

COMMUNICATION

**LE DEVELOPEMENT ECONOMIQUE INTEGRE COMME MOYEN D'INCLUSION
SOCIALE ET DE REDUCTION DE LA PAUVRETE : L'EXPERIENCE DES
PROJETS ET PROGRAMMES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE**

M. OUSMANE KA

La crise économique des années 1990 et la complexité des enjeux de la mondialisation se sont traduits par une reconstruction du concept de développement et un repositionnement des acteurs locaux dans les processus de création de richesse. La tradition centralisatrice d'un développement exclusivement fondé sur des paramètres économiques et singulièrement sur le concept de croissance a progressivement montré ses limites en termes de capacités de prise en charge intégrale des aspirations des populations au bien-être.

En outre, au cours des dernières décennies, la communauté internationale a pris de plus en plus conscience du fait que le «développement» et le «progrès» ne doivent pas être évalués uniquement en termes économiques ou de revenu par habitant, mais également en fonction du droit pour chaque personne de se réaliser de manière harmonieuse. La perspective d'évaluation du développement s'est ainsi fortement élargie. Elle embrasse aussi bien des aspects élémentaires de la vie, par exemple, avoir suffisamment de nourriture, des vêtements et un toit, que des éléments plus complexes tels que la possibilité de participer à des activités politiques et avoir une image positive de soi. De plus en plus d'aspects de la vie humaine sont ainsi pris en compte dans la mesure du bien-être. L'espérance de vie et la scolarisation interviennent, par exemple, tout autant que le revenu par habitant (PIB) dans le calcul de l'Indice de Développement Humain (IDH) du PNUD. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) des Nations Unies, qui visent, entre autres, une diminution de l'inégalité des revenus, accordent eux aussi une place centrale à la santé, à l'éducation, à l'égalité hommes/femmes et à l'environnement (eau potable).

C'est dans ce contexte général d'affaiblissement des lignes de forces qui constituaient le fondement même des modèles classiques de développement que le concept de Développement Economique Local (DEL) a émergé. Il s'agit d'un changement radical de paradigme dans l'approche des phénomènes de développement à la lumière des profondes mutations qui s'opèrent dans l'économie mondiale. Désormais, aucune perspective d'amélioration des conditions de vie des populations ne saurait être envisagée sans la construction d'une dynamique locale forte impliquant l'ensemble des acteurs à la base. La décentralisation devient, dans cette perspective, un levier essentiel pour faire émerger des initiatives de développement plus aptes à réduire la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociale des populations les plus vulnérables.

La présente communication est une modeste contribution à la réflexion sur le Développement Economique Local comme moyen d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté. L'objectif recherché est de mieux adresser les questions de développement économique intégré à travers une démarche de mise à contribution des expériences positives des projets et programmes de réduction de la pauvreté. Nous avons donc opté pour une démarche volontairement pragmatique qui part d'un socle constitué par les projets et programmes de lutte contre la pauvreté (PLCP/BAD, AFDS, PAREP/PRP) pour en tirer toute la substance et nourrir la réflexion sur le Développement Economique Local, objet de cette présente rencontre.

Le développement économique local (DEL) est un processus participatif dans lequel les communautés locales travaillent en parfaite synergie afin d'assurer une économie sociale solide, durable et inclusive. Il constitue un moyen d'aider à la création d'emplois décents et à l'amélioration de la qualité de vie de toutes les catégories sociales, singulièrement, celles des populations pauvres et des groupes marginalisés. La finalité recherchée est de faire en sorte

que le développement devienne inclusif et produise un impact réel sur la qualité de vie de tous les citoyens. Par conséquent, la question n'est pas seulement de savoir comment faire pour que le développement économique devienne une réalité dans nos différentes communautés. Il s'agit également de faire en sorte que les pauvres et les personnes marginalisées bénéficient des avantages de la croissance économique par une mobilisation optimale du capital humain fondée sur **une Approche Basée sur les Droits Humains (ABDH)**

C'est dans cette perspective de développement économique et social impulsé au niveau local et bâti sur un socle de partenariat le plus large possible entre le secteur public, à travers les Services Techniques Déconcentrés, le secteur privé, la société civile, les organisations communautaires de base, les collectivités locales que les projets et programmes de réduction de la pauvreté développés ces dix dernières années au Sénégal ont inscrit leur vision et leur approche conceptuelle. Malgré la diversité des modes opératoires qui s'expliquent le plus souvent par le volume des ressources mises à disposition, la durée de l'intervention et la philosophie d'intervention du partenaire d'appui, ces projets et programmes ont développé un modèle d'intervention avec comme dénominateur commun : (i) la promotion de dynamiques locales de développement économique et social et de la bonne gouvernance locale ; (ii) l'appui aux initiatives d'inclusion des groupes vulnérables par des actions d'incitation à la création de richesses bâties sur une base d'équité ; (iii) un accompagnement technique et institutionnel aux communautés de base par le déploiement d'une stratégie de renforcement de capacités qui met en perspective tout le potentiel humain et le génie créateur des communautés de base.

La prise en charge de ces axes d'intervention s'est opérée à travers un processus de participation et de responsabilisation des acteurs nourri par toute une démarche d'ingénierie sociale qui a permis de jeter les bases d'une nouvelle gouvernance locale. Les investissements importants réalisés par ces projets et programmes ont été largement documentés par une abondante littérature. Nous en ferons donc l'économie dans notre commune pour porter davantage notre attention sur le processus par lequel l'intervention des projets et programmes a permis de structurer une vision, tester de meilleures possibilités de réaliser un développement économique intégré, suffisamment inclusif et résolument orienté vers la réduction de la pauvreté.

En effet, nous restons convaincu qu'un projet ne se limite pas seulement à des investissements qui sont certes importants. Il constitue également un champ d'expérimentation et de construction d'une vision sur le court terme. C'est fort de cette hypothèse et en parfaite adéquation avec l'objet de la présente communication que nous posons cette question fondamentale qui change radicalement la perspective du débat :

En quoi les avancées opérationnelles des projets et programmes de lutte contre la pauvreté ont permis de nourrir durablement la réflexion sur le Développement Economique Local comme base d'inclusion sociale des populations les plus vulnérables?

La réponse à cette question majeure qui se situe au cœur de la problématique de la rencontre va structurer l'essentiel de mon propos et servir de point d'appui à la réflexion.

Pour rappel, le Sénégal a initié en 2000, après l'adoption de son document intérimaire par les Institutions de Bretton-Woods, un processus participatif de préparation d'une stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur une croissance redistributrice et la satisfaction des besoins

de base des populations pauvres. Le consensus autour de cette stratégie met l'accent sur la nécessité d'une mobilisation des décideurs politiques, des acteurs nationaux et des partenaires au développement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion à travers l'établissement d'un lien étroit entre la réduction de la pauvreté, le progrès économique et le renforcement des capacités.

En raison du processus participatif qui fonde sa légitimité, le DSRP, qui en est à sa troisième génération avec la formulation en cours du Document de Politique Economique et Social (DPES), est, désormais, le cadre de référence du Gouvernement en matière de formulation de politique économique pour la croissance et la lutte contre la pauvreté. A ce titre, il sert de base pour l'élaboration de plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement et constitue (i) un outil de coordination pour impulser le partenariat entre les différents acteurs ; (ii) un instrument de mobilisation de ressources et de recentrage des actions de développement de l'Etat autour d'objectifs clairement définis, assortis d'indicateurs de performance et d'impact ; (iii) un cadre pour un développement communautaire.

Le développement, au cours des dix dernières années, de programmes nationaux de réduction de la pauvreté, dont nous ne retenons ici que les plus significatifs, à savoir l'AFDS, le PLCP/BAD, le PAREP (tous clôturés), et le PRP en cours de mise en œuvre, s'inscrit dans une perspective d'opérationnalisation du DSRP. Mais, vous comprendrez aisément qu'il ne s'agira pas ici de faire un bilan de ces projets et programmes en termes de réalisations. La prise en charge de la problématique en discussion recommande plutôt de montrer, très succinctement, en quoi les acquis capitalisables de ces projets ont permis **de construire un référentiel en matière de développement économique intégré, bâti sur une logique d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté**. C'est par le biais d'une analyse croisée des modes opératoires mis en œuvre par ces projets et programmes que nous comptons réussir ce pari.

Les projets et programmes choisis comme corpus à la réflexion ont été bâtis autour d'une exigence d'efficacité opérationnelle sur le terrain pour impulser une dynamique forte de développement économique local. Il s'agit, en effet, d'améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables par le développement d'activités à forte incidence sur le vécu quotidien des catégories pauvres, avec une approche des questions de pauvreté fondée sur une perspective largement économique, certes, mais développée sur un modèle plus intégrateur associant logique d'amélioration concrète des conditions de vie et démarche d'ingénierie sociale). Dans cette perspective, la stratégie d'intervention privilégiée par le PAREP, l'AFDS et le PLCP/BAD procède de la combinaison de trois composantes clés, tout à fait classiques en matière de lutte contre la pauvreté :

- l'accès aux services sociaux de base ;
- la création de richesses à travers les Activités Génératrices de Revenus (AGR)
- le renforcement des capacités des bénéficiaires.

Le PRP qui s'inscrit dans la continuité du PAREP présente un profil assez spécifique avec un double positionnement sur le pilotage stratégique et sur l'axe opérationnel grâce à l'appui du PNUD et de la Coopération Luxembourgeoise. Ce qui donne au programme de plus grandes possibilités de travailler sur une perspective plus large et potentiellement prometteuse en

termes de capacités à infléchir les processus d'appauvrissement des populations dans ses zones d'intervention

Au-delà des diversités d'approche et des logiques d'intervention, ces programmes ont réussi à promouvoir, susciter, « construire ensemble » une dynamique territoriale apte à faire émerger des initiatives de développement génératrices d'emplois et de richesses en faveur des populations pauvres et des groupes marginalisés. Les acquis en termes de développement économique sont perceptibles à travers le développement de moyens d'existence durables par la mise en place de lignes de crédit accessibles aux plus pauvres, facilitant ainsi leur réinsertion dans le tissu économique et leur inclusion sociale, le renforcement des capacités d'accès aux services sociaux de base pour les communautés par la construction ou la réhabilitation d'infrastructures notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique. En somme, il s'est agi d'aider les communautés locales à se mettre en situation de se développer et de produire en leur accordant des pouvoirs propres et des ressources appropriées selon un processus continu de transfert des responsabilités d'auto développement aux populations.

Dans cette perspective de développement économique inclusif bâti autour du potentiel d'initiatives et des capacités productives des populations, l'AFDS a développé un mode d'intervention fondé sur la nécessité de travailler en profondeur et sur le long terme, selon un schéma rigoureux associant à la fois et de manière concomitante de longues séquences de production intellectuelle souvent lourde (situation de références, enquête de perception, évaluation participative des besoins, enquêtes de satisfaction etc..) avec des phases d'action sur le terrain. Cette dynamique de recherche-action a bénéficié, au plan de la gestion interne, d'une plus grande marge de manœuvre dans le développement à long terme d'une véritable ingénierie de gestion de programme bâtie autour du principe de l'auto-prise en charge des populations. Il s'y ajoute une capacité réelle à se déployer sur un espace géographique suffisamment étendu avec une décentralisation des processus de décision (installation d'Antennes régionales relativement autonomes sur le plan administratif et financier).

Le modèle développé par l'AFDS s'inscrit parfaitement au cœur de la problématique de votre rencontre en ce sens qu'il met en perspective une logique de promotion d'un développement économique local qui tire largement parti du renforcement des capacités des **Acteurs Porteurs de Dynamiques Communautaires (APDC)**. C'est l'un des modèles les plus inclusifs qui tire sa force du potentiel d'initiative des communautés en les aidant à se transformer en de véritables agents économiques dotés d'un pouvoir réel de participation aux instances de prise de décision au lieu d'être des acteurs passifs d'une politique de développement impulsée au niveau central.

Le PRP, en cours de mise en œuvre, a largement capitalisé sur cette expérience en développant des plateformes de dialogue participatif autour des enjeux de développement économique et social impulsé au niveau local. Cette logique d'impulsion du programme à partir de l'échelle la plus proche du vécu quotidien des populations a été développée dans l'axe nord, notamment dans les communes de Saint-Louis, Dagana et récemment Linguère, à travers la mise en place de **Conseils de Quartiers**. Il s'agit d'espaces locaux suffisamment ouverts à toutes les catégories sociales et donc assez inclusifs et propres à stimuler un développement économique intégré. Parce qu'elle est l'instance de décision la plus proche des populations, le **Conseil de Quartier** constitue le meilleur réceptacle à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté.

La modélisation de l'expérience des Conseils de Quartiers a permis de les positionner comme de véritables instances de démocratie participative et de solides leviers de gouvernance locale. La perspective de développement économique par des activités génératrices de revenus à travers le FDL 3 et l'insertion des sortants des Centres et écoles de formation de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (ETFP) à travers le FDL 4 par le mécanisme de l'intermédiation bancaire (avec la BRS qui s'appuie sur un réseau de SFD) se trouve ainsi fortement élargie. En plus de donner aux populations pauvres de meilleures opportunités de développement d'activités économiques, il s'agit surtout de restituer le pouvoir local aux communautés afin de leur donner tous les moyens d'influer sur les processus de prise de décision et prendre leur destin en main.

Il s'agit, en somme, **d'une initiative achevée de conceptualisation/opérationnalisation de la démarche participative dont la clé de voûte est le transfert de responsabilité aux populations articulé à un puissant dispositif de renforcement de capacités.** Ainsi, dans le processus de mise en place des infrastructures et services sociaux de base développé par l'AFDS, les organisations communautaires ont assumé l'intégralité des responsabilités, depuis l'identification jusqu'à l'exécution des travaux en passant par la phase de passation de marché. A l'inverse, même si le PLCP/BAD a développé un modèle plus centralisateur, (notamment pour l'le volet alphabétisation), il a gardé tout au moins ce souci de transfert de responsabilités aux populations, surtout dans le domaine de la microfinance en stimulant la création de mécanismes de financement typiquement communautaires, assez souples et tirant largement parti du critère de proximité avec les populations bénéficiaires (CLE et de CLEC). **Les plateformes multifonctionnelles mises en place dans ce cadre ont été de véritables espaces incubateurs de projets économiques et un modèle achevé de développement économique intégré construit sur une base d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté.**

Avec une durée d'intervention plus courte, des ressources limitées et un partenaire d'appui (PNUD) plus porté vers les questions de pilotage stratégique et de renforcement des capacités, le PAREP a privilégié un modèle de concentration sectorielle et géographique (logique des Axes) de l'intervention sur des poches de pauvreté. Avec un avantage comparatif largement défavorable par rapport à l'AFDS et au PLCP/BAD en termes de capacités de financement de projets structurants, coûteux et à forte incidence sur les conditions de vie des populations, le PAREP a tenté de circonscrire son intervention sur des activités à effets démonstratifs avec un fort potentiel de répliquabilité.

Le renforcement des capacités de planification des collectivités locales à partir de l'échelle la plus locale (le quartier) avec le développement des PDQ mérite, dans ce cadre, d'être capitalisé et versé dans la réflexion sur le Développement Economique Local. Il s'agit, en effet, d'un modèle bâti sur une approche territoriale du développement local qui explore toutes les possibilités de dynamiques propres aux quartiers en les dotant d'un outil de planification. L'objectif est de les rendre plus aptes à accueillir le développement d'activités de promotion économique sous la forme d'Activités génératrices de revenus ou de construction d'infrastructures communautaires en s'appuyant sur une base de partenariat très large. Ce processus de redynamisation des quartiers pour en faire de véritables réceptacles du développement économique local et intégré est un héritage du PAREP qui a été récupéré et systématisé par le PRP, notamment dans la commune de Saint-Louis.

Le déploiement sur une large échelle des activités génératrices de revenus dans les quartiers a permis à de larges couches sociales de sortir de la pauvreté et se positionner en acteurs

économiques dans le développement de la ville. Ces actions sont en cours de diversification avec le développement en cours **d'un mécanisme de micro-assurance santé dont la finalité est de permettre aux populations des quartiers défavorisés de bénéficier d'un meilleur accès aux soins selon une logique de solidarité et de partage du risque.** De nombreuses études ont, en effet, montré que les revenus générés par le micro-crédit sont très souvent détournés de l'activité de production et investis dans des dépenses de santé. Le développement d'un projet pilote de micro-assurance santé permettra de mieux canaliser les revenus des populations bénéficiaires des lignes de crédit vers le développement d'initiatives économiques à fort potentiel d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté. **Ce projet test s'inscrit dans une perspective plus large de protection sociale des groupes vulnérables et articulée à l'Initiative Nationale de Protection Sociale des Groupes vulnérables (Suxali Jaboot) élaborée par le Ministère en charge du Développement Social.** L'opérationnalisation de cette initiative constitue certainement le meilleur levier pour la **promot, en cours, ion d'un développement économique plus équitable et plus à même d'offrir aux populations les plus vulnérables les moyens de faire face aux chocs exogènes qui sont des facteurs de basculement dans la pauvreté.**

Ce modèle a été répliqué sur une échelle plus large dans le processus de mise en œuvre du PRP, à travers **le développement des Centres Pilotes de Développement du Millénaire dans l'axe Louga-Saint-Louis-Matam.** Le procédé méthodologique consiste à choisir dans chacune des régions précitées, selon des critères définis d'un commun accord avec toutes les parties prenantes, un espace suffisamment polarisateur et fortement attractif pour y réaliser des investissements massifs en travaillant sur une base large d'alliances et de partenariats. Il s'agit de tirer parti des effets démultiplicateurs des investissements consentis dans un CPMD en raison de son avantage comparatif pour induire le développement économique généralisé de toute la zone de polarisation. Le Développement sur une large échelle des CPMD pourrait tirer profit de la mise en place des **Plateformes Techniques Inclusives** qui offrent de possibilités de dialogue aux différents acteurs du Développement Economique Local dans une optique d'intégration et de mise en cohérence des interventions à l'échelle d'une région.

Au terme de cette rapide capitalisation des expériences tirées de l'intervention des projets et programmes de lutte contre la pauvreté, deux conclusion majeures pourraient tirées dans la perspective de prise en charge du Développement Economique Local comme base d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté :

1) dans leur logique d'intervention, les projets et programmes de lutte contre la pauvreté ont su articuler deux logiques complémentaires : une logique de promotion économique par l'appui aux initiatives locales à travers le développement de moyens d'existences durables et de construction d'infrastructures communautaires de base, le tout articulé à une Stratégie Accélérée de renforcement des capacités (SADEC), une logique de restitution du pouvoir local aux communautés à travers le développement d'espaces de dialogue en tirant largement parti du potentiel d'initiative et des capacités productives des communautés

2) Cette double articulation a permis aux projets et programmes de s'inscrire dans une vision plus large de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en associant dans une dynamique, promotion économique et développement d'un leadership local qui donne de meilleures possibilités aux populations d'influer sur les processus de prise de décision qui est la meilleure garantie pour améliorer de manière sensible les conditions de vie des groupes vulnérables.

Je vous remercie de votre aimable attention