

Groupe Initiatives

(Synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze)

## Le développement local entre décentralisation et privatisation

**Réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie)**

janvier 2002

► Les processus de décentralisation et de privatisation suscitent des re-compositions institutionnelles et politiques et interrogent les démarches de développement local. Dans quelle mesure les projets contribuent-ils à construire de nouvelles articulations entre acteurs publics et acteurs privés, individuels et collectifs, susceptibles de favoriser la mise en place de services durables, de qualité et accessibles ? Les projets encouragent-ils la clarification des règles du jeu ou favorisent-ils une multiplication des normes et la création de situation de rente pour quelques acteurs privilégiés ? À partir de cinq études de cas d'interventions situées en Afrique de l'Ouest et en Amérique latine, ce texte tente une réflexion sur les conditions de promotion de stratégies cohérentes de développement local.

Ce numéro est le fruit d'un travail collectif du Groupe Initiatives qui s'est organisé de la façon suivante :

- élaboration d'une grille d'analyse, à partir d'une ébauche proposée par Annette Corrèze (Iram) et Jacques Derclaye (GRDR) ;
- rédaction des cinq études de cas ;
- travail comparatif sur ces études de cas animé par Annette Corrèze (Iram) et Diane Intartaglia (Camel). Discussion lors des journées d'études de Coordination SUD ;
- rédaction de la synthèse présentée dans ce numéro.

Les cinq études de cas rédigés à cette occasion sont les suivantes :

- PAIMBOUR S., 2000, La gestion décentralisée au Sénégal entre le département de Bignona et le département de l'Aude, Ciepac, 6 p.
- CARLIER R., 2000, La gestion des réseaux d'adduction d'eau en Mauritanie, Gret, 7 p.
- DEMANTE M.-J., 2000, Le Fonds d'investissement local de Sikasso, Iram, 16 p.
- DESNOYERS F. et LAFAY V., 2000, Décentralisation, participation populaire et développement local en Bolivie : le cas du projet d'appui à la démocratisation de Tomina, Cicda, 15 p.
- BOUY M., 2000, Le projet Haute Guinée Ouest : analyse de l'action du projet dans la cadre de la privatisation des services de l'État en santé animale et de la décentralisation de la gestion des marchés du bétail, VSF/Camel, 14 p.

# Le développement local entre décentralisation et privatisation

Réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie)

Deux orientations majeures transforment le paysage institutionnel dans lequel agissent les projets de développement : les processus de privatisation dans le domaine économique et de décentralisation dans le domaine politique. Ce constat a suscité un travail de capitalisation au sein du Groupe Initiatives. En effet, les structures membres du Groupe Initiatives appuient, souvent depuis de nombreuses années, des processus de développement local à partir d'entrées multiples (techniques, outils de financement et de concertation, etc.). Les processus de décentralisation et de privatisation sont perçus comme favorables *a priori* aux initiatives locales, à une maîtrise par les populations de la gestion de leur territoire, à l'expression d'intérêts différenciés des acteurs. C'est cette conviction que le Groupe Initiatives a voulu questionner et cette réflexion en est le fruit.

Elle vise, à partir d'études de cas, à interroger les pratiques de développement local des projets dans ces contextes en évolution. Comment, dans un tel contexte, le rôle des projets dans l'appui aux dynamiques locales se transforme-t-il ? Dans quelle mesure cette évolution contribue-t-elle à la mise en place de services publics de qualité et accessibles au plus grand nombre ? Nous présentons d'abord quelques éléments de problématique et, de manière synthétique, les interventions de développement qui servent de support à cette réflexion. Puis la nature et l'impact des relations promues, par les projets, entre les différents acteurs seront analysés. Enfin, nous dégagerons quelques enseignements sur les conditions dans lesquelles les projets peuvent favoriser la mise en place de stratégies cohérentes de développement local.

## LE DEVELOPPEMENT LOCAL FACE AUX NOUVEAUX ROLES DE L'ETAT

---

### **Le développement local : « nouveaux acteurs » et recomposition des rapports sociaux**

- ***Le développement local : comment l'appréhender ?***

Le terme « développement local » est tellement utilisé et polysémique qu'il nous semble nécessaire de définir le sens que nous lui donnons. Le développement local est entendu ici comme **un processus par lequel les « gens » se donnent un ensemble d'institutions<sup>1</sup> pour mettre en valeur, collectivement et individuellement, des ressources sur un territoire donné.** Concrètement, comment les rapports de force se manifestent et sur quels objets ; quelles alliances les individus mettent en place pour rattacher le jeu local aux luttes d'influence, à l'échelle régionale et nationale, comment se concilient intérêts particuliers et bien commun.

Il s'avère essentiel de souligner l'importance de **la dimension économique** fondamentale à tout processus de développement local, qu'il s'agisse de production de richesses, de création d'emplois... On ne peut appréhender le jeu social des acteurs et les formes institutionnelles qu'ils se donnent sans intégrer cette dimension. En d'autres termes, le développement local ne se réduit pas au secteur social de la santé, de l'éducation, etc.

Enfin, **la notion de territoire** est très fortement liée à celle de développement local. Ces processus peuvent être ainsi entendus comme la récupération, par les populations locales, d'une maîtrise de la gestion de leur territoire. Or, la notion de territoire et celle de « local » ne renvoient pas seulement à des espaces géographiques, mais aussi à des espaces de relations sociales. Autrement dit, d'une part, les territoires définissent les appartenances sociospatiales et sont des systèmes symboliques identitaires (Di Méo, 1996). D'autre part, ils sont le support de représentations qui constituent les rapports d'un individu avec l'extérieur (Raffestin, 1996). La réactivation aujourd'hui des notions de territoire et de local sert de ressort de mobilisation des groupes sociaux, de promotion de nouvelles solidarités face au déclin des représentations de classes sociales. Cela nous conduit à ne pas nous arrêter à une réflexion fonctionnelle sur la correspondance d'espaces physiques (par exemple entre le territoire politico-administratif d'une commune et celui d'une organisation locale) ou sur la subsidiarité conçue souvent dans une optique rigide où chaque étage a sa compétence. Cela nous amène aussi à nous interroger sur les logiques et les stratégies sous-jacentes à ces représentations territoriales et qui n'ont rien à voir avec la

---

<sup>1</sup> Le terme « institutions » est entendu au sens large, comme l'ensemble des règles formelles et informelles organisant l'accès aux ressources et l'ensemble des normes, des dispositifs, des procédures et des organisations qui assurent le respect et la légitimité de ces règles.

géographie ancienne : contradictions entre urbain et rural, enracinement et mobilité, ambitions personnelles et action collective...

- ***Nouvelles évolutions dans le champ du développement local***

Les processus de développement local se caractérisent depuis quelques années par l'irruption de nouveaux acteurs : collectivités territoriales liées à la décentralisation, organisations sociales et professionnelles liées aux projets, etc. Ces acteurs ne sont pas forcément nouveaux dans leur nature<sup>2</sup> mais plutôt dans leur positionnement : nouvelles prérogatives et extension des domaines de compétence des communes, transfert aux acteurs privés de services et de fonctions auparavant assumées par l'État, rôle d'intermédiation financière confié aux organisations locales, etc. Il en ressort une complexification du jeu social et une recomposition des institutions.

Face à cette évolution, on peut s'interroger sur **les rôles joués par les projets dans la clarification des institutions qui « produisent » du développement local**. Les projets contribuent-ils à mettre à plat et à favoriser la clarification des règles ou conduisent-ils plutôt à une multiplication des normes, des situations de rente et de captation de pouvoir par certains acteurs ? Dans cette optique, à quelles conditions les cadres ou les espaces de concertation appuyés par les projets permettent-ils cette clarification ? Si ces cadres sont forcément déterminés par les rapports de pouvoir et de légitimité locaux, quels moyens (en termes de mécanismes de financement, de régulation) se donnent les projets pour mobiliser ces espaces et y faire venir des acteurs peu favorisés dans les rapports de force ? Et ces moyens (notamment la durée de financement des projets) sont-ils compatibles avec les rythmes nécessaires à ces évolutions ?

Ces questions ne peuvent être abordées que si l'on prend en compte l'évolution du rôle de l'État sous l'effet des processus de décentralisation et de privatisation.

### **La décentralisation comme enjeu d'émergence de nouveaux rapports entre les populations et l'État**

- ***Quelle lecture des processus de décentralisation ?***

Notre réflexion n'est pas le lieu d'un débat conceptuel sur la décentralisation. Toutefois, il nous paraît important de souligner quelques éléments de repères – non exhaustifs ici – sur ces processus.

Premièrement, les processus de décentralisation à l'œuvre dans les pays africains et latino-américains qui nous concernent ici, s'avèrent souvent être **un mélange complexe** entre une volonté politique initiale de l'État et les politiques incitatives des bailleurs. Les cas malien et sénégalais sont assez représentatifs de cette situation. Pourtant, il s'agit de distinguer cette volonté nationale de la position de

---

<sup>2</sup> La décentralisation a commencé au Sénégal, par exemple, en 1972.

quelques acteurs politiques clés et des résistances de l'appareil d'État face à ce qui est vu comme une perte de pouvoir et de rente.

En second lieu, **décentralisation et démocratisation** (au sens de répartition des pouvoirs) ne sont pas souvent synonymes dans les processus à l'œuvre. La décentralisation a tendance au Sénégal à délocaliser la lutte pour l'accès aux ressources et à réactiver des réseaux clientélistes locaux. Au Mali, les expériences du Fonds d'investissement local<sup>3</sup> soulignent, dans un contexte de prédécentralisation, les tentatives de récupération d'initiatives locales par des réseaux de notables. La décentralisation dans la plupart des pays concernés par l'étude ouvre des portes, mais apparaît aussi comme un leurre dans la mesure où elle ne répartit que peu de ressources financières ou qu'elle ne met à la disposition des acteurs locaux que des services techniques dévitalisés.

En troisième lieu, **la taille des communes** peut constituer un critère d'interprétation de la nature des processus. Les modalités du découpage communal – défini « d'en haut » en Guinée ou confié aux populations locales au Mali – nous renseignent sur l'objectif que donne l'État à la décentralisation. Si le territoire communal est appelé à devenir le territoire du développement local, la notion de viabilité économique entre en jeu dans le découpage, notamment en termes de nature et d'effectivité des services rendus localement.

Enfin, la décentralisation peut aussi être lue comme l'imposition de nouvelles normes « modernes » face à des formes d'organisations sociospatiales plus anciennes. Cette imposition fait naître en Bolivie une confrontation et une superposition d'institutions (les communes, les organisations territoriales indigènes de base), mais elle permet aussi une possibilité de reconnaissance de ces organisations et la possibilité d'amorcer la construction d'un espace public local.

• ***Quels enjeux pour le développement local ?***

Ces processus de décentralisation créent de nouveaux enjeux pour le développement local. Nous en retenons trois qui nous semblent majeurs.

Le premier enjeu renvoie **aux espaces créés par la décentralisation pour la participation des populations** à la définition du type et des niveaux de services publics qui seront mis en place localement. Sur cet aspect, le rôle des textes réglementant la décentralisation joue un rôle considérable en autorisant, imposant ou fermant la participation. La loi de participation populaire en Bolivie reconnaît juridiquement les Organisations territoriales de base (OTB) et leur donne des attributions spécifiques pour favoriser leur participation effective à la gestion municipale. Au Sénégal, les modalités des scrutins électoraux communaux, imposant aux candidats leur affiliation à un parti politique, ne favorise pas forcément cette participation. Il faut

---

<sup>3</sup> Fil : dispositif d'appui financier à la gestion des terroirs et au développement local à Sikasso.

souligner également la relative contradiction entre le rôle attribué aux collectivités locales, qui est de favoriser l'élaboration de plans de développement locaux en Bolivie et au Sénégal, alors que l'espace national ne peut plus faire l'objet de plans de développement visant à soutenir des mécanismes d'accumulation de capital et de richesses en raison de la mondialisation et de l'ouverture aux capitaux transnationaux des marchés.

Le second enjeu qui paraît de taille, notamment quand la décentralisation est effective, concerne **le rôle de l'État central** en matière d'orientation, de péréquation des ressources et d'arbitrage. La traduction des politiques publiques nationales à l'échelle locale est balbutiante et la nécessité de définir des politiques intermédiaires<sup>4</sup> se fait jour. Le processus de décentralisation en Guinée voit se dessiner des inégalités entre communes, liées à l'absence de mécanismes de péréquation des ressources fiscales et des ressources de l'aide extérieure. Le rôle d'arbitrage de l'État en matière de définition des priorités d'investissement dans des infrastructures et services publics reste théorique, comme l'illustrent les études de cas en Mauritanie et en Guinée.

Le troisième enjeu majeur est de savoir **quelles ressources et quelle fiscalité permettront de financer les services publics décentralisés**. Comment financer des services si la fiscalité locale ne peut, comme en Bolivie, garantir ce financement ? La tendance actuelle fait apparaître une orientation très marquée de l'aide extérieure vers les communes. Or le développement local ne peut se financer exclusivement sur la base d'aides extérieures : outre la faiblesse de la maîtrise de l'affectation des fonds par les acteurs locaux, le cas bolivien souligne l'irrégularité de ces apports externes ne permettant pas la définition d'un plan de développement à moyen terme.

Si notre réflexion n'a pas pour objet d'approfondir directement ces enjeux, ceux-ci constituent une toile de fond essentielle aux interventions de développement. Les projets sont inévitablement confrontés aux modalités d'articulation entre les dynamiques qu'ils appuient et celles de la décentralisation. L'enjeu de cette articulation est fondamentalement la création de lieux publics (visibles) et l'expression d'intérêts différenciés permettant de concourir à l'émergence d'un intérêt général.

Plus précisément, notre question sera ici de cerner, à travers les études de cas, quelles formes de contractualisation et de négociation les projets appuient entre les acteurs privés, individuels et collectifs et les collectivités décentralisées. Notre analyse se penchera notamment sur la contribution de ces formes de concertation et de

---

<sup>4</sup> Les politiques intermédiaires sont au point de rencontre du micro et du macro. Elles permettent la réintroduction d'acteurs collectifs dans la définition des politiques publiques. Elles favorisent la constitution avec les pouvoirs publics centraux et locaux, et parfois avec les bailleurs, d'instances de négociation, d'arbitrage et de régulation contractuelle, permettant aux nouveaux acteurs collectifs de contribuer aux décisions politiques et à la gestion locale (Groupe de travail IRD/Gret, *Pour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, janvier 2000).

contractualisation à la mise en place de services publics de qualité et accessibles au plus grand nombre.

### **L'émergence d'acteurs privés et leur contribution à la production de services à l'échelle locale**

Les processus de privatisation comportent plusieurs dimensions liées entre elles : le resserrement des services de l'État sur leurs fonctions régaliennes *stricto sensu* s'accompagnant de fortes réductions d'effectifs ; le transfert à des structures privées de fonctions auparavant assurées par l'État et, enfin, l'appui à l'émergence d'acteurs privés et au développement de démarches entrepreneuriales assurant des prestations ou des services n'existant pas auparavant. C'est cette dernière dimension qui fera plus particulièrement l'objet de notre réflexion.

Les processus de privatisation et les projets ont contribué à favoriser le développement de services aux populations assurés par des acteurs privés, prestataires individuels ou organisations locales. C'est le cas notamment dans le domaine productif, mais aussi dans l'environnement économique et social de la production : infrastructures productives tels les marchés à bétail, la formation professionnelle, la gestion des réseaux d'adduction d'eau potable, etc. Or, certains de ces services relèvent pour partie de missions de service public que l'État central, ses instances déconcentrées et les communes sont théoriquement censés assurer.

Là encore, notre question consistera à analyser, dans les études de cas, les relations entre ces acteurs privés, les communes et l'État. **Permettent-elles des services efficaces et une meilleure valorisation du potentiel économique local ?** Quelles sont les règles du jeu et comment sont-elles définies ? Y a-t-il des régulations mises en place ou la création de situations de rente domine-t-elle ?

## **CONTEXTES INSTITUTIONNELS ET STRATEGIES D'INTERVENTION DE DEVELOPPEMENT LOCAL : CINQ CAS**

---

### **Le volet « Gestion des réseaux de distribution d'eau » du programme d'Amélioration des services de l'hydraulique urbaine en Mauritanie (Gret)<sup>5</sup>**

- ***Un contexte de gestion centralisée des réseaux d'adduction d'eau***

La république islamique de Mauritanie est, parmi les pays de la zone sahélienne, celle qui a sans doute le plus rapidement avancé dans la définition d'une politique nationale de l'eau, caractérisée par une législation riche et précise. Dès l'instauration des communes, en 1986, un décret désigne, parmi leurs compétences en matière de

---

<sup>5</sup> Source : *La gestion des réseaux d'adduction d'eau en Mauritanie* et entretiens complémentaires.



services publics, l'alimentation en eau. Des projets et programmes successifs avaient permis d'équiper la majeure partie des communes du pays, des simples villages aux grandes villes<sup>6</sup>.

En 1993, une disposition réglementaire a prévu l'intervention d'opérateurs privés comme alternative à la gestion communale. Les équipements peuvent être gérés par un « concessionnaire » qui selon les cas, peut être, un groupement précoopératif ou coopératif, un comité de gestion villageois, une régie communale, une personne physique ou morale. Cette palette de concessionnaires possibles reflète la multiplicité des modalités spontanées de gestion selon les régions, le caractère urbain ou rural des réseaux concernés, les habitudes culturelles d'organisation.

Néanmoins, le cahier des charges inclut un article à valeur conservatoire qui indique que tant que l'Administration considérera le concessionnaire comme non apte à assurer la maintenance et le renouvellement des équipements, la direction de l'Hydraulique continuera d'assurer cette fonction *via* son service de maintenance (par ailleurs sans moyens). Le contrat de concession que signe le concessionnaire précise qu'il doit verser en totalité à l'État les sommes prévues pour la maintenance et le renouvellement, les fonctions d'entretien étant seules dévolues au signataire. Cette clause permet à l'État de centraliser la gestion des réseaux.

- ***Une démarche fondée sur la professionnalisation des concessionnaires***

L'État, à travers sa direction de l'Hydraulique, a une double stratégie : une stratégie du discours exhortant les concessionnaires et les communes à prendre de plus en plus en charge les tâches autrefois dévolues à l'État ; et une stratégie des actes caractérisée par une politique de *statu quo*. Il ne veut pas perdre ses prérogatives (la suppression de ses fonctions de maintenance aurait un coût social fort par le licenciement d'une partie du personnel de la direction de l'Hydraulique). En outre, il n'a confiance ni dans les communes en tant que garant du service public, ni dans les concessionnaires en tant que gestionnaires des équipements. Mais les services délocalisés de maintenance sont inefficaces.

Les communes ont vu l'échec des régies communales, les ressources créées ayant été affectées à d'autres dépenses, et les compétences nécessaires n'étant pas disponibles. Le transfert aux concessionnaires privés les arrange et les communes revendiquent, aujourd'hui seulement, un droit de contrôle (taxes prélevées sur les concessionnaires). Elles font profil bas, coincées entre les représentants de l'État (préfets politiquement puissants) et les concessionnaires plus compétents techniquement.

Les concessionnaires ont progressivement acquis leur légitimité par la recherche d'un professionnalisme croissant. Ils ont de plus en plus une stratégie d'autonomisa-

---

<sup>6</sup> Deux projets financés par la Caisse française de développement, au tout début des années 90, ont équipé, entre autres, des chefs-lieux de *Mougathaa* (département).

tion (de privatisation ?) : paiement irrégulier des taxes, pas de recours aux bases locales de maintenance publique. Quant aux usagers, ils sont passifs et les consommateurs issus du secteur public ne paient pas leurs factures d'eau.

L'appui à une dizaine de réseaux proposé par le Gret s'est concentré **sur la formation** des gestionnaires de réseau : formations techniques (diagnostic des pannes sur les groupes électrogènes, apprentissage de réalisation de branchements privés et de repérages des fuites, mais aussi formation des opérateurs du réseau. Des formations en comptabilité et gestion ont aussi été mises en place pour renforcer la capacité des opérateurs à produire des synthèses et à les analyser comme sources de diagnostic économique et technique du réseau.

Un autre mode d'appui consistait à réunir les concessionnaires autour de certains problèmes liés à leur fonction. **Les échanges** sur la maintenance, la tarification, la constitution d'un GIE, l'approfondissement des connaissances des concessionnaires ont contribué à renforcer leur compétence et la vision globale de leur rôle.

Le programme a également assuré une **fonction d'ingénierie sociale** dans le cadre de l'extension et de la création de nouveaux réseaux, en impliquant en amont les communes et les futurs usagers. Ces derniers ont pu participer, non seulement financièrement à la construction des réseaux, mais aussi au choix de l'emplacement des bornes et à la négociation tarifaire. La sollicitation de contribution des usagers se situait dans une logique de mise en place d'un code des investissements<sup>7</sup>. Le Gret a fait des propositions à l'échelle centrale de l'Hydraulique sur la base de critères techniques et d'un plan de remboursement des crédits.

- ***Des concessionnaires reconnus et l'émergence d'espaces de dialogue***

Les responsables du programme estiment avoir rempli une fonction déterminante (bien qu'initialement non identifiée) de « passeur » et de médiation entre l'État et les concessionnaires. Les autres résultats n'ont pas été spécifiquement isolés par les rédacteurs de l'étude de cas. On peut les identifier dans le domaine de l'élévation des compétences des acteurs locaux, du renforcement de la participation des acteurs (concessionnaires mais aussi usagers) et de leur capacité de négociation.

### **Mise en place et appui au Fonds d'investissement local au Mali (Iram)**

Le Fil est un outil de financement créé en 1993, couvrant deux cercles de la région naturelle de Mali-Sud, soit quatorze arrondissements représentant 600 villages et une population d'environ 500 000 habitants.

---

<sup>7</sup> Le financement des infrastructures ne vient pas de la fiscalité mais de financements externes.

- **Contexte<sup>8</sup>**

Depuis de nombreuses années, les préoccupations des populations rurales des zones sahélo-soudaniennes devant la dégradation progressive de l'état de leurs ressources naturelles sont fortes. Différents projets d'appui à la gestion des terroirs ont contribué à cette prise de conscience en réalisant de nombreux investissements. La rentabilité souvent faible, ou du moins différée des aménagements de gestion des ressources naturelles, représente une spécificité qui les écarte des systèmes de financement classique relevant du crédit. Les projets ont donc souvent eu à gérer en leur sein des fonds de subvention.

Le contexte de Mali-Sud présente un environnement favorable à la mise en place d'un fonds de subvention : revenus ruraux relativement importants et diversifiés (moins fragilisés à l'époque par la crise actuelle des zones cotonnières) ; structuration paysanne forte et multiforme née en partie de l'action très ancienne de la CMDT (Compagnie malienne de développement des textiles) et de l'apparition plus récente de formes de regroupements thématiques ; organisations paysannes ayant une longue expérience et maîtrisant la gestion ; présence d'institutions de crédit et d'épargne.

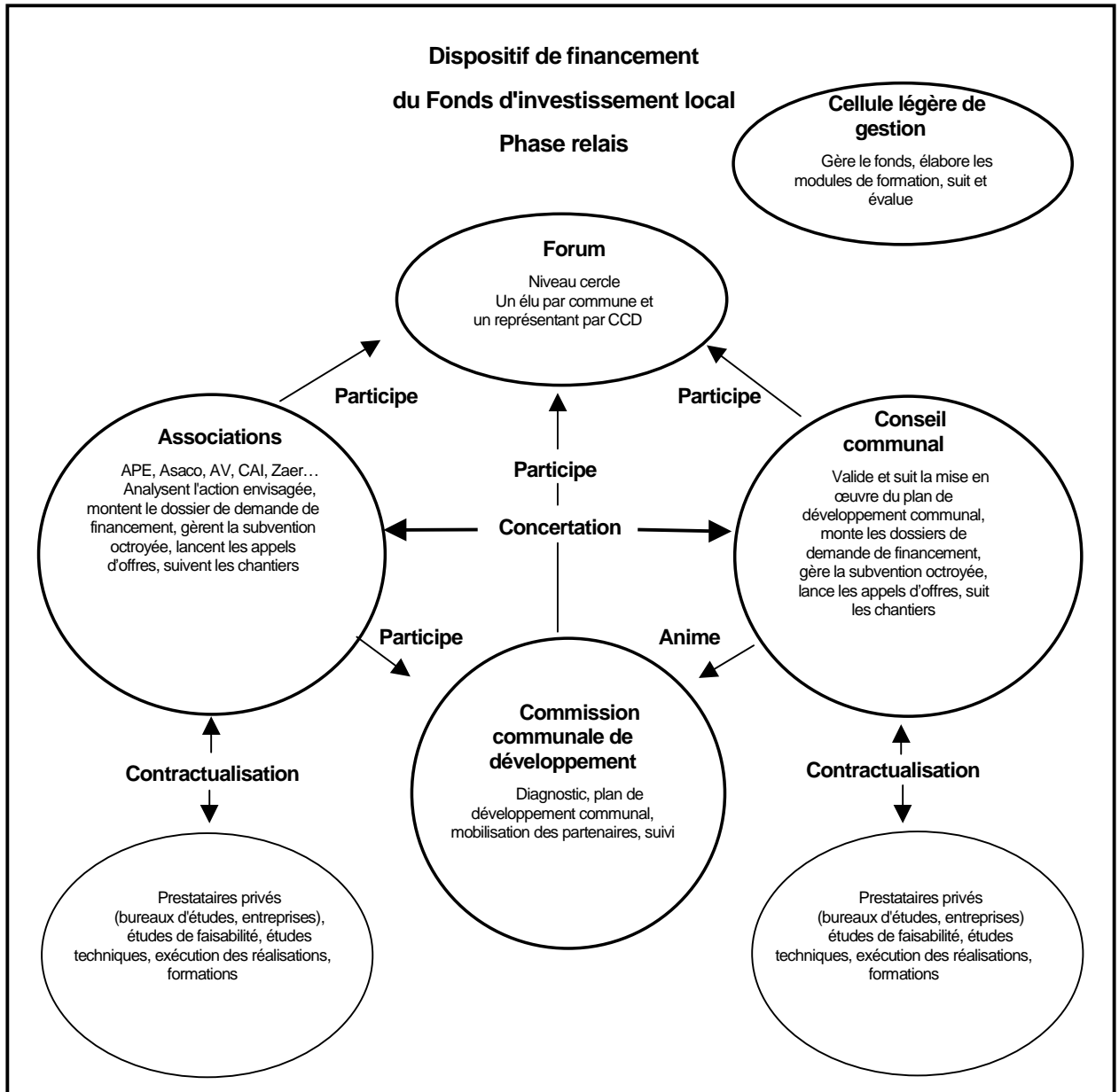
La décentralisation a mené à la création de quarante-deux communes dans le cercle de Sikasso et neuf communes dans celui de Kadiolo. Les premières élections municipales ont eu lieu en mai 1999. La décentralisation apporte un cadre politique structurant global dans lequel le Fil, dont la création est antérieure, s'est intégré. Les ajustements nécessaires ont été facilités par le fait que le Fil a anticipé, dans ses modalités de fonctionnement, la création des communes.

- ***Une démarche fondée sur la création d'un outil financier adapté, la responsabilisation des acteurs ruraux et l'émergence d'une vision communale***

Cette démarche repose sur les objectifs suivants : définir et mettre en œuvre un outil de financement adapté à des investissements à rentabilité différée, complémentaire des institutions de crédit existantes ; amener les ruraux à renforcer leurs capacités à décider, financer et gérer des investissements dans leur milieu. La phase relais (1998-2000) y a ajouté l'accompagnement des nouvelles communes, l'élargissement du financement aux infrastructures sociales et l'émergence d'une véritable collaboration entre institution communale et société civile en matière de planification et de financement du développement.

---

<sup>8</sup> Source : *Le fonds d'investissement local de Sikasso*, étude de cas de l'Iram.



La démarche elle-même repose sur la responsabilisation des « communautés villageoises », le principe du cofinancement et la mise en place de structures paysannes d'attribution des financements, les CAI<sup>9</sup>. Les fonctions d'appui technique à l'identification et à la mise en œuvre des investissements et les fonctions d'appui financier ont été clairement séparées, bien que fortement articulées et complémentaires. Le montage institutionnel est complexe mais garantit la participation du plus grand nombre d'acteurs. Lors de la phase relais, les décisions de financement sont prises au niveau intercommunal dans des « forums » de financement composés d'élus et de représentants de la société civile.

Etaient éligibles au financement la fourniture d'eau pour la consommation humaine et pastorale, les aménagements de bas-fonds, le désenclavement, la lutte anti-érosive, le reboisement, d'autres aménagements agropastoraux (couloirs de transhumance). En phase relais ont été incluses les infrastructures sociales : écoles, centres de santé, forages.

Le rôle de l'Iram et des cadres locaux a été un accompagnement et un suivi régulier du processus pour aider les acteurs à clarifier les règles du jeu, les modalités concrètes à mettre en œuvre, l'analyse des rapports sociaux. Les CAI ont acquis un certain nombre de compétences et de prérogatives et sont généralement reconnus pour le travail qu'ils ont fait. Mais la constitution des communes les oblige à se repositionner. Ils ont aujourd'hui en tant qu'instances du mal à trouver un rôle dans le nouveau contexte des collectivités territoriales.

Des commissions communales de développement ont été créées par l'équipe du Fil pour réaliser une « vision communale » plutôt que villageoise. À l'occasion d'une phase de diagnostic, les différents membres prenaient mieux connaissance des atouts et contraintes des différents villages constituant la même entité communale. C'était l'occasion de réfléchir à ce qui était possible pour satisfaire les besoins de chacun d'eux, tout en tenant compte de l'équilibre global. Mais la courte durée du financement de la phase relais (18 mois) a entraîné des dérives : les premières commissions, étendues en nombre et en représentation des diverses associations, se sont ensuite restreintes pour « aller plus vite ». C'est un exemple des rythmes différents du financement et de la création institutionnelle. Si ces commissions ont au moins favorisé un travail conjoint entre élus et société civile et n'ont pas eu d'effets de « notabilisation », elles n'ont pas suscité la participation souhaitée. Si les démarches antérieures ont permis que les plans de développement reprennent les préoccupations générales des populations, les délais n'ont autorisé ni une information suf-

---

<sup>9</sup> Comité d'attribution intervillageois : constitués sur la base de la représentation de chaque village membre, ils assurent la prise de décision de financement des dossiers présentés par les villages porteurs d'un projet d'investissement. Ils suivent la bonne exécution des contrats et le respect des engagements des villageois.

fisante ni l'organisation de débats approfondis pour définir les priorités et permettre aux différents groupes sociaux de participer à leur définition.

- **La réalisation d'investissements et la formation de compétences locales**

Une cinquantaine d'investissements ont été réalisés de 1994 à mi-2000 pour un montant total de subvention d'environ 490 millions FCFA. Les apports financiers et en nature des bénéficiaires représentent un peu plus de 200 millions FCFA.

Mais au-delà de ces apports financiers, ce sont les apports en matière de formation qui ont été le plus appréciés. Le dispositif confiait au Fil un rôle de concepteur des programmes de formation, mais les formations étaient réalisées par des bureaux privés agréés par le Fil, sur la base de tests et d'évaluation, de leurs prestations. Les modules de formation concernaient le dispositif de financement Fil mais aussi la gestion des investissements, la gestion des caisses, le diagnostic local, la planification locale, les lois de décentralisation. Ont été formées plusieurs milliers de personnes, issues d'associations et, plus récemment, des conseils communaux. Les bureaux d'études ont émergé comme nouveaux acteurs économiques. En phase relais quarante-deux communes du cercle de Sikasso ont demandé à être formées alors que seulement vingt-cinq avaient accès aux financements d'investissement. Trois mille personnes ont été formées à la planification communale, mais les commissions communales de développement, du fait des délais imposés par le financement extérieur, ont beaucoup ressemblé à un instrument du projet.

Ce dispositif est confronté aujourd'hui à la crise cotonnière dans la zone et aux difficultés de mise en place de la décentralisation, en particulier du financement des communes. Mais en ce qui concerne la compétence des « ressources humaines » en matière de gestion, de création et de dynamiques institutionnelles, les résultats sont incontestables, au-delà des investissements réalisés.

### **Le volet Élevage et gestion des ressources naturelles du projet Haute-Guinée Ouest (VSF)**

L'étude de cas porte sur l'analyse de la privatisation des services de santé animale et la construction de marchés à bétail, sur la période allant de 1997 à 1999.

- **Le contexte du projet**<sup>10</sup>

La région est caractérisée par des systèmes de production mixtes : cultures vivrières et de rente et élevage jouant d'abord un rôle d'épargne, justifiant l'intérêt des paysans pour des actions techniques en santé animale qui ont été « l'entrée » du projet.

---

<sup>10</sup> Source : *Analyse de l'action du projet dans le cadre de la privatisation des services de l'État en santé animale et de la décentralisation de la gestion des marchés à bétail*, étude de cas Camel-VSF.

Des changements de politiques avec leurs conséquences institutionnelles ont marqué la période : en 1988 est mis en place un processus de privatisation des services de l'élevage, en 1993 sont instaurées les Communautés rurales de développement (CRD) ; en 1998 est créée la Coordination nationale des éleveurs de Guinée.

- ***Une démarche fondée sur l'organisation et la professionnalisation des éleveurs***

Le projet a mis en œuvre des actions très diversifiées (formations techniques, expérimentation-vulgarisation, appui à des organisations paysannes, gestion des feux de brousse et gestion des terroirs) à partir d'une entrée minimale en santé animale. Des dispositifs *ad hoc* ont été mis en place : création de groupements villageois d'éleveurs et formation d'auxiliaires d'élevage, installation d'un vétérinaire privé dans la zone, comités villageois de gestion des feux, etc. Cette approche a évolué progressivement vers une démarche plus globale de gestion de terroir, au travers de concertations et de formations techniques.

Elle a été réalisée par une structure « projet » constituée d'une équipe expatriée et de cadres guinéens issus d'une organisation universitaire, l'Entraide universitaire pour le développement. Les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État ont été impliqués dans certaines actions sans jamais être directement les agents de mise en œuvre du projet.

A partir de 1997 les groupements d'éleveurs, constitués en coordinations sous-préfectorales, ont demandé au projet de financer des infrastructures de commercialisation du bétail dans différentes sous-préfectures. Le projet a répondu favorablement à condition qu'un contrat de cogestion soit signé entre les coordinations sous-préfectorales et les instances décentralisées (CRD). Cette demande des éleveurs a conduit le projet à s'inscrire dans les processus de privatisation et de décentralisation. Ceci avec le souci de favoriser, en ce qui concerne la privatisation, une clarification du rôle de l'État et un transfert à des opérateurs privés des fonctions qu'ils sont susceptibles de gérer de façon plus efficace, ainsi qu'une articulation à l'échelle locale entre les différents acteurs impliqués dans le secteur de l'élevage. En ce qui concerne la décentralisation, le projet a tenté de favoriser l'émergence d'une concertation et d'un fonctionnement négocié à l'échelle locale, satisfaisant les besoins différenciés des acteurs.

- ***Un renforcement des compétences et des capacités d'organisation des éleveurs, et une reconnaissance ambiguë des communes***

En lien avec son entrée technique, le projet a développé une forte activité en termes de formation puisque environ 3 000 personnes (4 % de la population adulte de la zone) ont reçu des formations de base (santé animale, alphabétisation, alimentation des animaux, reboisement, etc.) et 10 % d'entre elles des formations plus poussées (auxiliaires d'élevage, gestion des groupements, gestion des feux, alphabétisation, greffe, etc...). Plus tardivement, le projet a développé un effort d'information au travers de rencontres, échanges et participation à des réunions. Cela s'est traduit par

la participation, organisée par le projet, de représentants de groupements à la réunion nationale qui s'est tenue en mars 97 sur la question des auxiliaires d'élevage. Durant le premier trimestre 97, le projet a organisé également une série de réunions à l'échelle sous-préfectorale puis préfectorale, visant à faire le bilan du projet et des propositions pour la nouvelle phase. Ces réunions, qui ont rassemblé plus de 900 personnes, associaient pour la première fois des membres des groupements, des représentants de la CRD et les services techniques déconcentrés. Comparativement, le financement de réalisations par le projet s'est limité au matériel fourni aux groupements lors de leur création, et à la mise en place de crédits pour l'embouche bovine.

Le suivi-évaluation a mis l'accent sur les activités et les résultats techniques, puis, à partir de 1997 et de la priorité accordée à l'organisation des éleveurs, sur la nature et le rôle des groupements par rapport au contexte social et institutionnel local. Mais il n'a pas débouché sur une analyse des enjeux de la décentralisation qui aurait peut-être amené le projet à prendre en compte le rôle des CRD dans la gestion d'infrastructures publiques au niveau local.

Le projet a participé à un renforcement du processus de privatisation en cours par la création des groupements et la formation des auxiliaires ; l'installation d'un vétérinaire privé (au risque de créer une situation de monopole) ; le contournement des services techniques déconcentrés réticents à transférer aux éleveurs un savoir-faire technique, ce transfert pouvant se traduire par la diminution de leur pouvoir symbolique et des ressources financières tirées de la vente de soins. Le projet était dans une logique de renforcement du secteur privé collectif par impossibilité d'une articulation public/privé. Toutefois cette analyse n'a pas été portée par le projet dans les débats qui ont eu lieu, ce qui aurait contribué à une évolution de la fonction des services techniques et de la nature de la participation de l'État dans la formation des éleveurs.

En ce qui concerne la cogestion de marchés à bétail, il y a eu une prise en compte tardive des CRD par le projet. Le financement de trois marchés à bétail a été le seul mode d'intervention, et aucune action de formation ou d'information n'a réellement été menée auprès des groupements ou des CRD autour du rôle respectif de chacune des institutions et des modes d'articulation possibles entre elles. Il y avait une reconnaissance ambiguë des instances centralisées.

### **Le cadre de concertation départemental de Mbour au Sénégal (Ciepac)<sup>11</sup>**

Dans le cadre d'un programme de coopération décentralisée, l'intervention a consisté en la mise en œuvre des stratégies et des programmes de développement

---

<sup>11</sup> Source : *Contribution du Ciepac.*



local, en privilégiant une élaboration et une gestion contractuelle partagée entre tous les acteurs au sein de structures de concertation à différents niveaux.

- ***Le contexte du projet***

La décentralisation est une réalité déjà ancienne au Sénégal, surtout en ce qui concerne les communes urbaines. Les communautés rurales ont été mises en place progressivement dans les régions. Ce processus s'est étalé dans le temps. Le programme est réalisé dans le département de Mbour, dans le cadre d'une coopération avec le département français de l'Aube, en cofinancement avec le ministère français des Affaires étrangères et avec l'apport d'autres cofinancements sur des programmes spécifiques.

- ***Une démarche fondée sur la création d'un nouvel espace de concertation***

Des structures rassemblent, au niveau local (quartiers, communautés rurales, communes) des représentants de la société civile organisée (organisations paysannes, associations socioculturelles...), des élus des conseils ruraux et communaux, des représentants des autorités coutumières. Au niveau départemental (qui n'est pas institué en collectivité territoriale au Sénégal), un cadre regroupe des représentants des cadres locaux de concertation, des responsables de filières ou de secteurs d'activité organisés, des représentants des collectivités locales.

Le programme ne fait l'objet d'aucune assistance technique permanente, ni sénégalaise ni expatriée. En revanche les porteurs des dynamiques de développement local sont assistés régulièrement par un accompagnateur pédagogique (Asadel, ONG sénégalaise), par une cellule constituée des techniciens du département qui ont passé un accord avec le cadre de concertation départemental. Au niveau local, des animateurs ont été formés et sont mobilisés en fonction des besoins. Le Ciepac joue un rôle d'accompagnateur méthodologique au moyen de missions courtes couplées à celles de la collectivité locale du Nord, partenaire du programme. Le suivi des activités se fait lors des différentes missions d'appui. Le programme a par ailleurs été évalué à plusieurs reprises à la demande du ministère de la Coopération, ou par l'Union européenne, dont il a été l'un des projets pilotes en matière de coopération décentralisée sur la période 1995-98.

La programmation du développement local porte à la fois sur les infrastructures et autres réalisations diverses, et sur le développement d'activités économiques. Le principe de la concertation est repris dans les programmes d'amélioration du fonctionnement des filières de production et de secteurs d'activités que porte le cadre départemental. Trois filières étaient concernées au départ (maraîchage, artisanat et céréales). Quatre autres l'ont été en 2001 : transformation des produits de la mer, embouche ovine, produits de cueillette, petit commerce.

- **La légitimation progressive d'une nouvelle échelle**

Au-delà des réalisations concrètes, qui relèvent des différents acteurs avec l'appui des techniciens du département, de l'Asadel et de techniciens privés, les principaux résultats s'enregistrent sur le plan des relations entre acteurs, modifiées par les dispositifs de concertation mis en place aux différents niveaux. L'organisation de filières interprofessionnelles se réalise sur la base d'un constat partagé entre les acteurs de la filière, qui définissent alors le niveau de prise en charge des services indispensables à un meilleur fonctionnement de la filière, ainsi que leur contribution éventuelle au fonctionnement des services publics nécessaires au privé.

Le cadre local de concertation est organisé de manière à permettre aux villages de se faire entendre et d'exercer un contrôle. Au niveau départemental ce type de régulation n'a pas autant joué, si ce n'est sous la forme d'une redistribution d'une partie des ressources des communes et communautés rurales en coopération décentralisée vers les autres collectivités, d'actions de formation thématiques<sup>12</sup> et d'information<sup>13</sup>. La très grande majorité des collectivités locales a progressivement vu l'intérêt d'une telle démarche concertée pour peser davantage sur les niveaux supérieurs, pour réduire les concurrences entre territoires. Seules les communes les plus importantes semblent hésiter, leurs élus estiment probablement que le cadre départemental a une coloration plus rurale qu'urbaine.

Au niveau régional, on peut noter l'intérêt du Conseil régional et de l'Agence régionale de développement pour le cadre départemental de concertation, une extension de la démarche étant envisagée pour deux autres départements. L'ARD a installé elle-même un cadre régional de concertation.

Les représentants de l'État considèrent le cadre départemental de concertation comme un interlocuteur crédible pour le développement du département, d'autant plus qu'il bénéficie de l'appui d'une cellule composée de techniciens organisés au niveau du département. Enfin, au niveau national a été manifesté l'intérêt de l'Association des présidents de conseils ruraux pour la démarche, ainsi que celui de divers bailleurs de fonds qui souhaitent cependant une institutionnalisation du cadre.

### **Le Projet d'appui à la démocratisation de Tomina en Bolivie (Cicda)**

L'intervention a lieu dans la municipalité de Tomina, située entre 1900 et 2800 m d'altitude, sur le versant oriental des Andes, et est financée à plus de 75 % par l'Union européenne. Vingt-quatre communautés représentant quelque 10 000 habi-

---

<sup>12</sup> Planification du développement local, rôle des organisations paysannes par rapport aux élus et à l'État, techniques d'animation dans le cadre de démarches participatives.

<sup>13</sup> Lancement d'un journal d'information, et initiation d'une collection intitulée *Que Savoir* qui vise à former les acteurs du développement local pour une meilleure compréhension de leur environnement économique et politique.

tants, à plus de 90 % ruraux, sont concernées par les opérations de développement mises en œuvre.

- **La décentralisation bolivienne**

Diverses lois ont été promues à partir de 1994 : loi de participation populaire, loi de décentralisation administrative (1995) et loi des municipalités (1999). Elles ont entraîné des transformations structurelles qui, dans une certaine mesure, ont permis de décentraliser le pouvoir politique ; de répartir plus équitablement les ressources fiscales au bénéfice des régions marginales et des aires rurales ; de donner une plus grande capacité de décision aux préfetures et aux mairies ; de créer des conditions favorables à une croissante participation sociale dans la gestion publique ; de redéfinir les rôles des institutions et de mieux contrôler les diverses populations présentes sur le territoire national.

L'originalité de la décentralisation bolivienne réside dans le fait qu'elle reconnaît la multiplicité des institutions pouvant gérer, répartir et contrôler des ressources (financières, matérielles et humaines). Dans ce cadre, la municipalité, produit de cette décentralisation, constitue officiellement l'unité territoriale de base de planification, d'exécution de politiques et de gestion publique, prise en charge et contrôlée par des représentants élus de la population locale. Elle constitue à ce titre, théoriquement, l'espace privilégié de participation sociale et de concertation locale. La première question qui se pose alors est de savoir quelles sont les modalités de participation et de concertation, quand on sait que l'État se désengage à travers elle de certaines de ses attributions traditionnelles fondatrices (éducation, voirie, infrastructures hydrauliques, santé publique), supposant ainsi une responsabilisation croissante de la population et de ses représentants dans ces fonctions.

Cette redéfinition théorique de la société civile et de ses attributions présente des limites : les différents décrets de la décentralisation et de la participation populaire ne proposent pas d'instruments pour renforcer les capacités locales de gestion (déficit de ressources humaines, techniques et institutionnelles, persistance du clientélisme et de la corruption). De plus, même si l'usage des ressources municipales est désormais soumis à un contrôle assuré par un comité de vigilance élu, aucun décret ne fait état des mécanismes de financement et d'évaluation de son fonctionnement. Les investissements municipaux répondent d'ailleurs surtout à la conjoncture et aux urgences. Enfin, l'organisation politique et administrative proposée par l'État ne correspond pas forcément aux conceptions locales. Celles-ci se fondent sur une intégration sociale à la collectivité fondamentalement culturelle et non pas politique ; sur un respect des autorités – assumées de manière rotative – qui ne prennent de décisions qu'après avoir consulté l'ensemble de la population ; sur des logiques de gestion des ressources naturelles bien plus complexes qu'une simple relation d'intérêt et de bénéfices individuels ; enfin sur la détention collective de la terre. N'oublions pas que la loi de participation populaire n'est pas issue d'un consensus social mais de la crainte justifiée d'un émiettement du pays en plusieurs nations « ethniques ». De fait, on

constate une faible participation des communautés paysannes et de leurs organisations, dont la personnalité juridique est désormais reconnue sous la dénomination d'OTB mais qui ne se reconnaissent pas dans cette nouvelle structure politico-administrative.

- **Une démarche fondée sur les lacunes d'un projet politique**

La nature foncièrement politique du projet de décentralisation et les nombreuses lacunes dans son application et son énoncé actuels ont réorienté les activités du Pradem. Sa problématique et ses outils méthodologiques se sont progressivement orientés vers l'appui à la démocratisation locale, et particulièrement vers la recherche d'une plus ample participation des populations à la gestion du développement local qui constitue, dans les textes officiels, l'objectif ultime du projet politique de l'État.

Les principes qui orientent l'intervention de l'équipe du Pradem-Cicda sont les suivants :

1. les acteurs sont capables de formuler des choix, d'innover et d'expérimenter. Le rôle d'une ONG consiste alors à élargir le champ de vision des acteurs locaux pour faciliter les expérimentations sociales et politiques ;
2. le projet doit agir dans le cadre de la décentralisation bolivienne, afin d'éviter l'émergence de nouvelles règles ou d'organisations médiatrices qui seraient en marge du projet politique proposé ;
3. cependant la décentralisation politique et administrative ne pourra être effective que si elle concerne toutes les composantes de la société ;
4. les réflexions et actions de l'ONG doivent se construire en intégrant représentations, savoirs et stratégies des populations.

Dans cette optique les principales activités mises en œuvre ces dernières années sont les suivantes :

- échanges nationaux et internationaux centrés sur des expériences pertinentes de gestion municipale, avec comme objectif l'apprentissage et l'appropriation d'un savoir politique (l'exercice de la démocratie locale) mais aussi technique et social ;
- participation à la définition des objectifs et aux premières réunions de la « Coordination du développement de Tomina », afin de mettre en confiance les acteurs locaux et, promouvoir un usage des ressources financières municipales (publiques et privées) rationalisé en fonction des priorités de la société civile ;
- information et analyse du contexte national, des lois en vigueur et des droits afférents ;
- appui juridique autour de la propriété foncière : fournir l'information sur les régimes fonciers et la réforme agraire en cours, appuyer la reconnaissance légale d'espaces communaux ;

- gestion concertée des ressources naturelles : au-delà des réalisations concrètes, l'objectif est de promouvoir et stabiliser de nouveaux savoirs et modes de gestion des ressources à long terme (élaboration des avant-projets d'irrigation, recherche de financement ; reconnaissance légale des règles de gestion des espaces boisés produites localement sous l'impulsion du Pradem, diffusion de ces règles et mise en place de mécanismes de contrôle).

- ***L'élévation du niveau d'information et de compétences des acteurs locaux***

L'ensemble des activités mises en œuvre par le Pradem permet d'augmenter le niveau d'information et de compétences des acteurs locaux. Si ces effets sont difficilement mesurables, ils nous semblent constituer les acquis principaux des démarches de développement local, s'exerçant au-delà de la durée des interventions.

## **PROMOUVOIR DE NOUVEAUX RAPPORTS ENTRE L'ETAT, LES INSTANCES DECENTRALISEES ET LES ACTEURS PRIVES : LES PRATIQUES DES PROJETS<sup>14</sup>**

---

L'examen, dans les études de cas, des schémas de relations que les projets appuient entre les différents acteurs, doit nous permettre de caractériser le rôle que jouent les projets dans la clarification des institutions (règles et dispositifs) qui « produisent » du développement local.

### **L'inscription des projets dans le paysage institutionnel et les rapports de force locaux**

Les projets interviennent dans des contextes institutionnels où de nouveaux agents apparaissent et où les rôles assumés par les différents acteurs évoluent. Ils appuient des dynamiques existantes, tissent des alliances à l'échelle locale et nationale, renforcent des légitimités. Cette analyse tente de cerner la prise en compte des contextes en évolution par les projets dans des espaces où les légitimités se recomposent, peuvent être en concurrence voire en conflit. La façon dont les projets se positionnent et les normes qu'ils font évoluer constituent l'objet de cette première partie.

- ***Appui aux acteurs privés et prise en compte progressive du rôle des communes***

D'une manière générale, **les projets appuient l'émergence et le renforcement de la position des acteurs privés**, opérateurs économiques, prestataires de services, organisations paysannes. Le PHGO en Guinée a financé l'installation d'un vétérinaire privé, la création de groupements d'éleveurs et l'émergence d'auxiliaires d'élevage. Il s'est inscrit ainsi clairement dans le processus de privatisation des ser-

---

<sup>14</sup> Nous considérons bien entendu ici les acteurs privés individuels et collectifs.

vices de l'élevage, fondé aussi sur l'émergence d'opérateurs privés et d'organisations professionnelles du secteur. Le programme Ashyr en Mauritanie a contribué à l'émergence de nouvelles fonctions. Il a appuyé la professionnalisation des concessionnaires privés des réseaux d'adduction d'eau, dans le cadre d'une politique nationale de transfert de cette délégation de gestion des communes aux prestataires privés. Les projets d'appui aux initiatives locales comme le Fil ont favorisé le renforcement des prestataires privés (bureaux d'études et entreprises) et des organisations paysannes, dans la définition et la mise en œuvre des services et investissements locaux. Le cadre de concertation départemental au Sénégal a développé l'organisation de filières interprofessionnelles.

**La prise en compte du rôle des communes** par les projets sectoriels a été tardive ou relative. Le PHGO n'a été amené à considérer l'existence et le rôle des communes qu'au moment du financement de marchés à bétail, en 1998, alors que les CRD<sup>15</sup> ont été mises en place en 1992. Même s'il est vrai que les communes n'ont pas de compétences en matière de santé animale ou d'organisation des éleveurs, le projet pouvait-il ignorer cet acteur public local ? En Mauritanie, les régies communales de gestion de l'eau se sont rapidement révélées être un échec. Au bout de cinq ans, l'État central transfère une délégation de gestion des réseaux à des concessionnaires privés que le projet Ashyr a formés. Le projet toutefois a été amené à prendre en compte les communes qui revendiquent un droit de contrôle des concessionnaires. Les projets d'appui aux initiatives locales ont très tôt articulé leur intervention avec les structures décentralisées. La mise en place des communes au Mali constitue une réorientation du Fil : le rôle central d'orientation du dispositif financier est transféré de la commission paysanne aux commissions communales de développement, composées d'associations locales et du conseil communal. L'axe d'intervention du Pradem en Bolivie a été d'appuyer le processus de décentralisation et les expériences municipales, considérant qu'il fallait éviter la mise en place d'organisations médiatrices de la décentralisation en marge du projet politique proposé. De même, le cadre de concertation départemental au Sénégal vise à instituer un espace plus approprié pour le développement local que l'échelle communale ou régionale, tout en reposant sur les élus communaux et les représentants des filières organisées.

- ***Une contribution à l'évolution du rapport de forces entre populations rurales et État***

Ces projets n'ont pas pour seul objectif l'appui à la décentralisation. Les trois cas soulignent **qu'ils se sont engagés très clairement vers une évolution du rapport de forces** entre populations rurales, d'une part, et État central et instances décentralisées d'autre part. Les actions de ces projets (appui, formation, animation...) sont orientées vers le renforcement du poids politique des organisations locales et plus largement des populations rurales. Le Pradem a multiplié les échanges et les systè-

---

<sup>15</sup> Communautés rurales de développement.

mes d'information des paysans sur la potentielle démocratisation que représente le processus de décentralisation, mais aussi sur des enjeux politiques forts tels le foncier, la gestion des forêts ou l'irrigation. La création de structures villageoises d'orientation et d'attribution des financements par le Fil répondait à un objectif de responsabilisation et d'augmentation des capacités de décision des acteurs ruraux. Le PHGO a eu le même engagement en donnant la priorité à l'organisation des éleveurs et à leur formation. Si les projets prennent bien en compte l'enjeu principal de la décentralisation sur l'évolution des rapports entre État et populations locales, deux risques apparaissent en filigrane dans les cas présentés.

D'une part, **la référence explicite ou implicite à la société civile par ces projets est source de confusion**. Le Pradem évoque « *la promotion d'un usage rationalisé des ressources municipales en fonction des priorités établies par la société civile* » ; l'expérience du cadre de concertation départemental au Sénégal rappelle « *le besoin de régulation des opérateurs économiques par la société civile* » ; la seconde phase du Fil est orientée sur « *l'émergence d'une véritable collaboration entre institution communale et société civile* »... La société civile est présentée comme une instance légitime des rapports politiques. Outre le flou conceptuel qui entoure cette référence (Bayart, 2001), elle masque une hétérogénéité d'acteurs aux intérêts contradictoires : organisations paysannes, organisations non gouvernementales mais aussi transnationales, congrégations religieuses, etc. Ses représentants peuvent être aussi les porte-parole d'intérêts particuliers inavouables ou de particularismes communautaires. Cette référence risque alors de constituer un obstacle à la construction d'un espace public qui ne se réduirait pas à la promotion de la démocratie de marché ou à l'exacerbation des identités communautaires.

Le second risque issu de cet engagement des projets dans l'évolution du rapport de forces entre État et populations locales a une portée plus opérationnelle. Revenant au renforcement des capacités de décision et de négociation d'un type d'acteurs, **les projets peuvent dès lors être handicapés dans le rôle de médiateur** qu'ils auront à assumer s'ils apparaissent comme partisans.

Les études de cas soulignent aussi que **les projets appuient l'émergence ou renforcent de nouvelles légitimités** associatives ou « développementistes » sans qu'il n'y ait forcément d'opposition avec les légitimités coutumières. Par exemple, l'expérience du PHGO souligne le rôle d'interface joué par les groupements d'éleveurs entre le village et ses autorités coutumières et « l'extérieur » (l'État, les projets, etc.). Cette articulation ne va pas sans tensions, comme dans le cas du Fil où une crise de confiance entre les CAI et la commission paysanne a abouti à une dissolution de cette dernière.

On notera toutefois **une difficulté générale à tous les projets à cerner les enjeux de pouvoir internes des « communautés locales »** et des villages, ce qui peut miner l'efficacité de leurs actions. L'exemple de dissolution de la commission paysanne est parlant à cet égard : sa perte de légitimité est issue, entre autres, du rôle supplémentaire qu'a voulu lui faire jouer le projet en confiant des prestations de

formation rémunérées à certains de ses membres. Il en est de même pour la prise en compte des tiers-absents. Bien que le Fil soit sensible au rôle des femmes dans l'économie agricole, le peu d'accompagnement sur la mise en valeur des investissements consacrés aux aménagements rizicoles a favorisé une relative exclusion des femmes, peu informées des procédures et n'ayant pas les moyens humains et financiers pour être porteuses de ce type de projets. Enfin, les études de cas soulignent le passage pour certains acteurs locaux, avec la décentralisation, d'une légitimité associative, acquise souvent grâce au projet, à une légitimité démocratique. Ce passage se traduit par une différence notable, pour la personne concernée, dans la mise en œuvre de sa fonction de représentation, d'intermédiation et de courtage. Le cas du maire de Tomina, en Bolivie, illustre les risques de ce type d'évolution : la double légitimité syndicale et électorale du maire a favorisé l'effritement des revendications des organisations paysannes, le mécontentement d'une partie de la population, et son remplacement par l'élection d'un candidat urbain. Ce passage pourrait renforcer les compétences des nouvelles communes et leur capacité à prendre en compte les enjeux des populations. Pour l'instant, il apparaît surtout que les élus renoncent à leur appartenance associative dès qu'elle constitue une entrave à leur stratégie visant à contrôler les biens qui arrivent localement (Blundo, 2000).

- **Production de normes et de règles sous l'influence du projet**

Les études de cas soulignent un travail important des projets à l'élaboration et à la clarification de normes et de règles, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire, de choix d'investissement, de gestion et de répartition des fonctions. Ce travail a porté sur des niveaux et des objets très différents.

Les projets d'appui aux initiatives locales ont œuvré à **l'élaboration de normes communes de développement** (voire de visions communes du développement si ce n'est de l'intérêt général) : le Pradem a contribué à la définition du plan communal d'action à 5 ans, par la réalisation d'un diagnostic participatif déterminant les priorités et orientations du développement communal. Les cadres de concertation au Sénégal ont défini des plans de développement spécifiant les services publics nécessaires au fonctionnement des filières de production. Au Mali, la commission paysanne puis, surtout, les commissions communales de développement ont travaillé à la définition d'une « vision communale » par le diagnostic des atouts et contraintes spécifiques à chaque territoire et l'identification des services requis à leur développement.

Dans un autre registre, les projets contribuent aussi à la **clarification des règles d'accès et d'usage des ressources naturelles**. L'appui du Pradem à ce travail sur les ressources forestières et pastorales a favorisé une plus grande maîtrise par les acteurs ruraux sur leurs ressources. À l'inverse, l'absence de travail de clarification préalable dans ce domaine s'est révélé un véritable handicap pour le Fil – bien qu'il ne se soit pas agi d'un projet de gestion des ressources – puisque l'utilisation des ouvrages financés (mares, barrages) s'est avérée conflictuelle. En matière de régulation des services marchands, le PHGO a appuyé la définition de règles sur la vente



de services en santé animale, en favorisant l'articulation entre le rôle des vétérinaires privés et celui des auxiliaires d'élevage.

L'intervention des projets sur l'élaboration progressive de **codes d'investissements sur les services et infrastructures publiques** passe parfois par une phase de modification des pratiques. Le programme Ashyr a d'abord contribué à modifier le circuit officiel de maintenance et de renouvellement des réseaux. Ce circuit officiel était fondé sur un cahier des charges consistant pour les concessionnaires à verser à l'État la totalité des sommes prévues pour la maintenance et le renouvellement. En renforçant les compétences des concessionnaires, le programme leur a donné une légitimité professionnelle leur permettant de s'autonomiser de l'intervention publique. L'expérimentation de nouveaux dispositifs pour la gestion financière des réseaux, par la création de comptes postaux individualisés, a favorisé l'affectation des taxes à la maintenance et au renouvellement des réseaux. Le programme a ainsi contribué à une reconstruction informelle du processus légal, qui a volé en éclats. Le PHGO a contribué par les mécanismes de financement des marchés à bétail à introduire, par la pratique, un précédent sur la procédure de financement d'infrastructure publique locale.

Par contre, apparaît un relatif déficit d'élaboration de règles sur l'entretien des services : même dans le cas du PHGO, où un comité de gestion des marchés à bétail a été prévu et financé par 5 % des taxes prélevées sur ces marchés, les règles d'utilisation des fonds du comité n'ont pas été définies. De fait, les taxes soit servent à rémunérer le travail des membres des comités, soit sont insuffisantes pour garantir l'entretien effectif des marchés.

- ***Un rôle de médiation légitimé par l'expertise technique***

Cette contribution des projets à la clarification des règles se traduit souvent par **l'adoption d'un rôle de médiation qui est légitimé par leur expertise technique**. Le programme Ashyr illustre très bien ce rôle de « passeur » assumé par le projet entre les concessionnaires, l'État et les communes. Cette médiation s'est appuyée sur la reconnaissance de fait des compétences professionnelles des concessionnaires, par la fonctionnalité avérée des réseaux d'adduction gérés et sur la capacité d'innovation des dispositifs techniques et de gestion assumée par le projet.

Pourtant, **ces pratiques de médiation se trouvent limitées face à des enjeux politiques** et économiques lourds. Ashyr n'a pu contribuer à résoudre le problème des impayés des grands consommateurs d'eau des villes, personnages de l'État dont le poids politique et l'influence à l'échelle locale sont importants. De même, officialiser la délégation de la maintenance et du renouvellement des réseaux aux concessionnaires revenait à reconnaître implicitement la disparition de certaines bases publiques de maintenance. Déléguer le contrôle, voire la désignation des concessionnaires par les communes, c'était éventuellement accroître les prérogatives d'un maire issu de l'opposition. Dans un autre domaine, le Pradem a pu contribuer à la diffusion d'informations sur les enjeux fonciers localement, mais son rôle de

médiation se trouve confronté à l'absence d'arbitrage de ces conflits. **Cette absence d'arbitrage par l'État** des conflits fonciers et des pratiques néopatrimoniales de ses agents peut conduire les projets, dans des domaines où les enjeux sont moins importants, à usurper cette fonction. L'exemple du PHGO (qui s'est opposé au financement de marchés à bétail si la CRD n'accepte pas de faire une ristourne aux coordinations sous-préfectorales d'éleveurs sur les taxes prélevées) pose la question de la légitimité du projet à s'octroyer ce droit.

En fonction de ses alliances avec les acteurs locaux, le projet peut se trouver dans une position ambiguë au moment d'assurer une fonction de médiation entre des acteurs aux intérêts contradictoires. Ce problème est évoqué pour le programme Ashyr parfois assimilé par les concessionnaires au ministère de l'Hydraulique. Il s'est posé très nettement dans l'accompagnement du PHGO aux négociations entre coordinations d'éleveurs et CRD.

Les efforts du programme Ashyr pour animer une négociation entre concessionnaires, État et communes sur la gestion des réseaux soulèvent surtout la question de la **durée des projets, trop courte**, pour assurer une fonction aussi ambitieuse. Les rythmes nécessaires à l'évolution des relations institutionnelles entre les acteurs sont lents car ils reposent sur l'évolution des pratiques. Enfin, cette expérience pose la question de l'intégration du coût de cette médiation dans le prix des services publics.

### **Nature, efficacité et pérennité des espaces de concertation mis en place par les projets**

Si les projets influencent l'évolution des normes et des règles, quels sont les dispositifs qu'ils mettent en œuvre et qu'ils accompagnent à cet effet, et quelle est leur efficacité ? C'est sur cet aspect que nous interrogeons ici les études de cas.

- **Des espaces de concertation de nature très variable**

Les espaces de concertation créés ou appuyés par les projets se distinguent, dans les cas étudiés, par leur nature.

#### *Les espaces de concertation ad hoc et non institutionnalisés*

Des espaces de rencontre et de concertation, parfois très ponctuels, émergent à l'initiative des projets. Deux types sont évoqués dans les études de cas.

D'une part, les projets organisent **des séminaires ou des rencontres pour mettre à plat des questions** et des débats afin de faire évoluer les enjeux institutionnels ou des rapports de force entre les différents acteurs. Ashyr a organisé un atelier pour renouer le lien entre communes, concessionnaires et direction de l'Hydraulique et améliorer la gestion des réseaux. Même si cet atelier a eu peu d'impact direct sur le fonctionnement des réseaux, il a permis de mettre à jour les problématiques propres aux concessionnaires et aux élus. Les concessionnaires ont affiché leur revendication d'autonomie et d'une meilleure maîtrise technique de leur fonction. Les élus

communaux ont affiché leur souhait d'une plus grande collaboration et d'une plus grande transparence dans la gestion des réseaux. Le PHGO a organisé la participation des groupements d'éleveurs de Haute Guinée à une rencontre nationale sur le statut des auxiliaires d'élevage. La mise à plat des enjeux entre les éleveurs formés et l'Ordre des vétérinaires a conduit les groupements d'éleveurs à se doter de coordinations sous-préfectorales. L'objectif des éleveurs était de construire progressivement une représentation politique permettant la défense de leurs intérêts.

D'autre part, les projets sont à l'origine de **négociations ponctuelles portant sur des questions précises** : sur les compétences et le cahier des charges des concessionnaires en Mauritanie, sur le financement de marchés à bétail en Guinée. Il faut souligner toutefois que le risque de ces espaces ponctuels réside dans la faible représentation ou l'absence d'usagers des services et infrastructures concernés par la négociation.

#### *Création de cadres formels évoluant vers de véritables dispositifs de concertation*

Le Fil, le programme au Sénégal, dans une moindre mesure le Pradem sont à l'origine de véritables cadres formels de concertation pour la définition de choix publics d'investissements. Il s'agit généralement **de cadres interinstitutionnels associant acteurs privés organisés** (représentants de filières, d'associations villageoises, d'organisations paysannes) **et acteurs publics** (les communes, parfois aussi les services techniques déconcentrés). Le cas bolivien est un peu particulier puisque l'espace de concertation, la Coordination du développement de Tomina, a été constitué au sein d'une centrale syndicale de manière à renforcer les capacités de négociation de ses membres avec la municipalité, sur la réalisation d'aménagements.

Ces cadres formels de concertation se sont développés au départ sur les espaces correspondant *a priori* aux problématiques de développement local. Les CAI se sont constitués sur des espaces intervillageois pertinents pour la réalisation d'aménagements sur la gestion des ressources naturelles. De même, l'échelle départementale a été privilégiée au Sénégal car l'espace communal paraissait trop restreint pour envisager des infrastructures et des aménagements du territoire, et l'espace régional semblait trop éloigné des acteurs ruraux.

Les processus de décentralisation ont quelque peu modifié cette première donne. La phase relais du Fil réoriente l'échelle du cadre de concertation en l'adaptant au territoire communal. Or, **ces nouveaux cadres créés dans les contextes de mise en place de la décentralisation risquent d'être en décalage avec les objets de développement local**. Le décalage peut s'avérer réel entre ces nouveaux espaces et les représentations territoriales des populations si le territoire communal n'a pas fait l'objet d'une définition « par le bas ». Le défi d'identification des acteurs ruraux à ces nouveaux cadres de concertation est alors double. D'une part, cette identification dépend de la légitimité politique que pourront acquérir les communes face à la défiance historique des populations rurales vis-à-vis de l'État. D'autre part, elle dépendra de la capacité de ces cadres à répondre aux réelles priorités d'aménagements et

de services collectifs. Il faut noter toutefois le cas intéressant du cadre de concertation départemental au Sénégal sur une potentielle rencontre, à l'échelle du département, de problématiques de développement local et de politiques publiques sectorielles et d'aménagement du territoire. Cet exemple est significatif du poids d'une intervention extérieure pour la légitimation d'une nouvelle échelle ou d'un nouveau territoire de concertation.

La réalité de ces nouveaux cadres formels risque de dépendre fortement de **l'implication des usagers** ou de la représentation de la « base » dans ces espaces. Les études montrent qu'elle est très variable. Dans le dispositif de financement du Fil, les membres des CAI se révèlent être souvent des dirigeants d'associations villageoises. Le danger est alors d'opérer un raccourci entre village et AV<sup>16</sup> et d'octroyer, peut-être trop rapidement, une légitimité de représentation de l'ensemble des acteurs villageois par l'AV. La même question émerge en Bolivie pour les centrales syndicales, dont la verticalité structurelle peut rendre sujette à caution leur légitimité de représentation des intérêts des différents acteurs ruraux.

Cette implication des usagers renvoie aussi à l'identification, par les projets, des médiateurs de catégories de populations *a priori* non officiellement représentées, comme les femmes, et de la prise en compte de leurs intérêts. Dans les contextes de décentralisation, les textes renseignent sur le niveau de participation qui y est autorisé et favorisé. Même dans le cas bolivien où les textes favorisent cette participation, celle-ci suppose l'appropriation d'un processus qui a été en quelque sorte « imposé » aux populations locales. Le risque de cette superposition d'espaces entre les structures issues de la décentralisation et celles, plus anciennes, des organisations territoriales indigènes, est que seuls quelques acteurs positionnés à cheval entre les deux réseaux s'octroient trop rapidement une légitimité de représentation des populations locales.

#### *La contractualisation sans cadre de concertation*

Enfin, les projets peuvent favoriser l'établissement de relations contractuelles entre des acteurs. Si cette contractualisation est favorisée par l'existence de cadre formels, comme dans le cas du Fil ou dans celui du Sénégal pour l'octroi de financements, elle ne s'avère pas forcément liée à un dispositif institutionnel lourd. Le PHGO, par exemple, a favorisé la contractualisation entre groupements d'éleveurs et auxiliaires d'élevage d'une part et le vétérinaire privé d'autre part, sur la répartition des prestations de services en santé animale et sur l'approvisionnement en intrants. De même, une contractualisation entre CRD et coordinations d'éleveurs a été établie pour le financement et la gestion de marchés à bétail sans l'existence d'un cadre formel à cette fin.

---

<sup>16</sup> Associations villageoises : structures d'organisation collective permettant une gestion commune des recettes provenant du coton (ristournes hors rémunération des producteurs).

- **L'impact de ces nouveaux espaces : l'établissement a minima de pratiques de négociation entre les acteurs**

L'existence en tant que telle des espaces de concertation créés ne suffit pas en soi à se traduire par une clarification des rôles des différents acteurs. L'efficacité de ces espaces créés et leurs perspectives de pérennisation constituent sans doute des éléments clés pour leur évaluation.

Les espaces de concertation ponctuels qui émergent à l'initiative du programme Ashyr ou du PHGO sont fragiles et ne se traduisent pas par des structures formelles. Toutefois, ils ont l'immense mérite d'établir *a minima* un dialogue et d'amorcer des négociations entre des acteurs aux intérêts contradictoires ne s'étant pas forcément rencontrés auparavant. Même si ce ne sont pas les séminaires qui en sont le seul moteur mais aussi l'acquisition de compétences professionnelles, la seconde génération de concessionnaires en Mauritanie revendique désormais à la direction de l'Hydraulique une évolution de ses prérogatives et des modes de gestion des réseaux. Cette évolution reste pourtant fragile. Les nouvelles pratiques de maintenance ne sont pas officialisées. La transparence de la gestion des comptes postaux des réseaux d'adduction d'eau dépendra de la prise en compte des intérêts des concessionnaires par l'État. Et surtout, cette évolution sera difficile à appréhender en l'absence d'indicateurs permettant d'évaluer la modification de ces pratiques et l'institutionnalisation progressive d'une clarification des rôles des concessionnaires, des communes et de la direction de l'Hydraulique. De manière identique, en Guinée, la position des auxiliaires d'élevage reste fragile en l'absence d'une formalisation de la concertation ayant permis une clarification durable des rôles des vétérinaires privés, des services techniques et des auxiliaires. Mais en même temps, le développement des organisations d'éleveurs modifie à terme le rapport de forces, comme en témoigne la dynamique de négociation engagée entre coordinations et CRD sur de nouveaux marchés à bétail. Les cadres formels de concertation issus de l'intervention des projets ont tout autant de difficultés à se pérenniser et à engager une évolution sensible des rôles des acteurs. Après la disparition de la commission paysanne au Mali, le dispositif de concertation de la phase relais du Fil est très fragilisé par la durée trop courte de cette seconde phase.

Mais les mesures d'accompagnement comme les nombreuses formations réalisées par le Fil ou le Pradem facilitent un apprentissage du dialogue. Ces cadres formels ont établi des expériences de nouvelles pratiques de négociation. La question est peut-être plus de savoir si la mise en place de cadres formels a un impact plus significatif sur la modification des arrangements institutionnels que l'organisation d'ateliers ou de négociations *ad hoc* sur des enjeux précis. Une autre question soulevée peut être le risque d'une « récupération » de ce cadre par un des acteurs en présence, risque présent dans la demande d'institutionnalisation du cadre départemental par les bailleurs au Sénégal.

- ***La contractualisation des prestations de services : une fonctionnalité réelle pour une efficacité variable***

Les études de cas sont unanimes pour relever la fonctionnalité et la pérennité des contractualisations effectuées entre des acteurs publics ou collectifs privés et des prestataires de services privés : fonctionnalité des accords entre les groupements d'éleveurs et les vétérinaires privés de la zone sur le PHGO, contractualisation effective entre prestataires privés et associations locales ou conseil communal au Mali et en Bolivie. On peut sans doute remarquer que la facilité avec laquelle ces contractualisations ont lieu et se perpétuent n'est pas étrangère à la logique de marché qui les anime. La contractualisation d'une réelle délégation de gestion de l'État mauritanien aux concessionnaires privés relève d'une logique éminemment plus politique, comme en témoigne la lenteur de l'évolution des pratiques.

En revanche, l'efficacité de ces contractualisations est parfois mise en doute : le Pradem craint que les ONG ne répondent guère aux priorités énoncées dans le plan de développement municipal, et surtout que les prestataires de services ne se substituent aux acteurs locaux dans leur rôle de décideurs. Le Fil constate que la qualité variable des services privés rend quelquefois nécessaire un recours aux services techniques de l'État, ce qui n'est pas sans conséquence pour la clarification des rôles du secteur public et privé : les services techniques peuvent-ils vendre des prestations de services et en même temps assurer des missions de service public répondant à l'intérêt général ?

### **Procédures et mécanismes de financement : vers une réduction des circuits courts<sup>17</sup> ?**

- ***L'hétérogénéité des schémas d'investissement dans les services et équipements publics locaux***

Il apparaît dans les études de cas une relative hétérogénéité des mécanismes de financement des équipements, infrastructures et services publics. Les études de cas nous font part de trois cas de figure concernant le rôle du projet.

Première configuration, le projet n'a pas un rôle de financement des investissements mais **un rôle de facilitateur** par l'animation, la formation, le conseil. Le Pradem et le programme Ashyr sont dans ce cas. En Mauritanie, les réseaux d'adduction d'eau potable sont financés par l'État sur la base de financements bilatéraux ou multilatéraux. Le financement de l'entretien, par contre, est intégré dans le coût de l'eau facturé aux usagers. En Bolivie, le gouvernement municipal finance les aménagements publics. Ses ressources proviennent des impôts locaux, de l'aide

---

<sup>17</sup> J.-D. Naudet (1999) définit les circuits courts comme la sélection par un intervenant des institutions, groupes, individus et « idées » de la société bénéficiaire considérées comme les mieux à même de constituer le support de son action.

extérieure mais aussi, cas rare, d'une contribution du trésor public à hauteur de 20 % si la municipalité a été en mesure de définir un plan de développement communal à cinq ans.

Seconde configuration, **les investissements publics sont financés par les organisations professionnelles du secteur et par l'aide extérieure**, *via* ces organisations, sans contribution des acteurs publics. C'est le cas du financement des marchés à bétail en Guinée. L'entretien de l'infrastructure est censé être assuré par 5 % des taxes prélevées.

Troisième configuration, les aménagements sont financés par l'aide extérieure et les organisations d'usagers ou de producteurs **à travers un cadre de concertation** créé à cet effet. C'est le cas du dispositif financier du Fil, mais aussi du cadre de concertation départemental au Sénégal.

Ces schémas de financement laissent apparaître une tendance progressive – sauf le cas du PHGO – à la réduction des circuits courts. Mais simultanément s'amorce une évolution vers un transit privilégié ou exclusif de l'aide extérieure *via* les collectivités décentralisées. La phase relais du Fil et le Pradem témoignent de cette évolution, encore balbutiante dans ces cas mais qui risque de se généraliser dans des pays comme le Mali sous la pression des bailleurs de fonds. Que le financement des infrastructures et services publics locaux transite par les communes paraît justifié pour garantir le caractère public de ces investissements. En revanche, que le financement de la production ou de l'organisation économique de la production (tels la formation, les aménagements privés collectifs, l'appui aux organisations professionnelles) transite par le budget communal est beaucoup plus problématique pour une clarification et une tension dynamique entre secteur privé et secteur public.

- ***La difficile mobilisation des ressources locales pour financer le développement local***

Le constat général à l'ensemble des cas étudiés réside dans l'importance ou **la forte dominance de l'aide extérieure dans le financement du développement local**. Ce constat renvoie aux difficultés de mobilisation de ressources locales, notamment en Bolivie quand la génération de revenus et d'emplois est faible localement. Dans les contextes malien et mauritanien, on peut s'interroger sur l'instauration d'une fiscalité locale dans des économies de survie, face aux impayés de l'administration, face aux faibles compétences des communes pour définir la tarification et la taxation des équipements publics locaux. En Mauritanie, les concessionnaires réclament l'augmentation du tarif de l'eau, mais la direction de l'Hydraulique la refuse jusqu'à présent. Or, comment financer l'entretien et le fonctionnement des équipements publics quand la fiscalité locale ne le permet pas ? Les mécanismes de péréquation et de redistribution des ressources sont rares dans les États cités, même s'ils ne sont pas complètement utopiques : le système des « canons » au Pérou permet, par exemple, de répondre à cette contradiction. Ce système consiste à reverser, sous forme d'investissements publics locaux, des

quote-parts de rentrées fiscales de l'État central sur certaines activités extractives (ressources pétrolières ou minières) utilisant fortement les ressources locales (humaines, naturelles), mais n'entraînant pas de développement économique local en raison de l'absence d'infrastructures ou de services locaux.<sup>18</sup>

En l'absence de tels mécanismes de péréquation, la question revient alors à déterminer les conditions dans lesquelles le financement du développement local sur des ressources provenant essentiellement de l'aide extérieure peut **ne pas figer la dépendance** des acteurs locaux. Le refus du PHGO de financer des marchés à bétail si la CRD n'obtempère pas sur une répartition des taxes entre les coordinations d'éleveurs et son budget constitue par exemple un frein. Au Mali, l'absence de clarification de l'utilisation future des fonds de subventions du Fil se traduit aujourd'hui par une utilisation de ces fonds peu transparente, soumise à l'arbitraire des équipes attributrices, ce qui est porteur de conflits et compromet leur renouvellement.

• **Quel statut et quelle gestion des équipements publics financés ?**

L'origine et les procédures de financement des investissements sont d'autant plus importantes **qu'elles influent sur le statut et sur l'entretien** des équipements ou des services financés. Le financement des marchés à bétail en Guinée par les organisations d'éleveurs et le projet pose la question du statut public ou privé de cette infrastructure et de sa propriété. Le financement de l'entretien des infrastructures publiques par des associations locales crée un risque d'appropriation privée de fait de ces investissements, si le statut et les modalités de fonctionnement du service n'ont pas été définis contractuellement. Des associations villageoises au Mali se voient, par exemple, dans l'obligation de financer l'entretien des écoles.

Ce financement de la gestion des équipements et services publics locaux renvoie aux modalités de répartition des taxes. L'expérience des marchés à bétail en Guinée révèle le déficit de légitimité qu'ont les CRD à revendiquer la majeure partie (70 %) des taxes d'utilisation d'infrastructures publiques qu'elles n'ont pas financées. Le contrat de cogestion entre les CRD et les coordinations d'éleveurs prévoient que les 30 % de taxes restants soient répartis de la façon suivante : 25 % pour les coordinations et 5 % à un comité d'entretien du marché. Or les 5 % alloués sont insuffisants à assurer la maintenance et le renouvellement des infrastructures, car ils servent surtout à rémunérer le travail de présence des membres du comité les jours de marché. De plus, le contrat de cogestion ne spécifie pas clairement qui, des CRD ou des coordinations, est responsable en cas de mauvais entretien du marché. Une délégation de gestion aurait peut-être eu le mérite d'être plus claire. Le cas mauritanien souligne la faible compétence des communes pour définir une tarification des services publics comme l'usage de l'eau potable des réseaux. Ce qui met en cause rapidement les usagers, les associations villageoises ou les organisations d'éleveurs

---

<sup>18</sup> Coudassot S., 2000, *Contribution au débat du GI*, Cicda, Lima.



dans ces expériences, c'est l'absence de transparence et la faible légitimité de l'État ou des communes à gérer les équipements publics dans une optique d'utilité sociale et d'intérêt général. Si les associations ne répondent pas forcément non plus à ces critères, la « proximité » de la gestion issue de la nature de ces structures permet sans doute à leurs membres une plus grande information et peut-être un relatif contrôle sur les modalités de cette gestion.

Le PHGO soulève une question spécifique qui est celle du **financement de l'environnement de la production agricole**. Le mécanisme de répartition des taxes des marchés à bétail se traduit par un financement des organisations professionnelles d'éleveurs par le budget communal. Cette situation découle bien sûr du rapport de forces qui a été induit par le financement externe de ces marchés. Même si l'on admet ce principe, cet arrangement institutionnel est, dans le cas présent, au strict avantage des organisations d'éleveurs et non de l'ensemble des organisations de producteurs de la zone. En fait, il semble qu'il soit important de distinguer le financement de l'environnement économique de la production, c'est-à-dire les services publics nécessaires aux filières, d'une part, et le financement de la production agricole elle-même, qui n'apparaît pas faire partie des compétences communales d'autre part.

## **POUR DES STRATEGIES INSTITUTIONNELLES CLARIFIEES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT LOCAL**

---

### **Adapter les démarches de développement local aux contextes sociopolitiques locaux**

Même si l'affirmation est triviale, cette étude comparative nous amène une fois de plus à constater que l'efficacité de l'appui aux institutions qui produisent du développement local dépend très fortement des contextes sociopolitiques nationaux. En Guinée, l'existence d'une volonté politique nationale de la direction de l'Élevage n'est pas étrangère au renforcement rapide des organisations d'éleveurs et de leurs capacités de négociation. Et les faiblesses du processus de décentralisation ont joué pour beaucoup dans l'effectivité très variable des arrangements locaux, en fonction du rapport de force entre coordinations et CRD. Au Mali, le dynamisme économique de la zone cotonnière et celui du tissu associatif contribuent fortement à la réalité des concertations entre associations villageoises et communes. L'importance du rôle de l'État central en Mauritanie et la faiblesse du poids politique des communes déterminent la prééminence du face-à-face entre concessionnaires privés et direction de l'Hydraulique dans la gestion des réseaux d'adduction d'eau. La méfiance des organisations paysannes en Bolivie, liée à l'histoire très centralisée de l'État bolivien, se traduit par une incertitude sur leur participation au projet de décentralisation.

Un second enseignement est qu'il est nécessaire pour les projets de prendre en compte la **nature éminemment politique des communes**, à savoir des acteurs avec des logiques partisans et politiciennes fortes. Une nette différence est à établir entre la légitimité démocratique des communes, liée à leur élection, et la légitimité sociale (si elle est réelle) ou technique des associations villageoises ou des organisations professionnelles de producteurs. Cette différence doit concrètement s'exprimer dans la nature des appuis portés à ces institutions : autrement dit, un projet ne peut pas travailler avec une commune comme s'il s'agissait d'une autre organisation locale. Il doit prendre en compte sa nature et ses logiques spécifiques : mission de service public sur son territoire, responsabilités et prérogatives légales mais aussi politique locale raisonnée en fonction des échéances et des allégeances électorales. Ce qui ne signifie pas que le projet doit se soumettre aux logiques politiciennes ou clientélistes – si elles sont avérées – des communes.

La réflexion menée montre que cette prise en compte du contexte ne se raisonne pas de la même manière **en fonction de l'objet des projets**. Cette différence s'exprime entre les projets sectoriels à entrée technique et les projets d'appui aux initiatives locales dans la conduite du projet<sup>19</sup>. Les projets à entrée technique s'appuient sur des demandes précises des paysans, des éleveurs, des concessionnaires et la préoccupation institutionnelle n'est pas forcément introduite d'emblée. Le piège est que cette entrée technique peut enfermer le projet, qui a à gérer une tension entre la demande qu'exprime le groupe d'acteurs prédéterminé par l'entrée technique et ce qu'il souhaite contribuer à mettre en place.

Enfin, les projets doivent s'interroger sur **leur propre position** dans les contextes où ils interviennent. En dehors des choix d'alliances qu'ils font, ils occupent aux yeux des autres acteurs une position liée à leur commanditaire et à leurs bailleurs. On constate d'ailleurs que cette question sur ce que sont et ce que portent les projets est peu abordée dans les études de cas.

### **Façonner à la marge l'existant n'empêche pas au besoin l'innovation institutionnelle**

La prise en compte des contextes sociopolitiques locaux, l'inscription des interventions dans le projet politique de la décentralisation, leur engagement dans l'évolution du rapport de forces entre organisations rurales et État doit aussi se traduire, pour les projets, par la mise en place et l'appui à **des relations institutionnalisées entre les acteurs** privés, individuels et collectifs, et les acteurs publics, communes et services déconcentrés. Les expériences soulignent l'importance des mécanismes de négociation et de contractualisation car ceux-ci contribuent à repositionner chacun des acteurs et à clarifier leurs rôles respectifs. La contractualisation

---

<sup>19</sup> Freudiger P., Jacob J.-P. et Naudet J.-D., *Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale*, Traverses, n°4, février 1999, 24 p.

de prestations de services oblige à définir qui sont les porteurs de projets, qui a la maîtrise d'ouvrage, quel est le rôle des services techniques déconcentrés, quelles sont les obligations des prestataires de services privés. C'est certainement par cette construction institutionnelle lente, sur des enjeux précis et des réalisations concrètes, que pourront émerger une vision commune du développement et un espace public local.

Cette construction institutionnelle d'une articulation passe aussi par un appui des projets à **la clarification des règles du jeu**, sur l'utilisation des fonds d'investissements, l'utilisation d'infrastructures relatives à la gestion des ressources naturelles, le financement de l'entretien des infrastructures. L'efficacité des appuis est à ce prix, sinon apparaît le risque que quelques acteurs privilégiés contrôlent l'usage des fonds initialement constitués, l'accès aux équipements et leur usage, et les services financés. Ce travail sur les règles doit s'accompagner aussi d'une définition des modalités d'application et de sanction des règles. C'est sans doute plus facile à dire qu'à faire, dans des contextes où l'État ne remplit qu'imparfaitement son rôle d'arbitre. L'attention portée par le programme Ashyr sur les impayés de l'administration constitue là une première étape dans ce processus.

Un des éléments importants pour construire cette articulation, définir ces règles et leur respect est **la place des usagers** à penser et à définir dans les dispositifs de concertation. Leur présence est cruciale pour apprécier la qualité et l'accessibilité des services et équipements mis en place, notamment si les communes ne peuvent remplir ce rôle immédiatement, parce que leur légitimité est en construction. L'expérience du Fil montre que cette implication des usagers ne peut se réduire à l'implication des associations villageoises. Bien que le projet ait été sensible par exemple aux rôles spécifiques des femmes, les choix d'investissements dans les aménagements n'ont pas été raisonnés en fonction de leurs intérêts. Il s'agit donc sur chaque type de service ou d'infrastructure d'identifier les usagers et les mécanismes d'exclusion, pour dégager un espace où ces intérêts puissent être entendus.

Cela amène à réitérer l'importance de l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence des dispositifs de concertation mis en œuvre. Mesurer l'évolution des pratiques de négociation des différents acteurs, évaluer la correspondance entre les services et équipements financés et les intérêts des usagers passent forcément, comme le soulignent l'étude du programme Ashyr ou celle du PHGO, **par la mise en place d'indicateurs de suivi, par une analyse des enjeux** institutionnels locaux mais aussi des rapports de force nationaux. Et ces outils de pilotage valent tout autant pour les projets sectoriels, qui risquent de s'enfermer dans leur entrée technique, que pour les projets d'appui aux initiatives locales qui ne peuvent faire l'économie d'une analyse permanente des modifications institutionnelles qu'ils accompagnent.

### **La médiation à quelles conditions ?**

Le rôle de médiation joué par les projets dans les négociations entre les différents acteurs a été fortement évoqué tout au long de cette analyse. **L'ambiguïté de ce**

**rôle** est réelle quand la démarche du projet s'appuie sur un choix politique clair en faveur de l'un des acteurs, par exemple les paysans face aux élus locaux. Il importe que les projets s'interrogent sur la nature de leur articulation avec les forces sociales qu'ils appuient. Entre des acteurs de nature si différente que peuvent l'être les agents d'un projet et des paysans boliviens ou sahéliens, peut-il s'agir d'une option militante ou n'est-on pas plutôt en présence d'une alliance nécessaire pour qu'il y ait véritablement un développement local, certes, mais qui se situe inévitablement dans le jeu des rapports sociaux à différents niveaux ?

Ce rôle de médiation est légitimé dans les cas étudiés par l'expertise technique dont est porteur le projet. Si **cette légitimité technique** est réelle sur des dispositifs de gestion du service de l'eau en Mauritanie, s'avère-t-elle suffisante face à des enjeux politiques forts comme le foncier en Bolivie ?

Outre la légitimité, c'est aussi **la durée des projets** qui est ici en cause pour assurer l'efficacité et la pérennisation de cette fonction de médiation ou de « passeur ». C'est également la durée qui est nécessaire pour pérenniser des pratiques et des dispositifs de concertation, dans des contextes politiques de résistances d'acteurs de l'État central, pour décentraliser et réorienter ses fonctions ; dans des contextes de légitimité balbutiante des communes pour assumer leurs missions de services publics ; dans des contextes enfin de méfiance des organisations locales vis-à-vis des acteurs publics. Et c'est enfin la durée qui permettra d'intégrer ce coût d'intermédiation dans le fonctionnement des services rendus aux populations, ainsi que de viabiliser économiquement ce rôle de médiation.

Il y a sur ce problème du temps une double interpellation nécessaire des bailleurs de fonds : sur la durée suffisante des financements et sur la nature des résultats attendus avec des indicateurs d'évaluation pertinents. On ne mesure pas de la même façon ni avec les mêmes moyens la réalisation d'investissements, la construction institutionnelle et la dynamique des rapports sociaux.

Dans de tels contextes, les projets ont d'autant plus besoin d'identifier **des personnes qui jouent ce rôle de médiateurs** et d'intermédiaires dans les arènes locales, et de recourir à elles. Mais il faut être prudent sur le rôle de médiation de ces personnages clés<sup>20</sup>. Leur médiation est généralement indexée socialement et ils ne peuvent se voir investis d'une représentation de l'intérêt commun. Ils ne peuvent surtout être investis d'une fonction d'arbitrage.

Et c'est bien là qu'est le hic principal. Car **seul l'État peut, en théorie, jouer ce rôle d'arbitrage** face à des enjeux politiques qui dépassent les intervenants extérieurs et qui influencent forcément la position des médiateurs ou des passeurs locaux. Là encore, les recommandations ne peuvent qu'être modestes. Les projets ne

---

<sup>20</sup> Voir notamment Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P. (dir), 2000, *Courtiers en développement*, Karthala-Apad, Paris, 328 p.

peuvent que contribuer à souligner au cas par cas – sur les impayés de l'administration, sur l'usage de l'eau, sur les choix d'investissements dans un marché à bétail, etc. – cette nécessité, pour l'État et ses instances déconcentrées, à faire respecter les règles définies par les acteurs des dispositifs de concertation locaux et à effectuer des choix relevant de l'intérêt de tous.

### **Prendre en compte les enjeux politiques des mécanismes de financement du développement**

Enfin, s'il est bien un domaine où les projets ne peuvent renoncer à une analyse des enjeux institutionnels et politiques, c'est celui des mécanismes de financement du développement qu'ils contribuent à mettre en œuvre.

D'une part, les projets ne peuvent continuer à financer des infrastructures et des services publics locaux à travers des structures privées locales, organisations professionnelles ou associations villageoises, comme si les communes n'existaient pas. L'exemple du financement des marchés à bétail en Guinée montre qu'une telle réalisation est trop porteuse de risques pour le statut public du marché, sa maintenance, l'accessibilité même de ces marchés aux éleveurs non membres de groupements. D'autre part, face à une tendance à l'orientation exclusive de l'aide extérieure aux communes, les projets doivent souligner les risques d'un contrôle politique des acteurs privés locaux par les élus, que comporte ce mécanisme.

Ainsi, il s'agit concrètement de clarifier, dans le financement de leurs appuis, ce qui relève d'un service ou d'une infrastructure publique locale de ce qui relève du financement de la production ou du renforcement d'un acteur privé. Dans le premier cas, le mécanisme doit s'appuyer sur le budget communal : cela n'exclut pas la participation financière d'acteurs privés, mais celle-ci requiert une contractualisation reposant de préférence sur le principe d'une délégation de gestion où sont précisés le statut du service, la propriété de l'infrastructure et les responsabilités des cocontractants. Dans le second cas, le mécanisme de financement de la production ou l'appui à un acteur privé doivent se démarquer des structures publiques, autant des instances décentralisées que des services techniques ou de l'État central.

Cette clarification devrait s'accompagner d'une orientation de l'aide extérieure à la définition et à **la mise en œuvre de politiques publiques intermédiaires**. La constitution d'un tel tissu institutionnel intermédiaire pourrait bien être la priorité des politiques de coopération, pour l'instant très orientées vers le soutien du pouvoir communal ou la réforme de l'État central. L'expérience du cadre de concertation départemental au Sénégal est peut-être une première étape dans la construction de ces politiques intermédiaires. Cette construction devra toutefois être vigilante vis-à-vis des risques de recentralisation issus de ces mécanismes de concertation à des échelles supérieures.

Ce texte propose un état des lieux provisoire à partir d'un nombre d'exemples limité. De nombreuses démarches de développement local sont en cours dans des

contextes régionaux ou nationaux très différents et obéissent à des logiques multiples : certaines partent de la conviction que seules les dynamiques sociales partagées sont porteuses de développement, d'autres sont à la recherche de modèles magiques... Il nous paraît nécessaire de continuer à en faire l'inventaire et l'analyse, afin d'en déchiffrer aussi bien les axes moteurs que les limites et les dérives possibles.

## **Bibliographie sélective**

### **Études de cas réalisées pour ce travail de capitalisation**

Ciepac, 2000, *La coopération décentralisée au Sénégal entre le département de Bignana et le département de l'Aube*, 6 p.

Gret, 2000, *La gestion des réseaux d'adduction d'eau en Mauritanie*, 7 p.

Iram, 2000, *Le Fonds d'investissement local de Sikasso*, 16 p.

Pradem-Cicda, 2000, *Décentralisation, participation populaire et développement local en Bolivie : Le cas du projet d'appui à la démocratisation de Tomina*, 15 p.

VSF/Camel, 2000, *Le Projet Haute Guinée Ouest : analyse de l'action du projet dans le cadre de la privatisation des services de l'État en santé animale et de la décentralisation de la gestion des marchés à bétail*, 14 p.

### **Autres références**

Bayart J.-F., 2001, « Le pidgin de la société civile », *Alternatives économiques*, n° 190, 13. p.

Blundo G., 2000, « Élus locaux et courtiers en développement au Sénégal : trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance », in Bierschenk T. et al dir, *Courtiers en développement*, Karthala-Apad, Paris, pp. 71-100.

Carlier R., 2000, *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier*, Traverses n° 9, Gret, 26 p.

Coordination Sud, 2000, *Décentralisation et développement local au Sud : quels apports les ONG françaises peuvent-elles apporter à cette dynamique ?*, compte-rendu de l'atelier 1, 5 p.

Coudassot S., 2000, *Contribution à la réflexion du Groupe initiatives*, Lima, 4 p.

Di Meo G., 1996, *Le retour des territoires*, colloque « La fin des territoires ou diversification des territorialités », 12 p.

Naudet J.-D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions*, OCDE.

Raffestin C., 1996, *Territoires, territorialités et argent*, colloque « La fin des territoires ou diversification des territorialités », 12 p.

Tassin E., 1997, « Qu'est-ce qu'un sujet politique : remarques sur les notions d'identité et d'action », *Esprit*, mars-avril, pp. 132-150.

Winter G., (coord.), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris, 452 p.

- 
- Traverses n° 1** Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).
- Traverses n° 2** Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Botzung, Gret (avril 1998).
- Traverses n° 3** Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concevoir. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram (janvier 1999).
- Traverses n° 4** Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).
- Traverses n° 5** Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).
- Traverses n° 6** Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur). Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache, Cicda et par Philippe Lavigne Delville, Gret (juillet 1999).
- Traverses n° 7** La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est. Par Bernard Husson, Ciedel (juillet 2000).
- Traverses n° 8** Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime). Par Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia, VSF (octobre 2000).
- Traverses n° 9** Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie. Par Rodolphe Carlier, Gret (avril 2001).
- Traverses n° 10** Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali). Par Éric Force, GRDR (octobre 2001).
- Traverses n° 11** Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie). Par le Groupe Initiatives [synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze] (janvier 2002).



► Comment mettre en oeuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au coeur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention. Au service des intervenants de développement, la série Traverses veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise ou de capitalisation d'expérience, qui offrent un intérêt particulier en termes d'analyse et/ou de méthode à partir d'expériences de terrain.

► La série Traverses est éditée par le Groupe Initiatives, qui rassemble sept organisations françaises de coopération internationale, partageant une ambition commune pour un développement au service des acteurs locaux, dans une logique de recherche-action et de renforcement institutionnel. Les textes sont choisis et validés par un comité éditorial, composé de représentants des organismes membres du Groupe Initiatives : Diane Intartaglia (Camel), Frédéric Apollin (Cicda), Christophe Mestre (Ciedel-Rafod), Éric Force (GRDR), Sophie Lewandowski (VSF), et animé par Philippe Lavigne Delville (Gret) et François Doligez (Iram).

► Les numéros de Traverses sont diffusés via le site Web du GRET ([http://www.gret.org/liens/groupe Initiatives/Traverses](http://www.gret.org/liens/groupe%20Initiatives/Traverses), ou [www.gret.org](http://www.gret.org), ressources en ligne/Traverses).



45 bis avenue de la Belle Gabrielle  
F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex  
Tél. 01 43 94 72 01  
Fax 01 43 94 72 17  
[gi@globenet.org](mailto:gi@globenet.org)