous tutelle du MFDSSN, les missions ci-après ont été dévolues à la CSO :

- Superviser pour le compte du Ministère chargé du Développement Social, les projets mis en œuvre dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté
- S'assurer de la synergie de toutes les actions des intervenants et proposer le cas échéant, des mesures correctrices ;
- Capitaliser les réussites afin de les faire investir dans d'autres interventions ;
- **Conduire la réalisation d'études et évaluation des impacts des projets contre la pauvreté.**

Pour cette présente mission, il s'agit pour le consultant d'aider la CSO/MFFDS à capitaliser la composante accès aux services sociaux de base des différents programmes de lutte contre la pauvreté.

Les trois (3) programmes de lutte contre la pauvreté du MFFDS mènent des activités d'accès aux services sociaux de base selon des approches différentes. En vue de mener des actions plus efficaces auprès des communautés à la base, il est nécessaire :

- **De mener une étude comparative sur l'accès aux services sociaux de base ;**
- **De mesurer les acquis et réussites susceptibles d'être partagés ou dupliqués ;**
- **De susciter des échanges d'expérience entre les différents projets ;**
- **De tirer les leçons pour une meilleure pérennisation des réalisations.**

OBJECTIF DE LA MISSION

Objectif global

L'objectif global de la mission est d'appuyer la CSO/PLCP à tirer les enseignements sur les approches, le mode opératoire, les stratégies, les effets et impacts des activités d'accès aux services sociaux de base dans une perspective de pérennisation et de durabilité intégrant à la fois l'équité de genre et les OMD.

Objectifs spécifiques de la mission

Les objectifs spécifiques de la mission sont :

- En rapport avec les parties prenantes, apprécier la pertinence de l'approche stratégique et de la démarche de mise en œuvre des activités d'accès aux infrastructures et services sociaux de base ;
- Identifier les mécanismes et procédures de gestion des impacts et SSB et analyser leur pertinence et efficacité en terme de pérennisation et d'auto-prise en charge notamment les questions d'entretien et de maintenance ;
- apprécier les changements qualitatifs et les effets induits dans l'environnement physique des zones d'implantation ;
- apprécier les alliances et partenariats mis en place avec les autres secteurs concernés (santé, éducation, hydraulique...)
- Dégager et analyser les éléments du bilan consolidé des investissements opérés en la matière et évaluer leur part contributive dans la création de richesse et la promotion du secteur privé local (par opérateur et nature de l'infrastructure et catégorie de dépense)
- Recueillir les avis des bénéficiaires et acteurs sur la mise en œuvre et les résultats des réalisations par rapport à leurs attentes ;

- **Apprécier la maîtrise de la capacité opérationnelle des prestataires (Maîtrise d'ouvrage délégué, opérateurs, entreprises...à appuyer les bénéficiaires ;**
- Analyser les points forts et les points faibles de la démarche opératoire ;
- Identifier les meilleures pratiques susceptibles d'être répliquées dans les autres programmes ou projets ;
- Elaborer un rapport de synthèse ;
- Préparer et animer l'atelier de partage des résultats de l'étude.

METHODE DE TRAVAIL

Sous la supervision directe du coordonnateur de la cellule de suivi des projets de lutte contre la pauvreté du MFFDS, le consultant sera le responsable de l'exécution de l'ensemble des activités liées à la mission.

Il devra travailler en étroite collaboration avec tous les responsables de programmes de lutte contre la pauvreté sous tutelle du MFFDS en vue de la recherche d'une meilleure harmonisation des interventions et fera aussi état d'expériences significatives en matière de renforcement des capacités susceptibles d'être dupliquées.

Avant le démarrage de la mission, le consultant fera une proposition de méthodologie pour la réalisation de la mission.

Il devra justifier le bien fondé ainsi que la pertinence des outils et produits proposés, en termes d'efficacité, d'efficience et de garantie à livrer les informations et données attendues.

La proposition méthodologique devra mettre un accent particulier sur les points ci-dessous :

- La stratégie, le plan et le contexte de la réalisation de la mission
- La méthodologie et les outils de collecte des informations
- Un planning détaillé du déroulement des activités

RESULTATS ATTENDUS

Au terme de la mission, le consultant devra produire un rapport consolidé provisoire comprenant 2 parties :