

582

1865

IMPACT DE LA LIVRAISON D'INFRASTRUCTURES
SOCIO-ECONOMIQUES DANS LES STRATEGIES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EN MILIEU
RURAL: CAS DU FDL DE KEDOUGOU.

Avril 2002

Rapport présenté par Amadou Moustapha SOUGOUFARA

Introduction

L'Etat centralisé a conduit, sous toutes les latitudes, à des déséquilibres dans la structuration de l'espace et la localisation des activités, donnant ainsi naissance à de fortes disparités régionales et inter-régionales. Cela est particulièrement vrai dans les espaces d'économie sous-développée, où l'insuffisance des ressources financières obère la capacité des Etat à mettre en œuvre des politiques et programmes volontaristes de développement régional et local.

Le concept de Décentralisation, d'essence politique, est très étroitement associé à celui de Développement local, qui en est la dimension économique et sociale. Il renvoie à un contenu moins abstrait qui, au delà des formes d'organisation et des procédures, se matérialise par des programmes, ou tout au moins un ensemble d'activités relativement cohérentes, ayant pour finalité l'amélioration des conditions de vie des populations. L'ampleur, l'échelle et la rapidité des changements induits par ces activités, dépendent de la pertinence et de l'efficacité des institutions de pilotage, et des instruments de promotion du bien-être économique et social.

C'est dans cette optique que le Sénégal a jeté les bases d'une politique de décentralisation progressive, située à mi-chemin entre l'Etat centralisé, hérité de l'ancienne métropole, et le fédéralisme, d'inspiration anglo-saxonne. Entamée en 1972, la réforme des institutions politiques et administratives s'est achevée en 1996, avec l'avènement des régions au statut de collectivité locale.

L'armature institutionnelle ainsi mise en place doit permettre une démocratisation du processus de prise de décisions et des modes de gestion, pour conduire à terme à l'émergence au niveau local d'un environnement et d'activités, susceptibles de satisfaire au moins les besoins primaires de l'économie humaine : se nourrir, se soigner, s'éduquer, se vêtir.

Le Fonds de Développement Local (FDL) de Kedougou, dans son orientation, sa conception et ses modalités d'exécution, a tenté de donner une réponse appropriée à ces exigences, et donc de réunir les conditions d'un développement local, sous formes d'articulations fonctionnelles et opérationnelles entre les institutions politico-administratives, les populations et les réalisations qui sont les vecteurs privilégiés de la croissance économique et du développement social.

Pour cette raison, allant bien au delà de la nécessité de trouver des points d'ancrage aux structures, aux organes et aux procédures, le FDL a fait preuve de

beaucoup de pragmatisme en mettant un accent particulier sur les investissements. Ces derniers, dont l'opportunité semble être partagée par toutes les parties prenantes, ont pris corps dans un contexte économique et social dont la complexité a du rejaillir (de manière positive ou négative), sur le rythme et le niveau d'exécution, la qualité et l'impact des réalisations sur le développement local.

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'un exercice global de capitalisation. Elle a été réalisée sur la base de la documentation disponible au niveau du Secrétariat Technique (ST) du Projet, complétée par des interviews auprès des différents acteurs, quelques enquêtes de terrain et enfin des discussions ciblées avec le personnel du ST. En dépit de ses limites dues à des contraintes objectives, elle doit fournir des éléments (qualitatifs et autant que possible quantitatifs) d'appréciation et de mesure, des effets directs et indirects des investissements sur l'amélioration des conditions de vie des populations locales, et leur capacité à assurer durablement la gestion des fonctions et services que le FDL avait l'ambition d'impulser dans sa zone d'intervention.

Quel rôle les infrastructures doivent jouer dans le processus
Développement local et de Lutte contre La Pauvreté ?

De l'expérience générée par l'exécution des différentes composantes du projet, dont notamment celle ayant trait aux infrastructures, quels sont les enseignements dont la pertinence permet de tirer des leçons, susceptibles d'être transférées et appliquées, afin d'influencer positivement et durablement, le fonctionnement des institutions, le comportement et le niveau de vie des populations impliquées dans le processus d'approfondissement et de consolidation du développement local ?

I. CONTEXTE DU PROJET, APPROCHE ET METHODOLOGIES D'INTERVENTION DU FDL

1. Contexte du Projet

1.1. Au plan national

Le Sénégal vient de sortir, en 1996, d'une longue période d'ajustement, qui aura sans doute permis de réduire sensiblement les déséquilibres des agrégats macro-économiques, de restaurer en partie la capacité financière de l'Etat, et de relancer la croissance. Malgré cette embellie, les politiques conduites depuis environ deux (2) décennies sous différentes appellations (PAMLT, PREF, PAS),

ont eu des effets désastreux sur les conditions de vie des populations, du fait d'une insuffisante prise en compte de la dimension sociale dans leur conception et formulation.

Au plan politico-administratif, l'armature institutionnelle dont l'ébauche remonte à 1972, a été parachevée avec l'érection des régions en collectivité locale. Cependant, les instruments de mise en œuvre de la politique de décentralisation n'ont pas été à la hauteur des réformes politiques et institutionnelles, faute d'un transfert effectif des ressources correspondant aux nouvelles compétences dévolues aux collectivités locales, et d'une politique économique et sociale volontariste de développement local.

C'est dans ce contexte de morosité générale que le projet doit être mis en chantier et exécuté, selon le vœu de ses initiateurs, (Gouvernement du Sénégal, PNUD et FENU), dans la perspective d'un appui global au développement local, dans le département de Kedougou et l'arrondissement de Missirah (Département Tambacounda).

1.2 Au plan régional

Les conditions déjà difficiles qui prévalent au plan national, sont encore plus accentuées dans la zone d'intervention du projet, marquée par l'enclavement et l'absence d'infrastructures lourdes, la faible couverture des besoins sociaux, l'analphabétisme et la pauvreté. La précarité des conditions de vie des populations de même que certaines contraintes qui pèsent sur le développement de l'économie régionale, méritent d'être rappelées brièvement et mises en évidence, pour camper la situation de référence et mieux apprécier de manière objective, l'ampleur et la portée des actions initiées par le FDL.

- Les infrastructures routières : la zone d'intervention du projet est très vaste et très accidentée, notamment dans le Département de Kedougou, où l'habitat dispersé pose un problème fondamental d'accès et de désenclavement intérieur.
- L'hydraulique villageoise : l'accessibilité de l'eau et sa disponibilité permanente se situent au centre des préoccupations des populations. Il s'agit là d'une question multisectorielle qui conditionne à maints égards la résolution de certains problèmes de santé humaine et animale, et de développement des productions hydro-agricoles.

- L' Education et l'alphabétisation: les taux de scolarisation et d'alphabétisation sont très faibles dans la région. Malgré les efforts déployés par l'Etat à travers la concentration géographique d'un nombre important de projets, le déficit en instituteurs reste important, et les salles de classe (surtout a Kédougou Département) sont constituées par des abris provisoires.
- La Santé : La couverture sanitaire est très faible. En ce qui concerne le niveau d'encadrement, on compte 1 médecin pour 74.656 habitants, (normes 1 médecin pour 10 000) 1 technicien supérieur pour 100.000 personnes, 1 infirmier pour 3.929 habitants, et 1 sage-femme pour 26.934 femmes (normes, 1 sage-femme pour 5.000). Pour les infrastructures, on note l'existence d'un seul centre de santé, de 13 postes, de 46 cases et de 7 maternités rurales. A ces faiblesses, vient se greffer l'absence d'équipements, pour en définitive peser lourdement sur la fonctionnalité du dispositif sanitaire régional.

2. L'approche et la méthodologie d'intervention du FDL.

Pour faire face à cette situation, pour le moins défavorable, le FDL a développé une stratégie compatible avec la volonté affichée par le Gouvernement d'approfondir la décentralisation, en vue de résorber les déficits et de combler les retards, par des investissements en capital productif et social, suivant une approche et des méthodes d'intervention propres. Cette stratégie est articulée autour d'un axe principal qui est le développement local, dans lequel viennent s'ajuster l'approche méthodologique (approche participative) d'une part, les instruments de promotion économique et sociale (infrastructures et activités génératrices de revenus) d'autre part.

2.1. L'approche participative

L'exécution de toutes les composantes du programme est fondée sur la participation active et l'implication soutenue des différents protagonistes: les acteurs institutionnels, (Communautés rurales et commune), les services déconcentrés de l'Etat (CERP, Hydraulique, TP, Urbanisme), les personnes physiques (populations bénéficiaires). Ils sont associés à un degré ou à un autre à toutes les phases qui doivent concourir à la réalisation du projet ;

- Tous les outils de programmation pluriannuelle et annuelle sont formulés sur la base d'une approche participative, dans un cadre institutionnel et à un échelon approprié: Plan Locaux de Développement (PLD), Programmes

Triennaux D'investissements (PTI), Programmes Annuels d'investissements (PAI), Plans Participatifs Villageois (PPV) ;

- le schéma de financement des infrastructures, pour les collectivités locales, et des Activités Génératrices de Revenus des Organisations de Base (OB), est adossé autant aux ressources de la Dotation Indicative Financière (DIF), qu'à la contribution des bénéficiaires sous forme de contrepartie. La également la participation est de rigueur ;
- l'organisation du cadre institutionnel du programme, avec notamment des organes de concertation et de coordination comme les Cellules Locales d'Appui au Développement (CLAD), et la Cellule Communale d'Appui au Développement (CCAD), induit en elle même une démarche participative.

Au total, le Programme FDL qui a l'ambition d'impulser vigoureusement un développement local, à fort opportunément bâti son action globale autour d'une association et d'une participation des acteurs/bénéficiaires. Cette approche participative est doublée d'une démarche très pragmatique, voire même empirique, qui se reflète à travers la place importante tenue par la « composante infrastructures », et la contribution attendue d'elle dans la réalisation des objectifs immédiats et de développement du Programme.

2.2. La méthodologie d'intervention du FDL

« Primum vivere, deinde philosophare » : vivre d'abord, philosopher ensuite. Telle semble être la ligne directrice qui a conditionné la méthodologie d'intervention du FDL.

Pour matérialiser davantage les orientations de la politique de décentralisation, le Programme agit simultanément sur deux leviers : la consolidation des institutions et des outils de pilotage du développement local, et la création ou le renforcement d'une infrastructure économique et sociale, orientée vers la lutte contre la pauvreté.

Les infrastructures réalisées et les équipements mis en place dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et des productions hydro-agricoles, avec des mesures d'accompagnement sous forme d'activités de renforcement de capacités, doivent contribuer à l'accroissement des revenus et à l'amélioration des conditions de vie des populations.

La visibilité de ces actions et leur impact direct sur le vécu quotidien, quel qu'en soit l'amplitude au début, exerce une influence positive sur la

conscience individuelle et collective, et augmente au niveau de la communauté la lisibilité de toutes les activités menées en amont, dans les domaines de la planification, de la mobilisation des contributions, de la formation etc... Ces réalisations, qui justifient a posteriori aux yeux des populations et des Collectivités Locales, toutes les sollicitations dont elles ont fait l'objet, constituent au plan méthodologique une source de compréhension de la problématique du développement local, et au plan pratique un socle et une rampe de lancement de la dynamique et des activités qui concourent au développement local.

II L'EXECUTION DU PROJET DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES

1. Les Prévisions.

1.1. Les prévisions financières

La consolidation des Programmes Triennaux D'investissements (1999-2001) pour les treize (13) Communautés rurales et la Commune de Kédougou fait apparaître une prévision globale d'environ 696 millions de FCFA, imputables sur la DIF, le reste provenant de la contrepartie des Collectivités locales et des Organisations de Base (OB).

1.2. Les prévisions techniques en matière d'infrastructures

Les ressources inscrites sur le PTI consolidé doivent être utilisées pour :

- réaliser des travaux d'infrastructures et de réhabilitation dans les secteurs de l'hydraulique (puits villageois et maraîchers, borne fontaine adduction d'eau, retenue d'eau), de la santé (poste et case de santé, maternité rurale) et de l'éducation (salle de classe);
- financer le poste « investissements » pour les Activités Génératrices de Revenus (aménagement de périmètre hydro-agricole) ;
- réhabiliter des maisons communautaires
- réhabiliter la voirie communale ;
- équiper les infrastructures mises en place pour en assurer la fonctionnalité

1.3. Les réalisations

Les prévisions initiales du Programme Triennal Consolidé (1999-2001) s'élevaient à environ 1.385 millions de F CFA. Les réalisations ont été faites a

hauteur de 696 millions de F CFA, soit un écart de 689 millions en valeur absolue et de 49,74 % en valeur relative.

Les ressources financières injectées ont donné naissance aux réalisations suivantes :

- composante santé : 18 cases de sainte et 4 maternités rurales ont été construites et équipées, 1 dispensaire municipal réhabilité ;
- composante hydraulique villageoise : 27 puits neufs ont été réalisés et 7 autres réfectionnés;
- composantes éducation : 7 salles de classe ont été construites et 2 autres réfectionnées ; les équipements ont porté sur la fourniture de 235 tables ; les bibliothèques scolaires ont reçu une dotation en manuels ;
- composante hydro-agricole et activités génératrices de revenus : 9 périmètres rizicoles, 23 périmètres maraîchers, 4 micro-projets d'aviculture, 3 étables de production de viande et de lait ont été mises en place ;
- santé animale : 10 dépôts vétérinaires ont été créés ;
- environnement : 10 pépinières communautaires ont été créés ;
- composante communale : l'aménagement de la voirie municipale, l'équipement en chalands de désenclavement, la réhabilitation et l'extension du réseau d'éclairage public, la réhabilitation et l'équipement du dispensaire municipal, la réhabilitation du CDEPS, de la Place Publique et du Centre d'Enseignement Technique féminin.

La première constatation que l'on peut faire est que malgré l'acuité des problèmes et l'importance de la demande potentielle en infrastructures économiques et sociales, l'enveloppe globale prévisionnelle n'a pu être entièrement absorbée, et que les ressources programmées sur la DIF, qui rappelons le, sont accordées sous forme de subvention, n'ont pu être totalement injectées dans le programme d'infrastructures.

La deuxième observation qui s'impose, et qui peut constituer un début d'explication à l'écart entre les prévisions et les réalisations financières globales, découle de l'examen des Programmes Annuels D'investissements (PAI). De la lecture de ces documents, il ressort que la réalisation d'un nombre relativement important d'ouvrages a été différée d'une année à l'autre.

La dernière constatation que l'on pourrait faire a trait au retard enregistré assez souvent dans la réception définitive des travaux et la « livraison » des infrastructures aux utilisateurs.

La réalisation des infrastructures a été essentiellement confiée à des entreprises locales (sauf pour les aménagements hydro-agricoles), sur la base d'appels d'offres lancés par les collectivités locales qui sont les maîtres d'ouvrage, selon les procédures publiques d'appel à la concurrence et d'attribution des marchés.

Les délais de construction des principaux types d'ouvrage, à savoir les cases de santé et les puits sont très variables. (voir les détails en annexe). Pour les cases de santé la durée moyenne de réalisation est de 6 mois; elle est de 8 mois pour les puits. Cet élément de durée est étroitement corrélé à la taille des entreprises, au délais de paiement des décomptes, et aux conditions du milieu, surtout en ce qui concerne les puits.

Le caractère global des contrats (portant sur plusieurs ouvrages) et le niveau de disparité dans l'exécution des ouvrages inclus dans un même contrat, ne nous ont pas donné le temps nécessaire à l'exploitation des données susceptibles de fournir des indications précises sur les coûts par type d'infrastructure. On peut cependant constater que l'intégration récente d'une composante analytique dans l'organisation du « système » comptable du S.T a permis de serrer et de cerner davantage les coûts.

Le suivi et le contrôle (maîtrise d'œuvre) des travaux ont été assurés par des bureaux d'études dont le siège est implanté hors de la zone, mais disposant d'une légère antenne locale. L'intervention de ces bureaux d'études a été selon les entrepreneurs, un facteur qui a influé négativement sur la durée des travaux compte tenu du fait que les moyens déployés n'étaient pas suffisants par rapport au nombre d'ouvrages et à leur dispersion géographique. Le coût de cette intervention estimé à 87.838.000 F Cfa et son degré d'efficacité, pose un problème de stratégie : en terme de pérennisation et d'efficience, faut-il maintenir dans le futur la collaboration avec ces bureaux, ou s'orienter résolument vers le renforcement institutionnel et la coopération avec les services techniques déconcentrés, qui ont l'avantage d'être en permanence dans la zone, au delà de l'horizon du Projet?

Au terme du rapport d'évaluation finale, les travaux réalisés sont en substance de bonne facture, et répondent en tout cas à des normes communément admises, et aux clauses du cahier des prescriptions techniques.

Au delà de ces réalisations physiques, il convient de poser les problèmes liés à leur fonctionnalité et à la prise en compte des charges récurrentes pour en assurer l'entretien et la maintenance. Si le FDL n'a pas perdu de vue l'aspect

fonctionnalité en fournissant les équipements (pour les secteurs de la santé et de l'éducation), et en mettant en œuvre une composante sur le renforcement des capacités, les Collectivités Locales et les populations bénéficiaires doivent intégrer dans leur préoccupation cette importante question, à laquelle la gestion actuelle du système national de santé semble avoir trouvé une réponse appropriée.

Au total, et au regard des constatations et observations qui précèdent, il convient de s'interroger sur les raisons des dysfonctionnements qui ont émaillé le processus de mise en œuvre de la « composante infrastructures », de procéder à un essai d'analyse des effets directs et indirects produits par ces infrastructures sur l'environnement économique, social et institutionnel de la zone globale d'implantation du Projet, et enfin de dégager dans les grandes lignes, les leçons à tirer et peut-être à intégrer, en les modulant, dans d'autres contextes et d'autres champs d'application d'un programme de Développement local.

III. ETUDE ET ANALYSE DE L'IMPACT DES INFRASTRUCTURES SUR LES CONDITIONS DE VIE ET LES REVENUS DES POPULATIONS LOCALES.

1. Les facteurs d'influence sur l'exécution du programme d'infrastructures.

1.1. L'influence des facteurs endogènes.

Il s'agit des conditions physiques, humaines et économiques locales dont l'interaction a rejailli négativement sur la fluidité et le niveau de réalisation dans l'exécution des travaux d'infrastructures.

- les conditions naturelles dont singulièrement le relief accidenté, la pluviométrie relativement abondante et l'étendue importante de la zone d'intervention, ont accentué l'enclavement de très nombreux sites. L'accès à certains endroits devient quasiment impossible durant l'hivernage, entraînant d'autant des retards dans l'exécution des travaux.
- L'habitat dispersé dans un espace vaste et pratiquement non structuré (difficulté de communication), renchérit les coûts d'intervention des prestataires de services, et/ou la durée des travaux.
- La pauvreté des populations, qui sont les bénéficiaires directs ou indirects des infrastructures, ne leur permet pas d'avoir pleinement recours au financement de la DIF. Les Communautés rurales éprouvent d'énormes

difficultés dans le recouvrement de la taxe rurale, dont le niveau permet de déterminer le montant de la subvention allouée aux investissements. La faiblesse des taux de recouvrement, sauf circonstance exceptionnelle, limite d'autant le plafond de leur financement. Pour les Organisations de producteurs, la subvention sur la DIF pour réaliser les infrastructures, est assujettie à la (difficile) prise en charge sur ressources propres, des coûts de fonctionnement de l'AGR.

Pour ces raisons, liées essentiellement à l'insolvabilité des bénéficiaires, l'enveloppe globale de la DIF, support financier majeur pour les investissements, n'a pu être utilisée qu'à hauteur de moins de 50%, dans une région où les communautés humaines en ont particulièrement besoin.

L'environnement économique et financier local a également joué sa partition. L'entrepreneuriat local est très peu développé et dispose de très faibles moyens humains, financiers et techniques (Voir en annexe, tableau caractérisation des entreprises). On a affaire davantage à des tâcherons, qu'à de Petites et Moyennes Entreprises, même si certaines d'entre elles s'arrogent pompeusement le titre de PME. On en veut pour preuve les problèmes que soulèvent leur difficulté d'approvisionnement en matériaux de construction, et leur incapacité à accéder au crédit dans des institutions du système financier du secteur dit structuré.

Sans préjudice pour les raisons qui en ont motivé la décision, c'est peut-être le lieu de s'interroger sur l'opportunité d'avoir isolé le volet Micro-finances du FDL, ou tout au moins de regretter l'absence d'articulations fonctionnelles et/ou opérationnelles entre ce dernier et l' ACEP.

- Les entrepreneurs locaux, qui pour des raisons stratégiques et économiques doivent se situer au cœur du programme d'infrastructures, n'ont paradoxalement bénéficié d'aucun appui institutionnel, ni d'aucune forme d'incitation ou de discrimination positive, susceptible d'accroître leur capacité globale d'intervention, dans le cadre de l'exécution d'un projet de développement local.

1.2 Le choc des facteurs exogenes.

Sous cette rubrique, sont inclus tous les éléments qui ne ressortent pas des conditions spécifiques de l'environnement physique, humain et économique, mais qui à la lumière du contexte et des problèmes rencontrés dans l'exécution, ont été à un degré ou à un autre des facteurs contraignants ou limitants. Ils sont surtout d'ordre conceptuel et organisationnel.

- L'indexation de la subvention de la DIF sur le niveau de recouvrement de la taxe rurale : la volonté implicite des concepteurs du Programme, (découlant probablement de celle de ses initiateurs), de doter le mécanisme de financement des infrastructures d'un effet d'entraînement sur les taux de recouvrement de la taxe rurale, a probablement conduit à l'adoption du schéma de financement appliqué aux infrastructures. (85 à 90% DIF/ 10 à 15% Bénéficiaires). Cette corrélation positive ne s'est pas vérifiée sur le terrain, en dehors d'un pic enregistré en 1999; de ce point de vue, l'allocation de la DIF n'a pas eu les effets multiplicateurs qu'on en attendait, et son utilisation par les bénéficiaires n'a pu être optimisée, d'autant moins que le Programme n'a jamais admis le principe d'une contrepartie en nature.

Malgré le désir implicite du FDL d'influer incidemment sur le taux de recouvrement de la taxe rurale, et devant l'incapacité persistante des pouvoirs publics (dont c'est le rôle) à relever ce taux de manière substantielle, il paraît utile d'explorer d'autres voies et d'autres mécanismes de détermination de l'assiette contributive des populations bénéficiaires, dans les Programmes de Développement local et de Lutte Contre la Pauvreté.

« La fin justifie les moyens », surtout lorsque ceux mis en œuvre ne sont ni moralement ni légalement répréhensibles. La lutte contre la pauvreté doit primer sur le souci d'ancrer les institutions, car « on écrit rien sur le sable au moment où passe l'aiglon ».

- L'absence d'autonomie administrative et financière : La structure d'exécution du Programme, appelée Secrétariat Technique (ST), est le plus logiquement du monde implantée à Kedougou, dans la zone d'intervention du FDL. Le même souci de rationalité aurait cependant commandé qu'elle fût dotée d'une certaine marge de manœuvre lui permettant d'exercer une influence directe sur le rythme et la régularité des actions programmées, et notamment celles relatives aux infrastructures qui, est-il besoin de le rappeler, sont confiées à des « entreprises » qui ont des moyens extrêmement réduits, aux plans technique, financier, humain, et même organisationnel.

L'absence d'autonomie financière a été un facteur déterminant dans le retard pris pour la réalisation et la livraison des infrastructures. Sur plus de 43 contrats passés en 1999, seuls 3 ont été exécutés dans les délais, 23 ont connus des retards par rapport aux délais contractuels. Tous les entrepreneurs interrogés sont unanimes à constater l'inadéquation des procédures et leur incidence dans le retard des travaux.

Le Programme ne dispose pas dans la région d'un compte domicilié dans une banque commerciale. Le paiement de tous les décomptes, portant parfois et même souvent sur des montants peu élevés, (100.000F CFA) est effectué à Dakar, et requière le déplacement des bénéficiaires, qui doivent dans ces conditions faire face à des dépenses additionnelles, qu'on aurait pu leur éviter, ou tout au moins minorer.

Cette procédure allonge anormalement les délais de paiement des factures de décompte soumises par les entrepreneurs, qui à défaut de pouvoir préfinancer la poursuite des travaux, et donc de respecter les échéances, cessent leur activités purement et simplement, pour ne les reprendre qu'après le paiement, si les conditions pluviométriques les y autorisent.

L'examen du tableau relatif à la durée de paiement des décomptes (joint en annexe) donne une idée sur la longueur des délais; de multiples demandes de règlement effectuées par le ST au mois de Février courant, n'ont toujours pas été honorées au début de la 3^e décade du mois d'Avril.

L'ouverture d'un compte local, alimenté périodiquement sur la base du budget arrêté et du programme annuel, géré et mouvementé selon des normes administratives et comptables communément admises, suivi et contrôlé sur pièces et parfois sur place par les instances et personnes habilitées, aurait donc permis de maximiser l'efficacité interne du ST et partant, d'améliorer les conditions de réalisation du programme d'infrastructures.

En dépit de toutes les contraintes que nous venons d'évoquer, qui sont d'ailleurs loin d'être exhaustives mais sans aucun doute déterminantes, la « Composante Infrastructures » du FDL a incontestablement fait d'importantes réalisations, dont les empreintes physiques sont nettement visibles. Il se pose dès lors la question de l'efficacité externe de ces infrastructures, mesurée ou appréciée à l'aune des améliorations apportées dans les conditions de vie des populations, et incidemment sur la consolidation et l'ancrage des institutions de pilotage du Développement local.

Cette étude d'impact, qui au demeurant ne revêt qu'un caractère préliminaire, a des limites objectives. On ne dispose pas de toutes les données statistiques nécessaires pour une étude d'impact, et beaucoup d'ouvrages sont en cours de finition. Pour les raisons que voilà, cette analyse sera basée sur des éléments d'appréciation qualitative et autant que possible quantitative.

2. L'impact des infrastructures sur les conditions de vie des populations locales

2.1. Au plan sanitaire

A titre de rappel le FDL a mis en place à cette date une infrastructure et des équipements sanitaires, évalués à 104,300.000 F CFA, sous forme de cases de santé (18), de maternités rurales (4) et de dispensaire (réhabilitation). Le programme de renforcement des capacités vient compléter le « package ».

En 1998, au moment du démarrage du Programme, les 13 communautés rurales de la zone d'intervention comptaient une population d'environ 110.716 habitants, desservis par 5 postes de santé, 46 cases de santé, 7 maternités rurales, soit 1 poste de santé pour 5333 personnes, et 1 case de santé pour 2406 personnes. (cf. Plan Départemental de Développement sanitaire 1997-2001).

En 2001, les nouvelles implantations, dont celles du FDL, notamment pour les cases de santé, ont amélioré la couverture sanitaire au niveau des communautés rurales. Même si les données disponibles n'autorisent pas la quantification de cet apport, on peut affirmer que la base de la pyramide du système local de santé (Département de Kédougou et arrondissement de Missirah) a été élargie, et que la densification des installations sanitaires par l'adjonction de 18 nouvelles cases dans les villages, a permis de réduire les rayons de desserte théorique (polarisation) et facilité les conditions d'accès aux structurés et soins de santé.

2.2. Pour l'alimentation en eau

Dans la situation de référence au moment du démarrage des activités du FDL, il existait dans la zone 105 puits hydrauliques villageois, 24 forages à moteur, 36 forages à pompe manuelle, et un nombre indéterminé de puits traditionnels qui tarissent rapidement (cf. Document de Projet).

Le volet hydraulique villageois du programme d'infrastructures du FDL a réfectionné 7 puits, réalisé 27 puits neufs et 1 adduction d'eau, pour contribuer à la satisfaction des besoins en eau potable dans la zone. Dix-neuf puits sont encore en cours de finition.

Cette capacité additionnelle a au moins contribué au plan qualitatif à faciliter l'accessibilité de la ressource, et au plan quantitatif à diminuer la pression sur les ouvrages et à accroître la consommation journalière par personne dans des proportions qu'on ne peut déterminer faute d'éléments.

2.3. Les Activités Génératrices de Revenus.

La Dotation Indicative Financière (DIF) avait prévu d'allouer vingt pour cent (20%) de son enveloppe globale pour financer les investissements des Activités Génératrices de Revenus (AGR), conçues et réalisées essentiellement sous forme de micro-projets. Les domaines concernés sont surtout le maraîchage, l'aviculture, l'embouche bovine et ovine. Les produits céréaliers inclus dans les AGR sont destinés plus à l'autoconsommation qu'à la commercialisation. Sur le Programme Triennal d'Investissements consolidé (PTI), les prévisions financières s'élevaient à 250 millions de FCFA.

Le montant des réalisations est arrêté à environ 185 millions de F CFA, soit un taux de 74% seulement par rapport aux prévisions, du fait notamment de la récurrence des problèmes ayant trait à l'insolvabilité des Bénéficiaires, et au retard enregistré dans l'exécution des travaux, pour les diverses raisons déjà évoquées.

Les financements injectés au bénéfice des Organisations de base (O.B) domiciliées dans la Commune et les 13 Communautés rurales, ont permis la réalisation de 43 micro-projets, dont certains n'ont pas encore atteint la phase d'exploitation, ce qui limite en partie les effets directs de cette composante sur l'accroissement des revenus.

Cependant, sans disposer de données exhaustives sur l'ensemble des micro-projets, on peut estimer sur la base des comptes d'exploitation fournis par plusieurs O.B, s'occupant de micro-projets de maraîchage et d'aviculture, que ces activités ont effectivement généré des revenus pour des groupes qui auparavant n'en avaient pas.

A la lumière de ces informations, il est permis de penser que les activités des micro-projets seront rentables à terme surtout, et surtout si les O.B bénéficient de l'encadrement attendu des services techniques déconcentrés (Service de l'Agriculture et de l'Elevage dans la Commune, CERP dans les Communautés rurales).

Leur durabilité est cependant conditionnée dans une très large mesure par la mise en place de quelques mesures d'accompagnement, pour résoudre les problèmes structurels liés à la commercialisation des produits (stockage et conservation, conditionnement, transport et distribution).

Au delà de la rentabilité financière des activités des O.B, il convient de relever leurs effets indirects aux plans économique et social. Dans les micro-projets sont impliqués 3130 personnes, dont essentiellement des femmes (2482/648 hommes). Ils ont un effet multiplicateur difficilement quantifiable, car beaucoup de femmes pratiquent du micro-jardinage dont les produits, comme ceux provenant de la céréaliculture dans les périmètres aménagés (riz-mais), sont destinés à l'autoconsommation. On peut également préjuger au plan sanitaire, de l'amélioration de la situation nutritionnelle des populations concernées.

En dépit des limites inhérentes à une étude d'impact conduite sans le recul nécessaire, pour mesurer l'incidence des infrastructures (qui ne fonctionnent pas encore à plein régime), on peut en dernier ressort dégager la conclusion suivante : la mise en œuvre de « la composante infrastructures » du FDL a créé de la valeur ajoutée, renforcé les bases matérielles du développement économique et social de la zone, et enfin impulsé une dynamique nouvelle dans le partenariat entre les différents acteurs du Développement Local. Pour les activités génératrices de revenus, les perspectives sont bonnes, et les données disponibles nous autorisent à penser qu'elles aboutiront à terme à un accroissement direct des revenus monétaires des O.B.

L'analyse du processus et des conditions de réalisation du programme d'investissements du FDL de Kédougou a révélé au moins trois (3) faits importants, pour ne pas dire déterminants, dans l'appréciation de ce qui a été fait, de ce qui aurait pu être fait, et de ce qu'on pourrait envisager de faire ailleurs, dans le cadre d'un projet de Développement local et de Lutte Contre la Pauvreté.

- 1) La capacité d'intervention globale du mécanisme mis en place pour le financement des infrastructures (DIF) n'a pu être entièrement exploitée.
- 2) La conjonction d'un ensemble de facteurs, de nature diverse, a de surcroît empêché la réalisation intégrale des investissements programmés, alors que le Projet est arrivé à son terme.
- 3) La réalisation des infrastructures a constitué une excellente rampe de lancement au Développement local, prenant en compte et combinant les éléments matériels (réalisations concrètes), et institutionnels (implication des Collectivités Locales et autres acteurs).

En nous fondant sur ces faits, quels sont les enseignements qu'on peut tirer pour qu'à l'avenir, dans d'autres contextes et sous d'autres contraintes, l'exécution des programmes d'infrastructures dans les projets de Développement local soit améliorée, de manière à accroître leur efficacité externe, c'est à dire leur capacité à contribuer davantage à la solution des problèmes et à la satisfaction des besoins économiques et sociaux identifiés dans leur zone d'intervention.

IV. ESSAI DE CAPITALISATION DE L'EXPERIENCE GENEREE PAR L'EXECUTION DU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES DU FDL DE KEDOUGOU.

Les conclusions et les recommandations de cette étude sont présentées dans cette forme et sous ce chapitre traitant des enseignements que l'on pourrait tirer de l'expérience du FDL en matière de Développement Local et de Lutte contre la Pauvreté.

Le processus de mise en œuvre du FDL, dans sa partie relative notamment aux infrastructures, a buté par endroits sur certains obstacles, produit des résultats et suscité des interrogations, dont l'analyse aux plans séquentiel et substantiel, a permis de tirer des leçons qui mériteraient d'être mises en évidence, et partagées avec tous ceux qui s'intéressent, à un titre ou à un autre, à la problématique du Développement Local et à La Lutte Contre La Pauvreté.

Les enseignements majeurs sont répertoriés sous trois rubriques, ayant trait aux aspects conceptuel, institutionnel et organisationnel.

1. Leçons d'ordre conceptuel

De nombreuses contraintes liées à l'environnement global dans la zone d'intervention du FDL ont rejailli négativement à des degrés divers, sur la mise en oeuvre de la « composante infrastructures ». L'identification de ces facteurs limitant en temps opportun (évaluation ex-ante du projet), aurait permis de les prendre en compte et de mieux apprécier les conditions de faisabilité.

- Dans la formulation d'un projet de Développement Local et de Lutte Contre la Pauvreté, l'étude diagnostic de l'environnement global doit être assez fouillée pour identifier toutes les contraintes structurelles qui peuvent entraver l'exécution normale des travaux d'infrastructures.

Le FDL qui a démarré ses activités en 1998 est arrivé à terme officiellement en Décembre 2001, sans avoir pu dérouler intégralement tout son programme d'activités. Cette contrainte de temps qui vient s'ajouter à celles déjà indiquées, a singulièrement limité les effets globaux que le Projet pouvait avoir dans la lutte contre la pauvreté (mise en place d'infrastructures et accroissement des revenus).

- La durée de vie d'un projet ou programme de Développement Local ou de lutte contre la Pauvreté devrait être suffisamment longue pour permettre dans une phase opérationnelle, de bâtir toutes les infrastructures programmées, et dans une deuxième phase de consolidation et de désengagement progressif, d'en évaluer l'impact global, et le cas échéant, les disfonctionnements.

La part de la Dotation Indicative Financière (DIF) prévue pour la réalisation des infrastructures n'a été consommée qu'à hauteur de 50% environ. La faiblesse de ce taux de décapitalisation positive s'explique essentiellement par le fait que les Communautés rurales n'arrivaient pas à obtenir un niveau satisfaisant de recouvrement de la taxe rurale, alors que ce taux de recouvrement détermine le montant que la DIF peut engager au bénéfice de la Communauté rurale. Si l'on sait que le paiement de la taxe rurale est un problème récurrent qui concerne presque toutes les Communautés rurales du Sénégal et qui interpelle surtout l'Etat, la corrélation DIF-Taxe rurale était déjà au départ un facteur limitant.

- Dans la détermination de l'assiette contributive des populations et des Collectivités Locales au financement des activités, (surtout en milieu rural) privilégier la prise en compte des conditions locales et des « avantages comparatifs locaux », plutôt que de corréler l'octroi du crédit ou de la subvention à une situation négative que l'on chercherait à corriger incidemment, au risque de paralyser partiellement, ou d'annihiler les effets attendus du mécanisme financier.

2. Leçons d'ordre institutionnel

Le FDL qui a pour objectif global de promouvoir le développement local, a travers entre autres moyens la livraison d'infrastructures, n'a pas cru devoir, dans les objectifs immédiats du projet, mettre en place les conditions nécessaires à une implication soutenue et pérenne des entrepreneurs locaux, qui à l'instar des autres catégories socio-professionnelles de la zone, ne disposent que de très faibles moyens, surtout financiers. Les retards enregistrés dans la réalisation des ouvrages sont en partie imputables à cela.

- Dans la formulation des programmes de Développement Local et de Lutte contre La Pauvreté, intégrer une composante orientée exclusivement vers la promotion et le développement de l'entrepreneuriat local . Cette composante qui inclurait des instruments financiers, sous forme de ligne de crédit et d'incitations fiscales par exemple, et des mesures de protection limitées dans le temps, permettront d'accroître l'assise financière et technique des tâcherons, GIE et PME-PMI locaux.

Au delà des investissements et des réalisations du FDL, se posent en filigranes les questions de suivi et de pérennisation. Les infrastructures dans les domaines de l'hydraulique et de la santé doivent faire l'objet d'un programme de suivi et de maintenance ; les micro-projets doivent bénéficier encore d'un encadrement technique. Ce travail ne pourra être réalisé que par les services techniques déconcentrés, dont l'implication dans les activités du projet n'a pas atteint un niveau compatible avec des objectifs de relève normale et programmée. Cette approche doit être privilégiée par rapport à l'intervention des bureaux d'études, qui elle est condamnée à cesser en même temps que le Projet.

- Dans le souci de pérenniser les AGR et d'assurer la durabilité des infrastructures réalisées dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de Développement local, comme le FDL, il conviendrait dès le départ d'organiser la coopération inter-institutionnelle en établissant des articulations organiques et fonctionnelles entre ce dernier, les services techniques déconcentrés et les Collectivités locales, afin de réunir les conditions requises à une bonne implication de tous les acteurs dans l'exécution, et à la poursuite normale des activités après l'extinction du projet.

3. Leçon d'ordre opérationnel

Les délais de réalisation des infrastructures ont été relativement longs. Au delà des conditions géographiques de la zone d'intervention, les délais anormaux de règlement des décomptes des entrepreneurs ont influé sur le rythme, la régularité et le blocage temporaire des travaux. Faute de moyens, les entreprises arrêtaient les travaux tout simplement. L'organisation administrative et financière du ST, découlant des procédures du bailleur de fonds est à l'origine de ce problème.

- La structure d'exécution ou de coordination du projet, quelque soit son appellation, devrait être dotée d'une certaine autonomie administrative et financière, lui assurant la liberté (sous contrôle) de procéder en temps opportun aux décaissements nécessaires à une exécution normale et fluide des travaux d'infrastructures. L'élaboration et l'application effective d'un bon manuel de procédures administratives et comptables, couplées à un système de suivi et de contrôles externes, devraient raisonnablement donner lieu à une gestion transparente et efficiente.