

MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES
COOPERATION ET FRANCOPHONIE
Bureau des Collectivités Locales et du Développement Urbain

**COMMENT MIEUX ARTICULER
LES APPUIS AUX INITIATIVES DE DEVELOPPEMENT A LA BASE
ET LES APPUIS A LA DECENTRALISATION ?**

CAPITALISATION SUR LES PRATIQUES ET ACQUIS DE LA COOPERATION FRANÇAISE
EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA

RAPPORT INTERMEDIAIRE

VOLUME 1

—

DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

Avril 1999



SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
1. MISE EN PERSPECTIVE	6
1.1 CONTEXTE GENERAL.....	6
1.2 AXES DE REFLEXION STRATEGIQUE	7
1.2.1 Hiérarchisation au sein du Comité Local	7
1.2.2 Décentralisation et maîtrise d'ouvrage déléguée.....	8
1.2.3 Développement local et maîtrise des ressources locales.....	9
2. ÉTAT DES LIEUX ET LOGIQUES DES ACTEURS LOCAUX	11
2.1.1 Les collectivités territoriales.....	12
2.1.2 Les formes traditionnelles d'organisation.....	14
2.1.3 Les organisations à la base.....	14
2.1.4 Les comités d'usagers ou de gestion	17
2.1.5 Les organismes d'intermédiation.....	18
2.1.6 Les entrepreneurs privés	19
2.1.7 L'administration déconcentrée.....	19
3. PRATIQUES DE L'AIDE FRANÇAISE	21
3.1 ACQUIS DE LA PRATIQUE DE L'APPUI AU DEVELOPPEMENT COMMUNAL	21
3.1.1 Principes d'action.....	21
3.1.2 L'assistance technique.....	23
3.1.3 Les projets.....	25
3.1.4 Les acquis.....	26
3.2 ACQUIS DE LA PRATIQUE DE L'APPUI A LA GESTION PARTICIPATIVE LOCALE.....	27
3.2.1 Appui à la gestion participative locale par les OSI	28
3.2.2 Appui à la gestion participative par les projets ruraux de développement local	32
4. PRATIQUES D'AUTRES BAILLEURS DE FONDS	39
4.1 BANQUE MONDIALE	39
4.2 UNION EUROPEENNE.....	41
4.2.1 Coopération décentralisée (ligne B7-6430)	41
4.2.2 Partenariat avec les OSI (ligne B7-6000)	43
4.2.3 Appui à la décentralisation et à l'aménagement du territoire.....	43
4.3 COORDINATION ENTRE BAILLEURS DE FONDS	44
4.4 AUTRES ACTEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	45
4.4.1 PDM – Programme de Développement Municipal	45
4.4.2 FMCU – Fédération Mondiale des Cités Unies.....	45
5. TERMES DE LA COMPLEMENTARITE ET OBSTACLES A SON EMERGENCE.....	47
5.1 ATTENTES DES PROJETS DE GESTION PARTICIPATIVE LOCALE PAR RAPPORT AU DEVELOPPEMENT MUNICIPAL .	47
5.2 ATTENTES DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL PAR RAPPORT A LA GESTION PARTICIPATIVE LOCALE	49
5.3 OBSTACLES A L'EMERGENCE DE LA COMPLEMENTARITE	51
6. ARTICULATION DE L'APPUI AU DEVELOPPEMENT COMMUNAL ET DE L'APPUI A LA GESTION PARTICIPATIVE LOCALE	55
6.1 PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DE LA COMPLEMENTARITE	55
6.1.1 Un appui mieux ciblé, plus souple et inscrit sur le long terme	56
6.1.2 Mettre en cohérence les appuis.....	57
6.2 ARTICULER CONCRETEMENT LES APPUIS POUR CONTRIBUER A L'EMERGENCE D'UNE COALITION LOCALE	59
6.2.1 Faire évoluer la pratique de l'aide française.....	59
6.2.2 Décentraliser la contribution financière au développement local	60
6.2.3 Appuyer la maîtrise d'ouvrage locale	61
6.2.4 Appuyer un processus de diagnostic local participatif	63

6.2.5	Contribuer à l'émergence de la coalition locale	64
6.2.6	Appuyer la délégation de services de proximité.....	65
6.2.7	Appuyer la maîtrise d'œuvre locale.....	66
6.2.8	Appuyer l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.....	67
6.3	REPERES METHODOLOGIQUES	68
6.3.1	Coordination locale des appuis de l'aide française	68
6.3.2	Évolutions proposées de l'appui au développement communal.....	69
6.3.3	Évolutions proposées de l'appui aux initiatives de gestion participative locale.....	70
CONCLUSION		72

INTRODUCTION

Il y a recomposition rapide (du marché) de l'aide au développement autour de nouveaux termes : décentralisé, local, base. La multiplicité des intervenants, des niveaux de débat et des expérimentations crée une confusion, certes dynamique, mais qui risque assez vite de desservir une approche dont le potentiel est pourtant essentiel, notamment l'appropriation du développement par ses acteurs, les hommes et les femmes des pays d'Afrique au Sud du Sahara.

L'articulation entre l'appui à la décentralisation et celui apporté aux initiatives de développement à la base est le lieu d'une contradiction forte : là plus que pour d'autres thèmes porteurs de l'aide au développement, il y a à la fois consensus sur la pertinence des deux approches, consensus sur une complémentarité nécessaire et incapacité quasi générale à en définir la nature et surtout des modalités relativement fiables de mise en œuvre.

La présente étude est orientée vers l'articulation entre les deux approches. A ce titre elle aboutit à des recommandations en termes de mise en œuvre coordonnée des appuis. Il y a cependant un autre enjeu derrière les considérations techniques. Certaines des évaluations-pays réalisées récemment concluent à un manque de lisibilité de la stratégie de l'aide française. Les objectifs implicites (géostratégiques, économiques, diplomatiques) semblent surdéterminer les stratégies sectorielles et les options techniques, créant un sentiment de manque de vision à long terme du développement des pays partenaires. Dans le même temps, les impératifs politiques et sociaux induits par la dévaluation de 1994 ont amené les opérateurs de l'aide française à se mobiliser autour des FSD, souvent au détriment d'un travail de fonds ou d'une cohérence globale.

Le couple décentralisation – initiatives à la base est potentiellement fédérateur et structurant, dans le sens où il fait l'objet d'un large consensus tout en proposant une vision plus optimiste et plus autocentrée du développement à l'échelle locale. Il reste cependant relativement flou en terme de mise en œuvre. Un enjeu important de cette étude est d'en définir avec autant de clarté que possible les modes de fonctionnement.

La pratique va dans un tout autre sens. Elle subit le poids de l'histoire récente de l'aide au développement. Le développement communal est, en Afrique sub-saharienne, postérieur à la multiplication des formes d'appui aux initiatives à la base. Il est marqué par ailleurs par une mise en œuvre par en haut et vient recouvrir des dispositifs institutionnels territoriaux ou de représentation largement décrédibilisés. Il vient également se positionner par rapport aux financements extérieurs. En milieu rural, les acteurs locaux privilégiés par les agences de coopération pendant les deux dernières décennies se sont substitués partiellement aux collectivités locales et ont tendus à s'organiser en fédérations et en réseaux. En milieu urbain, beaucoup d'initiatives de groupement d'habitants ont été appuyées en réaction à l'incapacité des autorités locales et nationales à assurer les tâches qui leur étaient

dévolues et à répondre à des demandes spécifiques.

La part en mouvement des dispositifs de coopération correspond à l'espace thématique décentralisation / initiatives à la base. C'est la plus visible, mais elle a correspondu à des engagements financiers modestes, voire insignifiants par rapport aux flux représentés par l'ensemble de l'aide française.

Méthodologie

Il a été inventorié, pour les 4 pays retenus (Cameroun, Côte d'Ivoire, Madagascar et Sénégal), les projets de l'aide française ayant misé soit sur l'appui à la décentralisation, soit sur l'appui aux initiatives à la base, soit, volontairement ou plus sûrement par réalisme, sur la complémentarité

entre l'appui à la décentralisation et l'appui aux initiatives de gestion participative locale. L'inventaire a porté sur la période 1994-1997 et comportait, sur la base de la documentation disponible, un bilan de ces actions.

Il a été complété par un questionnaire adressé aux responsables locaux de l'aide française, ainsi qu'éventuellement aux intervenants qu'ils mobilisent. La désignation des destinataires finaux du questionnaire a été laissée à l'initiative des chefs de mission du MAE et des chefs d'agence de l'AFD.

Ces démarches parallèles visaient à dégager les enseignements des succès comme ceux des échecs enregistrés localement avec la préoccupation de prendre en compte les aspects très concrets de la mise en œuvre de l'aide française : les hommes, les procédures, le contexte local (nature et qualité des partenariats), les stratégies (sectorielles, de projet, de concurrence entre agences) explicitées et implicites, les considérations de long terme. Les résultats détaillés en sont présentés dans le volume 2, "études de cas".

1. MISE EN PERSPECTIVE

1.1 CONTEXTE GENERAL

Les deux évolutions fortes de l'aide publique au développement des années 90, tous bailleurs de fonds confondus, sont l'appui à la décentralisation et l'appui aux initiatives à la base. Depuis qu'elles ont émergé dans la stratégie de la coopération, avec l'effet de seuil marquant de la dévaluation, leur articulation est considérée comme essentielle pour fiabiliser une démarche et pérenniser l'autre. Pourtant, il est assez clair que la mise en œuvre des différentes formes d'appui aux initiatives à la base s'est faite au détriment de la reconnaissance des collectivités locales comme des acteurs charnières des actions à l'échelle des territoires. A contrario, rien, ou bien peu, dans le dispositif d'appui institutionnel aux collectivités territoriales n'a été fait pour établir des passerelles avec les projets d'appui aux initiatives à la base, par exemple sur le thème de la contractualisation ou la délégation de maîtrise d'ouvrage avec les organisations à la base.

La crise des ressources publiques issues des productions de rente de la majorité des économies africaines et les évolutions fortes impulsées au titre de l'ajustement structurel ont bouleversé en une vingtaine d'années les modes de gestion du développement économique et social, en milieu urbain comme en milieu rural.

En ville, l'État s'est longtemps substitué directement, ou par le moyen de la concession à des entreprises publiques, à des collectivités locales inexistantes ou évanescences par manque de ressources et de personnel d'encadrement. La situation a évolué vers une multiplicité d'acteurs, introduits successivement à l'initiative des agences de coopération : entreprises privées de services marchands, nationales ou étrangères, collectivités locales dotées de la personnalité morale, associations d'habitants, ONG intermédiaires, prestataires de services d'études, privés ou à statut associatif, universités, agence de travaux type AGETIP à statut associatif, etc.

Dans le milieu rural, l'évolution de l'aide extérieure a été similaire : abandon progressif des grands projets d'aménagement agricole réalisés par des entreprises publiques (offices), réduction drastique des projets exécutés par les services déconcentrés des États. Les budgets d'appui ont été partiellement reportés vers les groupements paysans en instaurant des intermédiaires (ONG locales), des opérateurs (ONG internationales et bureaux spécialisés) et des prestataires des services (bureaux d'études et ONG nationaux, consultants). La principale différence résidait dans la présence des villages ou des groupements

de villages, émergeant comme seul territoire opératoire en l'absence des collectivités locales. Les investissements structurant à l'échelle d'un ensemble de villages, d'une région, étaient laissés à l'initiative de l'État.

La logique inhérente à ces évolutions parallèles a été le contournement de la double faillite, gestionnaire et de légitimité démocratique, de la majorité des États d'Afrique au Sud du Sahara. Ce bilan critique a été long à émerger dans le discours des agences de coopération. Communément partagé parmi les praticiens de l'aide au développement, il n'a acquis une légitimité que par l'intermédiaire de la réponse aux revendications pour la démocratie, pendant les années 80. La mouvance du développement local, en milieu urbain comme en milieu rural, doit être analysée dans cette perspective d'ouverture à de nouvelles pratiques voulues plus locales, plus proches de leurs acteurs, sous couvert d'une légitimité politique nouvelle.

La multiplicité des acteurs de l'aide au développement et de leurs référents en termes de modèles d'intervention "décentralisée" explique pleinement les divergences qui sont apparues et qui persistent. Elles s'affirment entre les agences bi et multilatérales, mais elles se retrouvent également

au sein de l'aide française selon que les projets soient initiés et orientés par le Ministère, l'AFD, les OSI françaises ou la coopération décentralisée.

Les structures étatiques des pays partenaires n'ont pas opposé une résistance forte sur la forme, sans doute pour une part du fait de la filiation des approches locales avec le mot d'ordre démocratique. Une autre explication tient au volume des financements mis en jeu, relativement négligeable au regard des fonds mobilisés par les autres instruments de l'aide publique au développement, notamment au titre de l'ajustement structurel. Les instruments réglementaires de la décentralisation se mettent en place et, à des rythmes et des échelles variables, les collectivités locales émergent comme des acteurs à part entière des politiques de développement. Les projets issus ou s'appuyant sur la mobilisation et la structuration de porteurs de projets locaux s'exécutent sans être particulièrement ou systématiquement handicapés par une opposition ouverte de l'Administration.

Sur le fonds, pourtant, les États n'ont pas, sauf exception, levé les principales contraintes à l'autonomisation et donc la pérennisation de ces initiatives : le transfert des ressources fiscales locales prélevées par l'Administration Centrale est partiel et irrégulier, et l'appui des initiatives locales, notamment par un arbitrage des conflits de compétence avec les collectivités locales et l'appui technique, ne s'affirme pas.

1.2 AXES DE REFLEXION STRATEGIQUE

Il y a un très large consensus, entre acteurs de l'aide française, sur la nature du diagnostic posé, le débat se portant plus sur les connotations des termes employés que sur la réalité des observations.

Ces éléments de diagnostic constituent la part essentielle de ce rapport intermédiaire.

La pratique de l'aide française doit également être mise en perspective avec les avancées récentes enregistrées dans la pratiques des autres grands bailleurs de fonds.

1.2.1 HIERARCHISATION AU SEIN DU COMITE LOCAL

Le consensus reste toujours large quant à l'objectif global de l'association de tous les acteurs locaux autour d'une maîtrise d'œuvre ou une gestion locale, objectif traduit parfois par l'expression "coalition locale"², auquel sera préféré celui de Comité Local³. Les partenariats doivent s'inscrire dans un cadre formalisé donnant lieu à une programmation concertée et en adoptant des modalités de fonctionnement issues d'une négociation et permettant l'établissement de relations contractuelles.

"S'il est essentiel que les collectivités locales ne freinent pas le dynamisme des communautés de base, mais, au contraire, en tirent profit et le stimulent, il importe également que ces initiatives s'inscrivent dans l'espace social de la collectivité, sous peine de menacer son existence même"¹.

La confrontation entre les acteurs de l'aide française est par contre faciale sur les objectifs spécifiques, c'est à dire le primat de la collectivité locale ou celui des organisations infra-communales. Deux camps s'affrontent :

- les tenants des collectivités locales, qui assument que leur représentativité électorale (légitimité démocratique) et les dysfonctionnements actuels, liés à l'absence de coordination des projets,

¹ Groupe de réflexion sur la décentralisation, La décentralisation en Afrique Subsaharienne, 1997.

² FMCU, rapport d'activité du PARMA.

³ La traduction anglaise de la notion pourrait être le terme de "joint action", cf. ECPDM, Strategic alliance or devil's pact, New relations between local governments and NGOs in the context of decentralisation processes in Africa, in Linkage between decentralisation and poverty reduction, seminar EPCDM-IDS, mai 1999.

rendent nécessaire la mise en cohérence, sous l'autorité des élus locaux, des actions et des acteurs sur leur territoire de compétence ;

- les tenants des initiatives à la base, qui constatent l'incapacité actuelle des collectivités territoriales à mettre en œuvre une démarche de mise en cohérence qui prenne en compte tous les acteurs ; ils considèrent que les appuis doivent être canalisés vers les opérateurs et les organisations de bénéficiaires qui ont démontré leur efficacité (par domaine de compétence) et qui jouissent d'une légitimité consensuelle.

Cette opposition ne recoupe que très partiellement la question de la légitimité des uns par rapport aux autres, dans la mesure où chacun reconnaît l'utilité et la nécessité de tous les acteurs.

"Le développement local est avant tout une dynamique économique et sociale, voire culturelle, plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuelles et collectifs sur un territoire donné. Cet territoire (espace économique et social construit) n'est pas isolé mais articulé à des espaces plus vastes. Ses approches incitent à privilégier les acteurs plus que les infrastructures, les réseaux plus que les institutions établies, pour donner aux hommes et aux groupes directement intéressés une fonction de décision sur les actions qu'ils mènent. ⁴"

La capitalisation sur les projets de l'aide française et les initiatives des autres bailleurs de fonds réalisée à l'occasion de cette étude dresse un constat plus mitigé sur les capacités des uns (collectivités locales) et des autres (organisations à la base et organismes d'intermédiation) à dynamiser, à faire évoluer et à pérenniser une maîtrise d'ouvrage locale efficace et porteuse de développement économique.

Le débat se prolonge naturellement avec la question du contenu à donner à l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale.

Pour les tenants des collectivités locales, les appuis sont à définir, une fois l'environnement institutionnel et juridique favorable créé, autour du renforcement des capacités de gestion (assistance technique ponctuelle ou permanente, formation) dans le cadre de la réalisation d'opérations de programmation, d'investissement et d'entretien.

Pour les tenants des initiatives à la base, le notion de maîtrise d'œuvre sociale est stratégique. Elle est à mettre en œuvre par les organismes d'intermédiation et vise à "construire" les acteurs, faciliter les négociations entre tous les acteurs institutionnels et, par là, promouvoir un consensus mieux partagée des enjeux locaux qu'ils ont en commun pour faire émerger des relations contractuelles.

Un autre axe de réflexion stratégique est celui du rôle de l'Administration déconcentrée dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale. Il est probablement prématuré de focaliser ses fonctions sur le contrôle, mais plutôt de lui conférer un rôle plus dynamique d'appui et de conseil.

1.2.2 DECENTRALISATION ET MAITRISE D'OUVRAGE DELEGUEE

Les schémas mis au point par les projets urbains récents de la Banque Mondiale (Sénégal, Guinée) et de l'Union Européenne (Côte d'Ivoire) posent des repères importants qui appellent un positionnement de l'aide française.

⁴ Cf. par exemple CIEDEL/IMRAD/IRAM, Programme d'appui au développement communal (Mali), Juin 1997.

Les "Agences d'exécution de travaux d'intérêt public" (AGETIP) ont fait la preuve que la délégation de maîtrise d'ouvrage peut, dans des conditions bien particulières, être efficace et efficiente en lieu et place des collectivités locales. La démonstration semble tourner court pour ce qui est de :

- la pérennisation des structures du fait de coûts de fonctionnement relativement élevés qui supposent un quasi-monopole sur les opérations d'investissement pour répartir les dépenses et arriver ainsi à des charges de délégation par projet extrêmement réduites (de l'ordre de 5%, ce qui exclut toute concurrence privée) ;
- l'appropriation des procédures et techniques par les maîtres d'ouvrage institutionnels, avec une désresponsabilisation⁶ de fait des communes, du moins pour toutes les phases à l'aval de la programmation.

"Dans une acceptation plus professionnelle que juridique (en droit strict le maître d'ouvrage est la personne qui, dans le cadre du contrat de louage d'ouvrage et des marchés publics assimilés, commande, paie et reçoit l'ouvrage matériel ou intellectuel, objet du contrat ou du marché), on a pris l'habitude de qualifier de "maîtrise d'ouvrage" l'intelligence des choix entre les divers faire et plus globalement l'habileté d'un organe politique à :

- penser un programme de tâches et de travaux, imaginer le montage, les façons de faire ;
- donner des ordres en leur donnant la destination et la formulation adéquate ;
- contrôler la bonne exécution de ces ordres et la qualité du service fait⁵."

Le renouvellement de la démarche pour les villes, principalement au Sénégal avec l'ADM (Agence de développement municipal), ouvre à nouveau des perspectives intéressantes du point de vue de l'efficacité et de l'efficience, mais avec a priori à terme les mêmes difficultés d'internationalisation par les municipalités.

L'arbitrage à rendre est sans doute le choix entre :

- l'efficacité à très court terme face à la dégradation des conditions de vie, qui suppose une certaine convergence des bailleurs de fonds autour de la maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- la mise en avant de préoccupations de plus long terme, sans doute plus cohérente avec les incertitudes sur la possibilité de disposer à court terme de ressources locales et de maîtriser des facteurs stratégiques pour la promotion du développement local.

1.2.3 DEVELOPPEMENT LOCAL ET MAITRISE DES RESSOURCES LOCALES

La problématique d'une coalition locale pour le développement local suppose que les acteurs locaux disposent d'une relative maîtrise de leur devenir économique. A cette seule condition, la décentralisation peut dépasser sa nature de procédure nouvelle et imposée par l'État de répartition et de gestion des budgets communaux d'investissement.

L'État a constitué ses ressources sur les cultures de rente. L'organisation du transport (relations directes entre le producteur et les plus grandes villes) et de la commercialisation focalise sur les capitales économiques les dividendes de l'activité agricole⁷. Ils échappent donc très largement aux communes rurales et aux villes petites et moyennes.

L'économie locale⁸ est donc marquée par des relations tenues entre la ville-centre et son hinterland, d'autant que l'offre de services urbains à l'agriculture est souvent déficiente. L'empreinte de l'État reste encore prédominante dans la détermination de la nature des ressources locales. Le secteur moderne, lorsqu'il est représenté, est fortement extraverti, avec des effets d'entraînement locaux modestes. Le secteur des petites et moyennes entreprises est faiblement développé. Le

⁵ Tribillon J-F., Petit guide de maîtrise d'ouvrage communale et urbaine en Afrique, MAE-CF juillet 1998.

⁶ CIEDEL/IMRAD/IRAM 1997, Ibid.

⁷ ISTED, Dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au Sud du Sahara, 1998.

⁸ Cf. l'ensemble des publications du programme ECOLOC.

secteur informel joue un rôle primordial dans l'économie locale, alors même qu'il correspond à des activités à faible valeur ajoutée.

La commune ne dispose donc, comme activité économique taxable, que le commerce de consommation locale, ce qui ne laisse que peu d'ouverture vers les augmentations de ressource fiscale locale exigées par une éventuelle mise à niveau des infrastructures locales et des équipements.

De la même manière, cette logique du transport et de la commercialisation des productions agricoles (25% du PIB, 50% abstraction faite des services⁹) ne laisse que très peu d'emprise aux acteurs locaux sur le développement local. Les acteurs économiques dominants sont généralement dans les capitales et obéissent aux impératifs d'un milieu très concurrentiel.

La perspective régionale est une piste importante, notamment dans la perspective de la mise en œuvre progressive de collectivités territoriales instaurées à cette échelon.

La réflexion sur le rôle moteur de la maîtrise de la scène économique locale est donc à engager, avec notamment des orientations à définir sur le rôle potentiel des collectivités territoriales. Les projets commencent à intégrer cette variable (Madagascar), mais le contenu de la fonction de "développeur économique local" reste entièrement à explorer.

"Le développement local trouve dans la démarche régionale la cohérence entre les services productifs et les infrastructures, entre les équilibres économiques et les équilibres sociaux. En tant que processus, il se situe à l'échelle du développement national permettant ainsi une meilleure articulation entre le micro et le macro-économique ; entre l'approche par secteur et les grands équilibres.¹⁰"

⁹ ISTED 1998, Ibid.

¹⁰ ACT Consultants, Coopération régionale entre l'Afrique et l'Europe, PDM-IRCOD, juillet 1997.

2. ÉTAT DES LIEUX ET LOGIQUES DES ACTEURS LOCAUX

Une caractéristique fondamentale des sociétés africaines au Sud du Sahara est leur efficacité à maintenir, hors période de crise, la paix sociale. Cet atout préservé, malgré des conditions de vie, notamment urbaines, qui se dégradent et les tentatives de "structuration de la société civile" des partenaires au développement, est lié :

- au "maillage très serré des liens communautaires (réseaux familiaux, lignagiers, villageois, ethniques, religieux) prenant en charge les fonctions de protection sociale (...) et, simultanément, exerçant un contrôle étroit sur leur membres (...)... toutes choses facilitées par une sociabilité de proximité, tant dans la quotidienneté que dans les temps forts de la vie sociale (...) ¹¹ ;
- au "fait que les cultures africaines sont fondamentalement basées sur le refoulement massif de la pulsion d'agressivité, ne leur accordant comme exutoire que les activités guerrières, la chasse ou la lutte ritualisée. Ce refoulement est assuré par une socialisation tout entière orientée vers la promotion des valeurs du partage, de la solidarité et de la soumission de l'individu aux impératifs de la vie collective ¹²."

La maîtrise de la configuration des acteurs à mettre au service du développement local est un élément essentiel pour la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage locale dynamique, efficace et pérenne. Le positionnement de chacun de ces acteurs est variable selon les pays et en constante et rapide évolution dans un contexte institutionnel où les constats d'échecs et les expérimentations se succèdent sous la pression constante des obligations induites par les stratégies d'ajustement structurel.

- à la priorité adoptée par la société à l'intégration, "dans la mesure où, du haut en bas de la hiérarchie sociale, des individus de conditions différentes se retrouvaient unis par des relations de redistribution clientéliste qui, de proche en proche, en empruntant les réseaux de relations communautaires, liaient l'État à ses groupes clients puis ceux-ci à leur multiples petits réseaux des dépendants et des obligés de leur parentèle et, même, pour les plus haut placés, de leur ethnie et de leur région. Ainsi, le clientélisme politique s'articulait à la solidarité communautaire, de telle sorte que l'on a pu dire de l'État africain qu'il fonctionnait comme une "structure rhizomatique", plongeant, par le biais de ses agents et de leurs liaisons propres avec leur communautés respectives, ses multiples racines dans toute la profondeur du corps social ¹³."

Cette structuration de la société africaine est une réponse adaptée à la redistribution des revenus d'économies à faible valeur ajoutée, caractérisée par le développement des activités informelles. Elle n'est sans doute pas porteuse d'un dynamisme économique, ni même des conditions permissives de celui-ci.

Le développement local et la maîtrise d'ouvrage des équipements doit se positionner par rapport à ces grandes données socioculturelles, et proposer des orientations qui permettent de capitaliser sur les avantages tout en ouvrant des opportunités de dynamisation du tissu économique local.

¹¹ ISTED, Dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au Sud du Sahara, 1998.

¹² idem

¹³ idem

Plusieurs types d'acteurs¹⁵ locaux sont mobilisés directement :

- les collectivités territoriales
- les formes traditionnelles d'organisation
- les associations de base
- les comités de gestion ou d'usagers
- les organismes d'intermédiation
- les entrepreneurs privés
- les services déconcentrés de l'État.

Les éléments réunis ci-après présentent un état des lieux où la préoccupation principale a été le réalisme dans le respect de la diversité.

2.1.1 LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La caractéristique majeure des collectivités territoriales africaines est l'étendu des besoins sociaux qu'elles ont et auront à satisfaire.

L'expérience récente a largement démontré la multiplicité des configurations qui bloquent une dynamique vertueuse

de structuration et de développement des collectivités locales en Afrique au Sud du Sahara.

Les collectivités locales n'ont pas encore gagné la légitimité, la crédibilité et les compétences nécessaires pour assumer leur métier de base, et encore moins les attentes en termes de financement, de régulation et de mise en cohérence qui sont celles des bailleurs de fonds. Un facteur d'évolution important se fait jour dans quelques pays, avec l'émergence d'une autonomie, même si elle reste relative, des enjeux et des décisions locales qui se traduit par une sanction électorale en cas de mauvaise gestion.

Le blocage le mieux reconnu¹⁶ et analysé est la rareté de la ressource financière, en termes absolus dans un contexte de sous-équipement et de dégradation avancée des équipements installés, et en termes relatifs dans la perspective de la poursuite d'une forte croissance démographique¹⁷. La fiscalité locale est fondamentalement inadéquate par rapport aux besoins, d'une part en volume recouvert ("1% du PIB local alors qu'il devrait avoisiner 3% de celui-ci, quel que soit le PIB/hab¹⁸") et, d'autre part, dans ses modalités de recouvrement (étroitesse de l'assiette, recouvrement pas les services de l'État) et de transfert (de l'État vers les collectivités locales).

Plus fondamentalement, un constat largement partagé est que les contribuables opposent une grande méfiance à l'utilisation des ressources de la fiscalité, et cherchent à échapper à l'impôt. La capacité d'emprunt des communes est actuellement insignifiante.

"Recensement de toutes les forces vives au niveau de chaque terroir et collectivité de base ¹⁴ :

- organisations d'opérateurs économiques (artisans, PME. PMI. Organisations professionnelles agricoles, commerçants Chambre consulaires ...)
- organisations professionnelles indépendantes (avocats, professeurs médecins, syndicalistes, leaders d'opinions,...
- Organisations culturelles (ethniques, religieuses, classes d'âge. funérailles, initiations....)
- Organisations sportives
- Forces de sécurité
- Autorités administratives
- Services techniques
- ONG (locales, régionales, nationales et internationales) d'appui au développement., bureaux d'étude, consultants,...
- Réseaux d'échanges culturels, économiques, ...
- associations de ressortissants
- communautés de base, associations villageoises, intervillageoises et associations paysannes
- élus
- institutions politiques (hommes et associations politiques, autorités et modes de gestion traditionnelle des ressources naturelles et des terroirs, lois et règlements des collectivités locales, modes de gestion du pouvoir)
- organisations financières et de coopération (Bailleurs de fonds, fondations,...)."

¹⁴ Développement local dans la communauté rurale d'Enampore et le MOFAWI (Sénégal) – Identification d'un programme d'intervention, 1997.

¹⁵ PSEau, Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres, déc. 1998.

¹⁶ Ministère de la Coopération, Réflexions sur les appuis en matière de décentralisation, 1995.

¹⁷ Arnaud M., Note au groupe de travail sur le financement par emprunt des investissements publics des collectivités locales urbaines d'Afrique francophone et de Madagascar, mars 1998

¹⁸ idem

L'insuffisance des moyens disponibles ne permet pas aux collectivités locales de s'émanciper de leur statut de "cadets institutionnels, appelés à composer avec des pouvoirs plus anciens, plus enracinés, et dont l'antériorité donne comme un droit immanent essentiel sur une multitude de ressources (...) et dont dépend la vie des populations¹⁹."

Les principales autres contraintes à la mise en œuvre des appuis à la décentralisation sont les suivantes :

- l'inadaptation des effectifs et les carences d'organisation du personnel²⁰ communal ; le schéma général est celui :
 - d'un effectif pléthorique de manœuvres et équipes d'entretien hérité de la période pré-décentralisation, lié à la mise en œuvre en régie des attributions locales en matière d'hygiène-assainissement ;
 - d'un effectif très restreint, parfois limité au secrétaire général et à un chef de services techniques, de cadres ;
 - de modalités de recrutement et des conditions de travail peu favorable à la mobilisation des compétences appropriées, pourtant disponibles sur le marché du travail.
- l'insuffisance des capacités d'organisation des services techniques pour exécuter correctement les travaux importants en matière d'équipement et d'aménagement ; les capacités sont cependant affirmées pour les travaux plus modestes, les cas de malfaçon étant plus liés à un manque de rigueur dans le contrôle ou l'exécution qu'à une carence de compétences locales²² ;
- la virulence des phénomènes d'appropriation personnelle (éventuellement élargie à des dimensions claniques ou communautaire sur un mode clientéliste) du pouvoir tant pour ce qui est des élus que des chefs de services, avec une incapacité ou un refus à déléguer ;
- la décrédibilisation de l'institution communale ou municipale auprès des citoyens (dont la meilleure traduction est l'incivisme fiscal), acquis historique de l'inefficacité et de l'impuissance démontrées par l'administration locale depuis des décennies ;
- "l'incapacité des élus à inspirer confiance dans un espace où les références des populations sont plus souvent ethniques et verticales que horizontales et citoyennes. La sur-communautarisation de la société civile freine les possibilités d'émergence d'un système de normes communes partagées au-delà de celles issues des réseaux familiaux ou extra-familiaux. Tout se négocie en têtes de réseaux, et l'élu est invité à participer à de telles négociations "non-démocratiques" sous peine d'être complètement isolé. La loi est souvent ignorée dans ce contexte, au profit de compromis locaux plus ou moins efficaces.²³"
- la prédominance des débats politiques nationaux sur les thèmes locaux ;

Au Zimbabwe, "les relations entre les collectivités locales et les acteurs du développement à la base sont entachées de suspicion. Les associations à la base ont tendance à considérer les élus des collectivités locales comme des politiciens représentant le parti majoritaire au pouvoir, plus intéressés par leur positionnement dans l'appareil politique que par le service à rendre à leurs mandants. Ils sont souvent qualifiés d'incompétents, totalement dépendant de l'administration centrale qui a, à la fois, les rares moyens financiers et les compétences techniques. La position des associations, lorsqu'elles ont des projets, est alors d'informer les District Councils pour éviter les problèmes, mais sans en attendre aucun soutien particulier²¹."

¹⁹ PSEau, *ibid.* (J-P. Elong M'bassi)

²⁰ *La décentralisation en Afrique Subsaharienne*, Groupe de réflexion, Secrétariat d'État à la Coopération, 1997.

²¹ Inter-RéseauxIRAM, *Etude développement local et décentralisation* - Sénégal, Togo, Zimbabwe, Septembre 1998

²² ISTED 1998, *ibid.*

²³ PSEau, *ibid.* (J-P. Elong M'bassi)

- la corruption des élus locaux et son corollaire, leur fonction de redistribution auprès des larges clientèles politiques ou communautaires.

Autre point significatif, les collectivités locales sont encore largement perçues par les populations comme une autre forme de déconcentration, avec cette particularité de n'avoir pas de moyens (financiers, humains) véritables, ce qui se traduit par l'expression « d'État au rabais ».

Les prémisses d'une évolution positive peuvent néanmoins être constatées dans les pays qui ont acquis une expérience de la décentralisation sur la durée : "L'expérience des élections successives montre cependant qu'une majorité finit par se dégager pour ne pas renouveler le mandat de telle équipe municipale qui n'a rien fait de bon, et que le vote autochtone peut assez rapidement laisser la place à des candidats porteurs d'intérêts concrets, économiques et sociaux."²⁵

"Les populations ont tendance à considérer {les collectivités locales} comme un État au rabais, qui n'a rien à offrir dans la transaction sociale, et qui prétend au prélèvement de l'impôt local. Cette fragilisation des collectivités est accentuée en milieu rural par l'éloignement de l'État et du fait de la présence importante des projets soutenus par les ONG ou les bailleurs de fonds extérieurs qui expriment leur préférence à travailler directement avec les populations²⁴."

2.1.2 LES FORMES TRADITIONNELLES D'ORGANISATION

Ces structures prennent en charge une gestion sociale de proximité de manière très inégale, en résultats comme en objectifs. Il est difficile de les considérer, de l'extérieur, comme des moteurs du développement local. Elles restent pourtant au cœur de l'arbitrage des conflits politiques, notamment intergénérationnels, des problèmes fonciers, des conflits liés à la coutume, des relations entre autochtones et allochtones.

Des structures infra-communales quasi-administratives existent dans de nombreux pays : chef de quartier²⁶, chef de village. Elles sont issues d'une volonté d'intégration des structures sociales et politique pré-coloniales à l'administration coloniale, puis des États indépendants. Elles ont été longtemps considérées comme une forme d'administration déconcentrée, tout en conservant un contenu lié aux pouvoirs traditionnels. Les modalités de désignation des responsables sont très variées, de la chefferie traditionnelle (Cameroun) préservée pour consolider le pouvoir central à des formes simples de représentativité électorales (consensus, désignation par les notables).

Les élus sont généralement associés aux structures infra-communales traditionnelles quasi-administratives. Les chefs de villages et chefs de quartier sont systématiquement mobilisés en période électorale. Les relations entretenues sont d'ordre clientéliste.

"En Mali-Sud, les chefs de village sont nommés d'office "présidents d'honneur" des associations villageoises, ainsi que de l'ensemble des autres organisations paysannes du village et les présidents "actifs" sont généralement choisis parmi les chefs de famille des détenteurs du pouvoir. Des organisations paysannes nées de projets, comme le bureau villageois du PGT-DL, intègrent une sorte de "conseil des sages" où figurent le chef du village et d'autres chefs de famille influents."²⁷

2.1.3 LES ORGANISATIONS A LA BASE

Les organisations à la base ont démontré, au cours des dernières années, une grande efficacité dans la prise en charge de nouvelles fonctions au niveau local. Il n'est pas de pays où des cas exemplaires ne peuvent être relevés. Les situations sont cependant très contrastées entre les pays et les territoires en matière de richesse et de potentialité du tissu d'associations ou de groupements de gestion participative impliqués ou susceptibles de l'être dans l'aménagement et la gestion locale.

²⁴ AFD 1998, Ibid (J-P. Elong Mbassi).

²⁵ ISTED 1998, ibid.

²⁶ ISTED 1998, ibid.

²⁷ Coll J, Organisations paysannes et décentralisation au Mali, AFVP 1998.

Les organisations à la base sont très souvent opportunistes vis-à-vis d'un projet extérieur et donc naturellement éphémères. Elles restent, dans le monde rural et les villes secondaires du moins, contrôlées de manière indirecte par les autorités traditionnelles. En ville, elles sont nécessairement inscrites dans des relations clientélistes pyramidales de nature politique. Elles ont donné lieu à une forme d'entrepreneuriat qui ne permet pas toujours de rester en contact avec la demande sociale

Les organisations à la base ont été longtemps le seul "moyen de contourner les contraintes d'un ordre socio-culturel établi qui codifie les trajectoires des individus en fonction de leur origine familiale, géographique..."²⁸. La logique traditionnelle reste prégnante : "c'est l'appartenance à un clan, un réseau, une caste, une famille qui donne sa sécurité à l'individu (en contrepartie de sa dépendance acceptée)²⁹". Elle est également d'une grande complexité³⁰, donc peu lisible extérieurement. Les organisations à la base se constituent pour que les individus qui s'y affilient obtiennent une reconnaissance sociale qui va leur permettre "d'agir alors dans le champ des initiatives admises et reconnues, en y introduisant des innovations qui ont des chances d'être admises par leur environnement et leur société"³¹.

Le tissu associatif visé par les projets centrés sur le développement local et les initiatives à la base est autre. Il est constitué principalement soit d'organisations à la base mobilisées autour d'un effort de promotion d'un groupe (femmes, jeunes, parents d'élèves), soit d'organisations fondées sur la gestion, et éventuellement le développement, d'un espace commun (terroir en milieu rural, quartier en ville).

Il existe de nombreuses autres associations locales, généralement beaucoup plus vivaces que les précédentes et qui fonctionnent et mobilisent des fonds importants sans aide extérieure: associations religieuses, communautaires, culturelles, de loisirs... Elles sont basées sur "des valeurs de solidarités et de partage et fondent une économie familiale, socioculturelle et socio-religieuse, le plus souvent informelle"³². Selon les critères usuels de l'aide au développement, elles sont peu concernées par la promotion d'un bien-être social équitable.

Le tissu associatif à visée de développement est très diversement représenté selon les pays et, au sein d'un même pays, selon les régions. Lorsqu'il préexiste aux interventions extérieures, ce qui n'est pas le cas général, son degré de structuration est lui-même très variable, d'une gestion coopérative des surplus de la filière coton³³ à l'anomie des zones déshéritées ou contraintes par une culture traditionnelle faisant prévaloir l'individualisme ou l'acéphalie sociale.

La demande instrumentale dans le sens de la structuration de la société civile portée par les agences de coopération existe partout, même si elle a pu apparaître avec des décalages selon les pays (plus tardivement en Afrique Centrale). Certains pays sont sujets à une prolifération de structures aux différents niveaux d'organisation du monde rural, singulièrement ceux de la frange sahélienne : Sénégal, Mali, Burkina Faso au premier chef, Niger dans une moindre mesure. D'autres, à l'opposé, semblent ne pas

Pour le Burkina Faso, pays exemplaire en matière de densité du tissu associatif local et des partenariats avec des OSI, une estimation récente de cette "bureaucratisation des villages" décompte "15 000 associations paysannes, des centaines de milliers de comités de gestion, au moins 1 500 associations de développement, 450 ONG nationales et étrangères, 1 700 élus locaux, 7 organisations faitières de producteurs".

²⁸ Inter-Réseaux-IRAM 1998, Ibid.

²⁹ Inter-Réseaux-IRAM 1998, Ibid.

³⁰ pour un bon aperçu de cette complexité, cf. C. Fay, Genèse et enjeux de l'organisation communale au Maasina, dans ISH-EHESS-Min. Coop., Pouvoirs locaux, pouvoir d'Etat, démocratie et décentralisation au Mali, Juillet 1998.

³¹ Inter-Réseaux-IRAM 1998, Ibid.

³² Inter-Réseaux-IRAM 1998, Ibid.

³³ qui fonde l'essentiel des réflexions en faveur de l'appui aux initiatives à la base.

être porteur d'une capacité de réponse idoine (Cameroun, Gabon, Congo Brazzaville). Les autres pays sont dans des situations intermédiaires.

Les déterminants de cette différenciation sont mal cernés. Il y a lieu cependant de prendre en compte : l'habitude des tâches collectives liées à l'hostilité du milieu naturel, la nature et le poids des structures traditionnelles de pouvoir, les formes d'organisation (collective ou individuelle) de la production liées au type de filière de culture de rente.

La généralisation d'une demande extérieure pour des partenaires locaux disposant d'une personnalité morale a suscité la création d'organisations à la base qui, si elles ne sont pas nécessairement des créations extérieures, sont des organisations opportunistes. Elles ne sont que très exceptionnellement porteuses d'un projet de société. Elles sont focalisées sur un objectif d'investissement ou d'accès à un service, ou encore sur un dispositif d'appui. Elles sont donc par nature temporaires : elles sont appelées à disparaître quand l'objectif aura été atteint ou quand le projet cessera ses activités. La volonté de les pérenniser est donc logiquement vouée à l'échec puisqu'elle va contre la nature même de cette forme de mobilisation.

Au Togo, "une forme de décentralisation repose sur les comités villageois de développement. Mais ceux-ci apparaissent plutôt comme des créations extérieures qui 'ont d'autres finalité que de pouvoir bénéficier des financements des projets. L'organisation des gens est très peu en rapport avec un projet qui leur est propre. Les CVD ont été montés pour courir derrière les projets et leurs financements. Il y a même des fonctionnaires vivant loin des villages qui sont responsables de CVD. Les gens ne se sentent pas concernés par les CVD³⁴.

Cette caractéristique n'est pas une spécificité africaine, elle a été relevée également en Asie³⁵ et en Amérique Latine. Seules les organisations à la base porteuses d'un projet de société sont potentiellement des structures pérennes.

Elles sont superficiellement extérieures à la hiérarchie sociale locale. Les cas de figure sont naturellement multiples, mais il est important de prendre en compte l'importance des phénomènes endogènes (clientélisme, conformisme vis-à-vis de l'offre de coopération, ségrégation vis-à-vis des allochtones, des groupes défavorisés, conservatisme en matière de conception du rôle de l'État) qui vont à l'encontre de l'objectif de l'expression directe d'une demande sociale de proximité.

Les organisations à la base. sont souvent perçus et présentées par les élus comme des déclinaisons locales de partis politiques nationaux, ce qui n'est pas toujours entièrement démenti lors des élections. Il est donc possible de voir une élection changer en profondeur les rapports de force entre groupements dans un même quartier, ce qui pose notamment la question de la pérennité de l'idée d'une délégation de gestion. Les élus sont généralement opposés ou du moins méfiants vis-à-vis de la structuration de cette autre légitimité, dont ils ne seraient par ailleurs se passer³⁶.

La récupération des organisations à la base par des élites affairistes (fonctionnaires et hommes politiques) est courante, mais n'est pas obligatoire. Leur création est parfois initiée par des fonctionnaires n'habitant pas nécessairement le village ou le quartier, mais y sont liés par des relations ethniques³⁸. Ils assument une fonction de tête de pont dans la capitale, où ils disposent de l'accès à des

"(...) ces leaders sont tiraillés entre les deux rôles qu'ils doivent simultanément assumer : celui d'interface avec les partenaires extérieurs et celui d'animation, de formation, de conseil au sein de leur mouvement. Dans les faits, le premier rôle prend le dessus, risquant de couper les leaders de leur base et de les transformer en de nouveaux potentats locaux. Certains parlent aussi de ces nouveaux acteurs comme de "courtiers du développement" qui se spécialiseraient dans l'intermédiation entre les associations villageoises de base et les autres acteurs.³⁷"

³⁴ Inter-Réseaux IRAM, Étude développement local et décentralisation - Sénégal, Togo

³⁵ M. Hennion, Mobilité induite par la restructuration des bidonvilles en Inde, EHESS, 1989.

³⁶ ISTED 1998, *ibid*.

³⁷ IRFED, Former à la gestion participative et démocratique du développement, Octobre 1995.

³⁸ ISTED 1998, *Ibid*.

guichets de financement. Ils sont un facteur de distanciation par rapport à la demande sociale et peuvent introduire une distorsion de cette demande en fonction de l'offre de coopération. Nombre d'ONG nationales participent de cette logique, ce qui amène de plus en plus fréquemment la constitution de base de données des partenaires ayant prouvé leur fiabilité auprès des opérateurs de l'aide française³⁹.

Le marché de l'aide aux initiatives à la base a créé des entrepreneurs⁴⁰ et, comme pour la fongibilité des organisations, il est utile de rappeler que ce processus se manifeste partout. Il y a plutôt lieu de l'intégrer à la conception des projets (et de l'articulation entre décentralisation et gestion participative locale) que d'essayer de l'en exclure.

2.1.4 LES COMITES D'USAGERS OU DE GESTION

Les incertitudes liées à la gestion des équipements de proximité par les comités d'usagers posent la question de l'efficacité du contrôle social et, concomitamment, celle de la nature de la relation contractuelle à établir avec la collectivité locale.

Nombre de projets d'équipements, tous bailleurs de fonds confondus, mettent systématiquement en place une structure nouvelle regroupant les utilisateurs de l'équipement et à laquelle la gestion et le financement de l'entretien sont confiés. Cette structure est une personnalité morale à statut défiscalisé et simplifié (coopérative, GIE, association sans but lucratif) et dispose de comptes en banque.

L'objectif poursuivi a longtemps été une prise en charge de la gestion et de l'entretien par les populations directement bénéficiaires, avec des résultats inégaux en termes de gestion, mais qui constituaient déjà une amélioration considérable par rapport aux pratiques antérieures. Une nouvelle dimension de contribution des usagers est venue s'ajouter au schéma précédent, à la fois participation financière aux investissements et au renouvellement des équipements. L'objectif recherché était d'estomper la logique de projet, de susciter une appropriation et donc de pérenniser les équipements. Là-encore, nombre de projets ont obtenu des résultats encourageants, particulièrement en termes d'appropriation. Le fonctionnement des caisses de renouvellement reste le point faible⁴¹. Ces expériences répétées ont mis en évidence certains mécanismes d'organisation des acteurs locaux, similaires à ceux analysés pour les organisations à la base, qu'il est aujourd'hui utile d'intégrer en amont de la conception des projets.

Le comité d'usagers est constituée sur la base d'une cooptation. Il peut mobiliser une partie très importante de la population desservie. Les notables traditionnels y sont très généralement associés, du moins dans les milieux où ils gardent une autorité certaine (milieu rural, villes petites et moyennes). Dans certains cas, cette présence correspond à un contrôle plus ou moins distant du fonctionnement du comité. Si même ils ne sont pas présents dans le comité, leur autorité est en général représentée.

Cette présence des notables traditionnels donne certaines garanties (influence réelle sur les usagers), mais correspond à des inconvénients : conservatisme et mise à l'écart de certains groupes sociaux (captifs, jeunes, femmes, étrangers,...). Dans certains cas, le comité est entièrement manipulé par les notables qui nomment aux postes de responsabilité le type d'individu attendu par l'opérateur extérieur (jeunes lettrés comme secrétaires, femmes comme trésoriers, etc.) tout en conservant un contrôle fort sur la structure.

³⁹ par exemple l'AFVP au Cameroun.

⁴⁰ R.A. Sawaodogo, Les enjeux de la maîtrise de l'aide par les sahéliens dans un contexte de forte transformation des institutions, Communication du 30 déc. 98.

⁴¹ CIEDEL/IMRAD/IRAM 1997, Ibid.

Cette assimilation de comités ad hoc à la logique des liens coutumiers et des alliances familiales peut persister dans des villes importantes (jusqu'à 50 000 habitants⁴²).

Dans les très grandes villes, ce poids s'estompe pour faire place à des logiques plus individualistes et  entrepreneuriales.

La légitimité de ces structures est mise de plus en plus fortement en débat, tant au niveau local (dans la perspective du partage du pouvoir avec les collectivités locales) qu'à celui des interventions extérieures. Du fait même des modalités pratiques de désignation des responsables, leur légitimité représentative est incertaine. Des pratiques telles que le paiement d'indemnités aux membres des comités de gestion, qui sont de plus en plus fréquemment constatées, ou la redondance de cas de malversations, d'utilisation personnelles des fonds collectés, posent fortement la double question de l'efficacité du contrôle social assumé par l'approche de la gestion participative locale et de l'efficacité d'une gestion micro-locale non inscrite dans des relations contractuelles comportant des sanctions réalistes.

Le bénévolat n'est lui-même ni répandu, ni apprécié. La rémunération d'un service rendu semble une obligation incontournable, l'appréciation du niveau de rémunération n'étant que rarement en relation avec le niveau de vie réel des bénéficiaires ou l'état du marché (ex. du prix de vente du sac de compost réalisé après collecte des ordures ménagères par des associations de jeunes dans les principaux centres urbains).

2.1.5 LES ORGANISMES D'INTERMEDIATION

Les ONG locales et les bureaux d'études locaux interviennent de plus en plus fréquemment avec des fonctions assimilables à de l'intermédiation entre l'Administration et les organisations à la base ou les comités d'usagers. Ils peuvent pallier un déficit chronique de communication entre les acteurs et peuvent ouvrir un espace de concertation ou de négociation.

Il est à noter que l'assimilation des ONG et des bureaux d'études est le strict reflet de la réalité, les deux types de structures ne se distinguant que par la raison sociale et la fiscalité auxquels ils sont soumis. Leur fonctionnement reste caractérisé par un noyau dur souvent limité à une personne qui mobilise et démobilise autant que de besoin des professionnels sous-employés ou au chômage.

L'intégration de ces organismes locaux d'intermédiation dans la mise en œuvre des projets est relativement récente, une dizaine d'années. Ils constituent maintenant une filière d'accès à la vie professionnelle pour les jeunes diplômés, une possibilité de ré-embauche pour les cadres de l'Administration lors des projets de réduction des emplois dans la Fonction publique ou à la retraite, une possibilité d'exploitation de relations privilégiées d'un cadre actif avec un bailleur de fonds.

Ils sont généralement recrutés sur des missions formellement étrangères à l'intermédiation (opérateur, prestataire d'appui à la maîtrise d'ouvrage, contrôle des travaux), même si leur fonction réelle émerge rapidement et appelle un recentrage de la mission en cours de projet.

Les ONG nationales se sont créées à un rythme accéléré. Selon les ressources humaines mobilisées par l'activité des ONG, les marchés d'opérateur ouverts par les bailleurs de fonds et le climat socio-politique de chaque pays, elles sont en mesure de couvrir une large part du territoire (Mali, Burkina Faso, Sénégal) ou sont limitées à la capitale et ses environs immédiats (Mauritanie, Congo). La disparité des actions engagées, la concurrence entre ONG et la volonté première des États de contrôler ce mouvement (assimilé à une opposition politique) ont induit simultanément la création de collectifs et d'une administration chargés de coordonner les initiatives. Au Mali,

⁴² PSEau, ibid.

par exemple, il y a le CCA-ONG (Comité de Coordination des Actions des ONG, regroupant les ONG nationales et étrangères) et le SECO-ONG (Secrétariat de Concertation des ONG, regroupant les ONG maliennes)⁴³. Au Sénégal, trois collectifs structurent le milieu : le CONGAD (regroupant les ONG sénégalaises et étrangères intervenant en appui aux organisations à la base), le FONGS (pour les organisations rurales, dont elle constitue un outil technique) et le CNCR qui rassemble les différentes fédérations⁴⁴.

La qualité des prestations réalisées par les organismes d'intermédiation a été trop souvent défailante au cours des dernières années. Cet état de fait, constaté par la grande majorité des acteurs de l'aide française (comme des autres partenaires extérieurs)⁴⁵, entraîne une déconsidération de leur intégration effective à la conception ou la mise en œuvre des projets. Leur présence étant actuellement considérée comme un principe incontournable quelles que soient les capacités disponibles localement, un certain nombre de stratégies se mettent en place pour pallier les défaillances prévisibles, mais aux dépens de l'efficacité des dispositifs (rallongements des temps consacrés aux études techniques pour les faire refaire par un bureau d'études international, surcoûts liés à la présence d'expatriés pour verrouiller des opérations, programmes de formation).

Des pressions importantes des responsables ministériels, sectoriels ou locaux sont associées au recrutement des prestataires. La capacité des acteurs de l'aide française à y résister est inégale et dépend fortement de considérations qui vont souvent au-delà du projet en lui-même.

2.1.6 LES ENTREPRENEURS PRIVES

Ils sont de plus en plus fortement sollicités dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, notamment au travers de la thématique du partenariat public-privé⁴⁶ pour la gestion des services (concession, affermage ou délégation de gestion par exemple de la distribution d'eau ou de la collecte des ordures ménagères) ou leur entretien (artisans-réparateurs des programmes d'hydraulique villageoise).

La caractéristique majeure du secteur privé en Afrique sub-saharienne est un foisonnement d'initiatives d'opérateurs peu professionnalisés et peu formés, avec une préférence marquée pour une logique d'évasion fiscale (secteur dit informel) et de profit à court terme (logique marchande et non d'accumulation).

Ces éléments sont pour une part constitutifs du niveau de développement de l'entrepreneuriat et, pour une autre part, liés à un contexte marqué par :

- un cadre fiscal et social mal adapté aux petites entreprises ;
- l'inefficacité de la juridiction du commerce ;
- la jalousie des fonctionnaires à l'égard des opérateurs privés ;
- la faiblesse de l'État de droit dans la gestion des affaires.

2.1.7 L'ADMINISTRATION DECONCENTREE

Les services déconcentrés de l'État ne disposent pas de moyens conséquents et réguliers qui leur permettent d'exploiter les compétences humaines dont ils disposent, ni d'ailleurs d'assumer les tâches qui leur sont allouées. La qualité des ressources humaines disponibles est naturellement très inégales, de même que la motivation à participer au développement local.

⁴³ ECDPM, Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali, mars 1999.

⁴⁴ GRET 1997, Étude de synthèse d'évaluations d'ONG - études de cas.

⁴⁵ constat enregistré, avec des variations sur l'analyse sous-jacente, lors de la grande majorité des entretiens.

⁴⁶ Thème stratégique dans la réflexion actuelle, notamment dans le domaine urbain, cf. Conférence Habitat II.

Les projets ont longtemps constitué des ressources en principe d'appoint, mais de fait des moments de fonctionnement effectif des services. Depuis quelques années, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets par ces services ont incité les bailleurs de fonds à les associer de manière essentiellement formelle.

L'autorité de l'administration territoriale, plus particulièrement des préfets, est sans rapport avec l'efficacité des services déconcentrés. Elle reste très largement incontestée et peut être un facteur de dynamisation des initiatives locales⁴⁷.

La mise en place de la décentralisation modifie profondément le positionnement de l'administration, entraînant souvent, sur le terrain et dans le déroulement des projets, des tensions et des résistances⁴⁸.

Conclusion

Un présupposé des axes de réflexion sur la part à prendre par les acteurs locaux dans le développement local est la construction, au niveau communal, d'un "acteur collectif" intégrant les multiples acteurs locaux. La simultanéité des processus de décentralisation et de démocratisation a provoqué une diversification des logiques partenariales dans la conduite des affaires locales.

Dans les zones rurales, la stabilité postulée des relations de pouvoir dans un schéma traditionnel commence à apparaître comme une simplification trop rapide, notamment ne prenant pas assez en compte les stratégies de positionnement ville-campagne⁴⁹.

La nécessité de l'émergence d'un Comité Local implique une connaissance fine des enjeux et des stratégies des différents acteurs locaux. Il est clair que le contexte social, institutionnel et politique n'est pas porteur a priori d'une convergence d'intérêt. Il serait illusoire d'espérer l'émergence spontanée d'un consensus local autour de l'enjeu du développement local, quelles que soient d'ailleurs la dégradation des conditions de vie et la minceur des perspectives à moyen et long termes. Le Comité Local doit se construire, avec ses contradictions internes, autour d'une action commune : investissement et gestion des infrastructures et équipements, implication et soutien aux acteurs économiques, mobilisation des initiatives à la base.

"Des réseaux d'acteurs à géométrie variable porteurs d'intérêts sociaux spécifiques sont entrés en action. Ils ont formé des coalitions d'intérêts ayant le plus souvent un caractère temporaire (...). Il est difficile, dans ces conditions, de postuler, à propos de ces villes, un capacité d'intégration d'acteurs multiples en un acteur collectif pesant d'un poids significatif et apte à défendre des stratégies propres à l'égard de l'État et des bailleurs de fonds internationaux⁵⁰."

⁴⁷ Cf. Groupe de réflexion décentralisation 1997 ou la conception du PADDEL (Sénégal) qui s'en inspire.

⁴⁸ notée pour le Sénégal, pays pourtant exemplaire en matière de décentralisation, par l'Inter-Réseaux-IRAM 1998.

⁴⁹ ISTED 1998, Ibid.

⁵⁰ PSEau, Ibid. (E. Lebris)

3. PRATIQUES DE L'AIDE FRANÇAISE

L'aide française est naturellement extrêmement variée selon les demandes émises par les partenaires et l'état de la mise en œuvre effective de la décentralisation. De manière analytique, il est cependant possible de distinguer quatre niveaux principaux :

- "en amont des réformes, elle contribue à l'élaboration, la clarification ou la mise au point du cadre institutionnel de la décentralisation ; (...)
- pour la réorganisation des services de l'État, et notamment des services centraux et déconcentrés (...) la Coopération française intervient par la mise à disposition d'une assistance technique ou d'outils techniques, par des programmes de formation, voire par l'équipement des services ;
- certains projets ont pour objectif le renforcement des capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales : amélioration de la gestion financière, mobilisation des ressources, amélioration des conditions de vie, notamment par la réalisation de travaux neufs ou de réhabilitation. Ces projets fournissent également, selon les besoins, une assistance technique - recrutée de préférence dans les collectivités locales françaises-, divers outils techniques, des programmes de formation, des moyens logistiques (...)
- dans le domaine, moins institutionnel, du développement local et de la mobilisation des populations pour l'amélioration de leur cadre de vie, la Coopération française propose une assistance technique spécifique : mobilisation des ASI⁵¹, mise e place de mécanismes particuliers de financement faisant appel à la contribution des populations concernés et réalisation de micro-projets"⁵².

3.1 ACQUIS DE LA PRATIQUE DE L'APPUI AU DEVELOPPEMENT COMMUNAL

La décentralisation émerge depuis quelques années comme un thème important de l'aide française⁵³. Elle a une double légitimité : celle d'une réponse aux revendications pour une démocratie plus proche des besoins des populations et celle d'une solution de moyen-long terme aux goulots d'étranglement à la consommation des crédits par l'État et ses démembrements.

La décentralisation a également une fonction d'élargissement de l'espace politique, avec la possibilité d'assimiler la croissance du personnel politique⁵⁴. Cet élément est stratégique pour comprendre à la fois l'acceptation de la décentralisation par les élites nationales et la nature du processus mis en mouvement au niveau local.

La décentralisation a longtemps été fortement liée à l'approche des problèmes urbains (le Sénégal faisant exception). L'évolution récente la plus marquante, dans les pays d'Afrique au Sud du Sahara, est son extension progressive au monde rural, avec l'émergence de nouveaux défis.

3.1.1 PRINCIPES D'ACTION

Un certain nombre de principes généraux, fondateurs de la stratégie de l'aide française en matière d'appui à la décentralisation, apparaissent comme des convergences largement partagées.

⁵¹ équivalent au terme OSI employé plus loin.

⁵² Groupe de réflexion sur la réflexion la décentralisation 1997, *ibid*.

⁵³ cf. Groupe de réflexion sur la décentralisation, *La décentralisation en Afrique Subsaharienne*, Secrétariat d'État à la Coopération, 1997.

⁵⁴ ISTD 1998, *ibid*.

Les principes d'actions se fondent sur des constats largement partagés par tous les acteurs de l'aide française :

- **nécessité d'une appropriation de la décentralisation par la base, ce qui impose d'avoir un impact significatif sur les conditions de vie ;**
- **nécessité d'un État fort et mobilisé pour impulser l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage communale ;**
- **insuffisance des ressources humaines et financières des collectivités locales, ce qui suppose une action de longue haleine de renforcement des capacités et d'amélioration de la gestion communale.**

tions ;

- les collectivités locales mises en place par les textes n'auront de crédibilité que par leur pratique.

Un autre point de convergence est que la décentralisation n'est viable que par un État suffisamment fort et structuré (déconcentration) pour :

- encadrer la progressivité du transfert des compétences aux collectivités locales ;
- et évoluer d'une culture du commandement à une culture du contrôle⁵⁸.

Un troisième élément largement partagé par les acteurs de l'aide française est l'insuffisance des compétences humaines mobilisables au sein des collectivités locales. L'organisation héritée des services techniques déconcentrés est clairement inadaptée aux besoins nouveaux :

- de diagnostic,
- de définition d'une stratégie de développement local,
- de programmation des investissements,
- de contractualisation des services marchands et de la gestion des équipements de proximité ;
- de maîtrise d'ouvrage d'investissements potentiellement importants.

Le constat sans doute le plus porteur, sur la période 1994-98, d'une dynamique nouvelle est la liaison de fait entre action institutionnelle et appropriation par les populations⁵⁵. Dans le même temps, l'appropriation échappe à l'espace normé de la planification ou de la programmation. Elle sort même du domaine technique pour réintroduire une dimension politique qui, si elle a bien été considérée initialement, a été largement évacuée par le dispositif naturellement technique de l'aide française⁵⁶.

Cette contrainte fondamentale et nouvelle, puisqu'elle correspond à un processus de maturation politique des populations (particulièrement sensible parmi les citoyens) a de multiples conséquences :

- un appui institutionnel à la décentralisation ne sera être efficace et durable que s'il est lié à une évolution significative des conditions de vie des populations ;
- la décentralisation elle-même ne sera perçue comme un signal fort de changement que si elle se construit dans la pratique à partir des demandes des popula-

"L'objectif [de l'appui à la décentralisation] est d'accompagner l'émergence d'une véritable démocratie locale, fondée sur la participation et l'implication des populations, et s'exerçant dans le cadre d'un État de droit, avec transparence et efficacité.

(...) L'ensemble des actions menées par la Coopération française dans ce domaine vise à faire émerger l'échelon local comme niveau de reconstruction de la confiance et de l'intérêt des populations dans la gestion des affaires locales. Le souci est d'aider les municipalités à accroître leurs capacités de gestion, afin de leur permettre d'exercer de manière continue et efficace les responsabilités techniques, administratives et financières qui leur sont conférées dans le cadre des réformes de décentralisation.^{57"}

⁵⁵ Ministère de la Coopération, Réflexions sur les appuis en matière de décentralisation, Janvier 1995.

⁵⁶ Groupe de réflexion sur la décentralisation 1997, Ibid.

⁵⁷ PSEau, La gestion des services de l'eau, (C. Etaix, Décentralisation, développement communal et local), 1994.

⁵⁸ d'abord a priori mais en adoptant une visée pédagogique, puis a posteriori.

Les actions de renforcement des capacités, principalement par la formation continue, sont perçues comme incontournables, même si leur efficacité s'inscrit au mieux sur le moyen et, plus sûrement, le long terme.

Un autre point fort d'accord est l'insuffisance des ressources financières des collectivités locales. La situation est particulièrement critique pour les communes rurales. Même dans les grandes villes, l'émergence puis la consolidation des ressources fiscales est à l'horizon d'une décennie, si non plus. La participation financière des populations, ou, sous une forme mieux définie, le recouvrement des coûts, est à la fois inévitable et souhaitable en termes d'identification d'une demande fondée, d'appropriation à plus long terme et d'apprentissage d'une forme rudimentaire de fiscalité.

Des modulations peuvent être apportées selon le type de groupes-cibles sur la forme et le montant de la participation à l'investissement. La prise en charge de l'entretien courant et périodique est un objectif commun. Ses modalités de mise en œuvre restent à un stade expérimental, sans que des succès reproductibles aient pu fonder une approche commune.

La prise en charge sur la longue durée de l'appui au développement communal par la coopération décentralisée mise en œuvre par des collectivités territoriales française est un autre aspect important.

L'ensemble de ces principes, pour être largement partagés, n'en sont pas pour autant toujours tous pris en compte dans les projets d'appui à la décentralisation. En fonction du contexte local et des ressources disponibles, la composante relative à l'amélioration des conditions de vie a été ou non prise en compte.

3.1.2 L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Le principal dispositif mobilisé par l'aide française est donc l'assistance technique, particulièrement celle positionnée au niveau central. Elle est également perçue par les autres bailleurs de fonds comme sa principale spécificité.

L'aide française en assistance technique s'est portée à différents niveaux :

- l'élaboration de la législation et de la réglementation instituant la décentralisation ;
- la réorganisation des services de l'État chargés d'appuyer et de contrôler les collectivités locales ;
- l'élaboration et la diffusion de règles budgétaires et comptables mieux adaptées ;
- la promotion des associations d'élus ou de structures d'appui des responsables des collectivités locales ;
- l'élaboration de documents pédagogiques à l'usage des responsables et agents administratifs (au niveau local et national) ;
- l'appui aux collectivités locales.

L'assistance technique mise en œuvre par la Coopération française est un instrument efficace de production de normes. Elle mobilise globalement un personnel compétent, motivé et a priori de plus en plus sensible à la prise en compte des réalités socio-politiques locales. Les assistants techniques ne subissent que peu de contraintes dans leur appréciation de la part réalisable de leur lettre de mission. Ils sont généralement des éléments moteurs, voire porteurs d'innovations par rapport à la demande et aux attentes des MCAC.

L'assistance technique est en train d'évoluer en se positionnant auprès des collectivités locales avec des tâtonnements sur les modalités de mise en œuvre : substitution, recours à une logique de projet, assistance technique en conseil (l'appui à la Communauté Urbaine de Douala⁵⁹ en est un bon exemple).

Le rattachement des postes d'assistance technique à des projets ou des programmes n'a pas résolu complètement les difficultés d'appropriation par les homologues des compétences à transférer. De la même manière, les étapes du retrait sont encore mal maîtrisées, conduisant relativement fréquemment à la reconduction du personnel à l'occasion de la mise en œuvre de nouveaux projets conçus dans la continuité du ou des précédents cadres d'intervention.

L'élaboration des textes législatifs et réglementaires

Les textes régissant la décentralisation ont été élaborés avec un engagement souvent lourd de l'aide française (assistance technique principalement, expertise). Ils ont été adoptés et sont mis en œuvre, avec des degrés divers de progressivité (cf. les cas contrastés du Sénégal et du Cameroun).

Ces textes posent les principes de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales. Ils fixent également les règles de fonctionnement interne de ces dernières. Ils sont très largement inspirés des principes fondateurs des textes français, avec un risque réel de décalage par rapport :

- à la nature des relations entre l'État et les collectivités locales ;
- aux pratiques opérationnelles actuelles, notamment celles de l'aide internationale ;
- à la définition des compétences transférées en fonction des concessions de services publics existantes (particulièrement eau-assainissement) et des politiques sectorielles (santé, éducation) sous ajustement ;
- aux engagements financiers induits par rapport au potentiel fiscal local ;
- à la nature des relations, largement héritées d'une histoire contemporaine, entre les citoyens-contribuables et les pouvoirs publics locaux ;
- aux nécessaires et rapides évolutions de la pratique institutionnelle qui sont prévisibles à moyen terme⁶⁰.

L'appui à la maîtrise d'ouvrage communale : assistance technique auprès des collectivités locales

Un autre atout de l'assistance technique est son impact sur le renforcement des capacités au travers de relations de travail quotidiennes avec des homologues. Les objectifs sont multiples : formation technique, formation sur le tas, amélioration de l'organisation (relations entre services, cheminement des dossiers), etc. De ce point de vue, les acquis sont relativement maigres. La mobilité des responsables techniques introduit une précarité certaine des acquis. La prégnance des intérêts à l'œuvre tant dans les tâches quotidiennes de l'organisation municipale et dans la gestion des dossiers d'investissement mobilisant des fonds importants réduit considérablement les marges de manœuvre⁶¹.

⁵⁹ Boubé P., 10 ans de coopération française à Douala, DEV/ILU, jan. 1998.

⁶⁰ Tribillon JF, Petit guide de maîtrise d'ouvrage communale et urbaine en Afrique, Min. Affaires Étrangères, DEV/ILU, 1998.

⁶¹ Boubé P. 1998, Ibid.

Il n'existe pas, à notre connaissance, d'exemple de collectivité locale ayant été appuyée par une assistance technique française et dont l'organisation générale se soit vue significativement et durablement améliorée.

A contrario, des interventions plus sectorielles, comme les systèmes simplifiés de cadastre, ont enregistré des acquis importants.

L'élaboration et la diffusion de règles budgétaires et comptables mieux adaptées

....

La création et le renforcement des associations nationales d'élus

Les associations nationales d'élus sont relativement récentes, ou du moins sont considérées seulement depuis peu comme des opérateurs stratégiques pour la réussite de la décentralisation.

Elles sont par ailleurs peu mobilisatrices et ne disposent pas des capacités nécessaires pour participer de plein pied aux prises de décision⁶².

L'assistance positionnée par l'aide française vient en appui technique et logistique auprès des associations d'élus pour renforcer leur implication dans le circuit de décision et à les constituer en appui technique et méthodologique auprès des communes.

3.1.3 LES PROJETS

[synthèse de la présentation des projets des études-pays]

La coopération décentralisée

Elle concerne le plus souvent des thèmes relatifs à la gestion locale, l'eau-assainissement, les déchets et l'environnement⁶³. Les partenariats s'établissent généralement entre villes, avec une tendance récente à l'établissement de relations au niveau intercommunal.

La coopération décentralisée a longtemps été focalisée sur des actions ponctuelles dont les faiblesses ont été particulièrement :

- l'insuffisante pertinence de l'identification de la demande ;
- la sous-estimation des études avant-projet ;
- l'intégration insuffisante des appuis à l'échelle de l'ensemble de la ville⁶⁴ ;
- la personnalisation des relations autour des projets lors de leur conception, puis l'insuffisance du suivi local lors de l'exécution.

Le rôle endossé par les collectivités locales françaises qui s'engagent, à la suite de ce constat, au-delà du jumelage classique, dans de véritables projets d'équipement, peut être assimilé à celui de maître d'ouvrage délégué⁶⁵. Les projets renouent alors avec les contraintes de fonctionnement usuelles des autres formes de l'aide française, sans bénéficier souvent de la capitalisation dont ces dernières ont fait l'objet.

⁶² Club du Sahel, La coopération internationale et les municipalités ouest-africaines, janvier 1998.

⁶³ Assises de Paris – La coopération décentralisée entre pays africains et pays occidentaux, sept. 1994.

⁶⁴ PSEau, ibid.

⁶⁵ cas de Besançon avec Man.

Un recentrage de la coopération décentralisée qui permette "un accompagnement durable des collectivités africaines, non soumis au rythme "projet" inhérent à l'intervention des agences de coopération⁶⁶", est à considérer. Il pourra mettre en avant le transfert de compétences pour un apprentissage de la gestion locale et de ses outils les plus adaptés au travers de relations personnalisées. Ce transfert est sans doute à considérer dans un premier temps entre élus, puis, progressivement, se reporter sur le personnel technique.

L'émergence de l'échelon régional⁶⁷ comme nouvel espace de la coopération décentralisée ouvre des perspectives d'articulation importantes, notamment en matière d'intervention sur les facteurs qui sortent des domaines de compétences des communes ou qui sont au-delà de leur seule capacité d'intervention ou d'influence.

3.1.4 LES ACQUIS

3.1.4.1 Acquis xxx

[à compléter]

3.1.4.2 Acquis en matière de contractualisation

L'exemple de la distribution déléguée de l'eau⁶⁹, qui tend à se généraliser dans les villes africaines, permet de poser quelques repères utiles en matière de contractualisation et donc du contenu potentiel de l'articulation entre collectivités locales et organisations à la base.

La contractualisation a émergé en milieu rural et dans les petits centres urbains comme un modèle applicable à la régulation des relations entre les autorités (locales ou nationales) et les comités d'usagers ou collectifs d'habitants. Le collectif est représenté par une association. Un projet extérieur finance les installations, qui restent très généralement propriété de fait de l'État. L'association est responsable de la fourniture du service et de l'entretien des équipements. La vente de l'eau est confiée à des fontainiers. L'entretien peut être réalisé par un prestataire. Il n'y a longtemps pas eu de contrat formel entre les acteurs.

Des dysfonctionnements majeurs sont apparus au cours des dernières années. Les projets de réhabilitation des équipements d'hydraulique villageoise se multiplient⁷⁰ sur les mêmes attendus, mais avec un effort de formalisation des relations entre les acteurs par la contractualisation.

Les effets attendus des contrats en terme de régulation et de responsabilisation sont sans doute surestimés. Ils sont plutôt à rechercher en termes de légitimation des acteurs et d'ouverture d'un espace ou d'une modalité de dialogue entre des acteurs généralement figés dans des luttes autour d'un pouvoir et de l'établissement d'une relation privilégiée avec le bailleur de fonds. Le proces-

"Le recours croissant à la contractualisation n'est pas une spécificité des services d'eau dans les petits centres et les quartiers périurbains. Cherchant à encadrer des situations dynamiques et instables, le contrat n'est lui-même qu'un instrument en devenir dans un processus de stabilisation progressif. La construction progressive et négociée des rôles, des fonctions, des principes du service public de l'eau doit reposer sur trois objectifs distincts : constituer des acteurs légitimes entre eux et aux yeux des usagers ; concilier la gestion ponctuelle d'une infrastructure avec l'élaboration de mécanismes et procédures éprouvées d'annonce des obligations réciproques, de contrôle des engagements et de sanction des transgressions ; combiner le cadre réglementaire et normatif national du service public d'eau avec la maîtrise négociée des contraintes spécifiques locales.⁶⁸"

⁶⁶ Club du Sahel, La coopération internationale et les municipalités ouest-africaines, 1998.

⁶⁷ ACT Consultants, Coopération régionale entre l'Afrique et l'Europe, PDM-IRCOD, juillet 1997.

⁶⁸ Coing H et al, Pour une gestion durable des systèmes d'approvisionnement en eau dans les petits centres et villes d'Afrique, Communication à la Conférence Internationale "Eau et développement durable", UNESCO, Mars 1998.

⁶⁹ PSEau, Ibid.

⁷⁰ cas de la Côte d'Ivoire

sus essentiel dans la contractualisation est celui de la négociation, dans le souci d'une reconnaissance de l'importance de chacun et de l'acceptation d'un partage du pouvoir.

Les craintes relatives à la standardisation des choix comme du blocage des partenariats induites potentiellement par la contractualisation ne sont pas entièrement fondées. L'aspect incontournable des relations définies par le contrat ne semble pas être d'actualité dans les règles du jeu des acteurs institutionnels.

Les tentatives, usuelles en matière d'expérimentation en milieu urbain, de réplique du modèle rural de gestion par les usagers ont rapidement démontré leur inefficacité. Selon les cas de figure :

- les factures n'ont pas été payées ;
- les usagers présumés se sont détournés du point d'eau par méfiance vis-à-vis de l'utilisation réelle des fonds collectés ;
- la revente illégale/informelle d'eau par des particuliers a concurrencé (prix, qualité du service) les bornes fontaines⁷¹ ;
- l'entretien n'a pas été assuré ;
- la gestion "communautaire" a dérivé vers une gestion privée fondée sur le clientélisme à l'échelle du quartier ou à celle de la collectivité locale (ou de l'entreprise distributrice⁷²).

Un schéma basé sur le partenariat public-privé tend donc à s'imposer, particulièrement dans les grandes villes. L'entreprise concessionnaire au niveau national intègre la production, le transport et la distribution directe aux particuliers, laissant à des privés la vente au détail de l'eau et l'entretien de ces points d'eau. Elle lie le fermier ou le gérant par un contrat, mais dont les termes sont invariablement en faveur de l'entreprise. Le gérant sous-traite en général la gestion du point d'eau à un fontainier rémunéré (au forfait, à la marge) ou membre la famille.

3.2 ACQUIS DE LA PRATIQUE DE L'APPUI A LA GESTION PARTICIPATIVE LOCALE

Deux types d'approche se partagent la mobilisation de la gestion participative locale : celle des OSI et celle des projets ruraux de développement local ou de gestion des ressources naturelles. L'analyse qui sous-tend chacun de ces types d'intervention est bien différenciée :

- pour les OSI, les formes de structuration de la société civile ont une légitimité propre, parallèle à la légitimité électorale, et doivent être soutenu au titre de la solidarité ;
- pour les projets de développement local en milieu rural, l'analyse est plus celle de l'incapacité des services déconcentrés de l'État à mettre en œuvre efficacement des projets et à produire de l'appropriation, gage de pérennisation des acquis ; l'absence de collectivités locales amène à mobiliser les organisations existantes.

Chacune de ces deux approches a des potentialités et une disposition à l'articulation avec les collectivités locales et les actions d'appui à leur renforcement qui lui sont spécifiques et sont traitées séparément.

⁷¹ cas de certains quartiers périphériques d'Abidjan, Cf. CREPA, Renforcement de la capacité des sociétés d'eau à fournir de manière durable des services d'eau et d'assainissement, de l'éducation en matière d'environnement et d'hygiène aux populations à faible revenus des zones urbaines – Côte d'Ivoire, Oct. 1998..

⁷² cas de Yaoundé en 1996, Cf. ACT Consultants, Évaluation de projets de quartiers et formulation d'éléments de réflexion pour l'élaboration d'une stratégie, 1997.

Quoiqu'en plein essor dans le dispositif français de coopération, les limites de ces approches sont déjà pressenties. L'expérience internationale de « développement communautaire », dans des contextes différents certes, mais pertinents en termes méthodologiques, tend à confirmer la nécessité d'une réflexion sur le thème de la pérennisation et des bénéfices d'une association opérationnelle (contractualisée ?) aux institutions et aux pouvoirs locaux.

3.2.1 APPUI A LA GESTION PARTICIPATIVE LOCALE PAR LES OSI

Les ONG françaises comme des autres pays industrialisés sont des acteurs importants de la coopération. Elles sont porteuses de caractéristiques fortes de la coopération non-gouvernementale : valeurs, principes et conceptions du développement, objectifs propres, modes d'intervention et d'organisation.

La reconnaissance d'une légitimité de la société civile à prendre part, en dehors des cadres administratifs ou institutionnels existants, aux activités de développement a induit une multiplication des partenariats entre l'aide française et la coopération non gouvernementale, au bénéfice d'une diversification des instruments de coopération.

La Coopération française a mis en place, à partir de la dévaluation de 1994, des dispositifs de financement simplifiés et décentralisés (FSD) dont l'objectif était de compenser partiellement les effets sociaux du changement de parité du F CFA. Cette mise à la disposition des MCAC, non préparées, de fonds importants a suscité une recherche précipitée d'idées de micro-projets portés par des initiatives locales. Les expérimentations de projets de gestion participative locale (projets de quartier) réalisées par des OSI françaises (AFVP, GRET) sur FAC IG sont alors apparues comme une voie prioritaire pour la mise en forme d'une très grande diversité de petits ou micro projets, d'autant que la priorité était donnée (à plus de 50%) aux interventions en milieu urbain.

Ces nouvelles configurations de l'aide française ont induit des mutations profondes tant dans la structuration du milieu de la coopération non-gouvernementale (spécialisation de certains organismes dans la mise en œuvre de projets de gestion participative locale sur financement exclusivement public) que dans la définition des domaines et des logiques d'intervention du Ministère de la Coopération.

Les apports de ces dispositifs ont concerné :

- la mise en œuvre de projets d'infrastructures sociales ;
- la prise en compte de l'approche de développement social (ou de maîtrise d'œuvre sociale, terme plus professionnalisant privilégié par les ONG).

Ils ont été très importants en termes d'impact pour les populations concernées par les projets. Ils ont été également porteurs d'enseignements qu'il est essentiel d'intégrer dans la réflexion sur les actions à venir de l'aide française.

"L'ingénierie sociale désigne l'ensemble des méthodes et actions nécessaires pour impliquer les populations dans toutes les étapes des projets qu'elles entreprennent et pour faire émerger, au sein des ces populations, des organisations susceptibles d'assurer efficacement la maîtrise des ouvrages collectifs, leur gestion technique et financière, ainsi que la régulation des conflits qui peuvent surgir. En pratique, le PAIL envisage diverses prestations d'ingénierie sociale :

- information, sensibilisation,
- identification des organisations à la base,
- appui à la constitution de structures représentatives,
- aide des bénéficiaires dans la création et dans la maîtrise d'outils formels de communication,
- aide au fonctionnement des organisation (élections, règlements intérieurs, etc.),
- évaluation de la participation au sein des organisations.⁷³"

⁷³ ENDA-GRAF/ECPDM, Éléments d'appui et de réflexion de la mise en œuvre du Programme d'Appui aux Initiatives Locales en Haïti, Juillet 1998.

A l'issue de cette période, il y a lieu de distinguer fortement, en termes de logique d'action et de positionnement sur un marché, deux groupes dans le milieu de la coopération non-gouvernementale : les Organismes de Solidarité Internationale (OSI) et les opérateurs de programmes sur financement public intervenant dans le cadre du régime juridique des associations sans but lucratif. Les développements qui suivent concernent au 1^{er} chef le second groupe, même s'ils sont souvent généralisables au 1^{er} groupe.

Si les expérimentations en matière d'appui aux initiatives à la base sur FAC-IG ont bien donné lieu à capitalisation et diffusion, il n'en a pas été de même des FSD⁷⁴. Les évaluations externes de portée générale sont l'étude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG⁷⁵ et l'évaluation des projets de quartier de 1996⁷⁶.

3.2.1.1 La participation des bénéficiaires

La participation des habitants est un fondement de la légitimité de l'action des ONG. Elle est avérée dans la plupart des cas. Elle est soit directe, soit conduite par et à travers des organisations plus ou moins représentatives. Ses formes, ses lieux et ses rythmes sont très divers d'un projet à l'autre.

Les effets et les retombées des actions au niveau des populations sont généralement positives. Les bénéficiaires expriment leur satisfaction. Les projets ont une bonne image auprès de l'ensemble des citoyens ainsi que des autorités politiques et de l'administration.

A côté de démarches exemplaires, certaines approches de la participation sont limitatives, plus focalisées sur un formalisme que sur un processus. L'approche "contributive", qui limite la démonstration de l'effectivité de l'appropriation des objectifs du projet à un apport financier ou en travail des bénéficiaires, en est le meilleur exemple. L'insuffisance chronique de l'entretien des équipements installés (bornes fontaines, dispensaires, bâtiment collectif) et des petites infrastructures (voirie, passerelle, drainage, etc.) démontre les difficultés de susciter une appropriation effective des acquis par les habitants.

D'autres approches peuvent être considérées comme extensives, "certains projets en viennent à favoriser la prise de décision à la base sans considération particulière de la capacité ou de la légitimité des acteurs locaux à prendre ces décisions⁷⁸". La pratique de la participation risque alors d'aboutir aux mêmes "shopping lists⁷⁹" que la planification centralisée.

" Trois réunions ont été nécessaires pour mettre sur pieds un comité de pilotage opérationnel.

La première réunion a rassemblé 43 personnes (20 jeunes, 3 notables, 13 femmes et 7 jeunes femmes). L'objectif était de parvenir à un consensus entre les différents sous-groupes sur la structure de travail à mettre en place (composition, organisation, rôle...).

(...) Il est vite apparu des rivalités importantes entre les associations de jeunes (l'ASC, l'association la plus ancienne, se disait plus représentative que les autres et par conséquent réclamait plus de représentants), ainsi que des conflits de génération entre les jeunes et les adultes. Les notables ont joué un rôle stabilisateur en tentant d'harmoniser les points de vue; les femmes sont elles restées en retrait.

Malgré toutes les difficultés rencontrées, un accord a été trouvé sur une structure collégiale de quinze personnes maximum. Leur grande expérience associative a permis aux jeunes de savoir au delà de quel nombre une structure devient lourde à gérer⁷⁷."

⁷⁴ en dehors de l'étude d'évaluation générale commanditée par le Ministère.

⁷⁵ GRET, Étude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG - 4 études de cas : Belgique, France, Sénégal, Union Européenne, Collection Évaluations, n°34, Secrétariat d'État à la Coopération, Oct. 1997.

⁷⁶ ACT Consultants, Évaluation de projets de quartiers et formulation d'éléments de réflexion pour l'élaboration d'une stratégie, fév. 1997. Le fait que l'étude portait sur les interventions en milieu urbain n'en limite que très partiellement la pertinence, d'abord parce que l'attention avait été portée sur les processus en œuvre plus que sur les réalisations, puis également car les initiatives correspondantes, mais dans une approche plus structurée d'opérateur contractuel, en milieu rural sont analysées au point suivant.

⁷⁷ AVFP, Diagnostic participatif Gueule-Tapée II, 1993

⁷⁸ GRET, Ibid.

⁷⁹ ENDA-GRAF/ECPDM 1998, Ibid.

Les causes de ces difficultés ne sont généralement pas liées à la seule insuffisante professionnalisation des OSI-opérateurs, elles sont à rechercher d'abord dans l'adaptation du modèle d'approche avec l'organisation sociale d'un quartier ou d'un village. La "communauté villageoise" africaine a sans doute été par trop idéalisée. La transposition de l'approche aux quartiers, la "villagisation des quartiers", est aventureuse. "Le nombre d'années d'ancienneté ne suffit pas toujours, à un quartier habité comme il l'est, pour exister en tant qu'unité sociale capable de s'organiser⁸¹." Le quartier reste donc un territoire incertain, particulièrement en termes de mobilisation pérenne des habitants, même autour de la gestion de problèmes collectifs ayant un impact direct sur les conditions de vie.

"Dans les quartiers périphériques et les plus marginaux, la pauvreté est devenue un facteur de regroupement aussi présent que l'appartenance à une même région d'origine. Des règles minimales de vie commune s'élaborent – au niveau de la parcelle où cohabitent plusieurs ménages d'abord, dans la rue ensuite – que les néo-citadins successifs, hébergés ou locataires acceptent, apprennent avant de les imposer à leurs locataires. Des rapports de voisinage et d'entraide s'instaurent, notamment au sein de la population féminine⁸⁰."

La participation des bénéficiaires constitue bien une condition de la bonne marche des projets, mais elle impose pour les opérateurs de programme :

- une connaissance fine des intérêts et des forces en présence ;
- un savoir-faire spécifique en matière d'ingénierie sociale ;
- un dispositif d'intervention capable d'imposer les règles du jeu, notamment en évitant les situations de dépendance.

"Des réseaux d'acteurs à géométrie variable porteurs d'intérêts sociaux spécifiques sont entrés en action. Ils ont formé des coalitions d'intérêts ayant le plus souvent un caractère temporaire (...). Il est difficile, dans ces conditions, de postuler, à propos de ces villes, une capacité d'intégration d'acteurs multiples en un acteur collectif pesant d'un poids significatif et apte à défendre des stratégies propres à l'égard de l'État et des bailleurs de fonds internationaux⁸²."

L'implication des pouvoirs publics locaux et/ou nationaux est assez variable et souvent faible. Maîtres d'ouvrage légitimes de la plupart des opérations, ils exercent rarement ce rôle de manière effective. L'opérateur est souvent le maître d'ouvrage de fait. La répliquabilité des actions est loin d'être assurée ni par la formation d'opérateurs, ni par la pérennisation des ressources. La récupération des coûts des investissements a été rarement une condition d'exécution.

3.2.1.2 Le partenariat avec les organismes locaux d'intermédiation

Un facteur de légitimation important des OSI est le partenariat qu'elles établissent avec un opérateur de terrain du pays d'intervention. En l'appuyant, elles tendent à "contribuer au renforcement de la démocratie et à faire en sorte que les besoins du développement à la base soient mieux pris en compte⁸³".

Cependant, malgré la multiplication des ONG locales, très peu disposent d'une capacité réelle d'opérateurs nationaux de terrain. Les partenariats se construisent donc logiquement sur une relation privilégiée entre un permanent d'une OSI et un permanent d'une ONG locale. "Ce partenariat, peu institutionnalisé et peu contractualisé, manque de transparence et est fragile⁸⁴".

⁸⁰ ISTED 1998, Ibid.

⁸¹ ISTED 1998, Ibid.

⁸² PSEau, Ibid. (E. Lebris)

⁸³ GRET, Ibid.

⁸⁴ GRET, Ibid.

Peu d'ONG locales ont une capacité réelle d'opérateur de terrain. Les partenariats avec les OSI correspondent trop souvent à une instrumentalisation de l'ONG locale, voire à une substitution partielle.

Les OSI intervenant dans des programmes sur financement public ont une pratique d'acteurs-opérateurs, souvent face à cette insuffisance de structuration des organismes d'intermédiation. Ils sont amenés à agir :

- soit en suscitant la création de "filiales" de fait, c'est à dire d'ONG fortement instrumentalisées au départ, agissant comme opérateurs de programme. Il importe donc que les opérateurs de programme soient plus nombreux et qu'ils puissent aussi couvrir un champ d'expérience plus large. Les opérateurs nationaux doivent être renforcés sur la durée.
- soit, plus rarement, en substitution, cumulant de fait leur mission d'opérateur de programme (de coopération) et celle d'opérateur de terrain (prise en charge normalement par une ONG locale ou nationale). Ils doivent alors évoluer vers un appui des opérateurs locaux, en formation et en conseil, ainsi que parer au risque d'instrumentation des partenaires locaux.

L'appui institutionnel et financier apporté par l'OSI dans ce cadre à l'ONG locale porte souvent plus sur son fonctionnement que le renforcement de ses capacités d'action, avec un impact faible sur la capacité de cette dernière à se pérenniser. Des résultats plus satisfaisants nécessiteraient un recentrage des projets vers l'appui à l'ONG locale aux dépens de l'opération d'investissement, principe difficilement accepté dans le cadre des financements de l'aide française, comme des autres bailleurs de fonds.

3.2.1.3 L'efficacité et l'impact

L'efficacité à délivrer des équipements, somme toute modestes, est réelle. Par contre, le coût de l'opérateur de programme, le prolongement des durées d'intervention et la faible pérennité des acquis en termes de structuration des organisations à la base met l'efficience de cette approche en question.

Le choix de la zone d'intervention a été pertinent dans la plupart des cas. La démarche empruntée ne s'est néanmoins pas appuyée sur des critères de sélection précis et rationnels. Le choix des actions a été fait à la fois par des études préalables limitées au territoire choisi et très globales et en consultant les habitants (leurs représentants). Certaines actions ont pu être abandonnées en cours d'exécution, d'autres mises en œuvre en fonction d'une nouvelle demande. Dans l'ensemble, le taux de réussite est fonction de la qualité des études préalables et de l'efficacité de la communication avec les habitants et les

organisations à la base.

Les dispositifs de mise en œuvre sont dans l'ensemble complexes (multiplication des intervenants et mauvaise répartition des responsabilités) et leur efficacité en souffre souvent. La contrepartie en est un investissement humain de la part de l'opérateur (qui n'a pas toujours toutes les compétences requises) important en temps comme en moyens. Le fait que les responsabilités soient assumées ou partagées par des individus ou des organisations dont ce n'est pas le métier accentue cette difficulté.

La durée d'exécution des projets est globalement longue, souvent plus longue que prévu à cause de la nature même du partage des responsabilités avec les habitants à différentes étapes ou tout au long du processus. La difficile maîtrise de la durée des actions, quoique peu compatible avec l'organisation habituelle d'un projet, doit être considérée comme inhérente à la démarche et devrait conduire à distinguer de manière stricte animation sociale et mise en œuvre des investissements.

Les coûts de l'intervention de l'opérateur au titre du montage et de l'encadrement du dispositif sont élevés en comparaison de la modestie des investissements qu'ils ont permis de réaliser. Ces coûts pourront être minorés en mettant l'accent dès l'amorce du projet sur la professionnalisation des opérateurs locaux, les opérateurs internationaux ne venant plus qu'assurer l'encadrement.

Les effets et les retombées des actions au niveau des populations sont positives. Les bénéficiaires expriment leur satisfaction. Les projets ont une bonne image auprès de l'ensemble des citoyens ainsi que des autorités politiques et de l'administration. Cela suscite la formulation de demandes d'intervention similaires dans d'autres zones. Ces opportunités permettent à la coopération une mise en concurrence des projets de manière à limiter les risques inhérents à la démarche.

La flexibilité est la principale qualité reconnue aux opérations mises en oeuvre par des OSI, par rapport aux autres modalités d'intervention des coopérations bi- et multilatérales.

Conclusion

L'intégration des OSI comme opérateurs de programme ou de projets d'appui aux initiatives à la base sur financement public a été porteuse d'un enseignement important : les stratégies développées par les populations, et par ceux qui les représentent à la base, face à une offre de coopération sur financement extérieur, ne tiennent pas compte de la nature et du discours de l'opérateur, mais de la réalité de sa pratique. Ces stratégies tendent à engranger des bénéfices à court terme, au besoin au prix de "compromis entre la réalité de leurs besoins individuels ou collectifs et ce qu'ils perçoivent comme l'offre financière et de service présentée par l'ONG"⁸⁵. Elles sont toujours plus fortes que celles développées par l'opérateur, car elles jouent sur le facteur stratégique pour un opérateur astreint à des obligations de résultat : la durée.

Cet acquis récent, qui se traduit aujourd'hui par une plus grande exigence de réalisme de tous les acteurs de l'aide française, n'est spécifique ni à l'aide française, ni à l'Afrique au Sud du Sahara. Il est pertinent pour tous les acteurs de l'aide au développement⁸⁶ et se retrouvent dans d'autres aires culturelles⁸⁷. Il pose une question fondamentale à la politique de coopération : celle de la réalité de la réciprocité dans la recherche d'un partenariat pour le développement local, même en prise direct avec la société civile.

En termes plus opérationnels, ce constat implique de ne pas faire dépendre la réalisation des investissements sociaux ou économiques, qui est et doit rester la finalité du projet, de l'aboutissement d'une démarche de développement social. Ceci ne dénie en rien l'importance d'une implication des populations tant par rapport aux choix qui les concernent qu'à la gestion de leurs équipements de proximité. Cette reconsidération doit s'accompagner d'une mise en œuvre d'actions de développement social non conditionnées et contraintes sur la durée par la mise en œuvre d'investissements. La récente réorganisation du MAE avec la création de la mission de la coopération décentralisée peut servir cette nécessité opérationnelle.

3.2.2 APPUI A LA GESTION PARTICIPATIVE PAR LES PROJETS RURAUX DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Les projets de développement local sont des opérations qui apportent, sur un territoire bien délimité et pour une durée définie à l'avance, un appui aux populations pour renforcer leurs capacités à promouvoir le développement local. Les résultats attendus sont l'organisation et le renforce-

⁸⁵ GRET, Ibid.

⁸⁶ qui utilisent souvent les services dans mêmes opérateurs.

⁸⁷ par exemple en Asie, cf. M. Hennion, La mobilité induite par la restructuration des bidonvilles en Inde, thèse EHESS, 1989.

ment des compétences des populations (en matière de maîtrise d'ouvrage locale) et la réalisation d'investissements⁸⁸, la pondération des priorités étant plutôt favorable aux investissements.

3.2.2.1 Présentation

Les projets de développement local ont été mis en œuvre par l'AFD et, dans une moindre mesure, par le MAE-CF. Entre 1987 et 1997, 20 projets de développement local ont été réalisés par l'AFD, dont 17 en Afrique de l'Ouest. Ils ont mobilisé 534,9 millions FF.

Sur la période 1990-1997, il est utile de rappeler que les projets de développement local ont mobilisé moins de 5% des financements de l'AFD pour le développement rural. Dans le même ordre d'idée, le FIL de Sikasso a mobilisé de l'ordre de 100 000 FF⁸⁹.

L'historique de ces projets est le suivant⁹⁰ : "En réponse à l'échec des projets d'appui à la production agricole des décennies 60 et 70, les projets de développement rural intégré se sont mis en place à la fin des années 70, avec le but de prendre en compte la diversité des besoins des populations rurales. Ces projets, qui assuraient à la fois l'appui aux producteurs, à la commercialisation, au crédit, et intégraient divers objectifs de développement social en milieu rural, étaient caractérisés par leur manque de souplesse et leur dirigisme.

Les années 1980 ont été marquées par la mise en exergue de la dégradation des ressources naturelles et du potentiel productif pour l'agriculture et l'élevage, dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne. Cette prise de conscience a conduit à la mise en place de projets de gestion de terroir. Ceux-ci ont cherché à promouvoir une gestion reproductible des ressources naturelles, avec la participation des communautés villageoises au diagnostic sur l'évolution de leur environnement et à la recherche de solutions palliatives à sa dégradation.

Mais, malgré l'urgence apparente de parvenir à une meilleure gestion des terroirs, les communautés villageoises se sont désintéressées de ces projets qui ne répondaient pas à leurs contraintes les plus immédiates : le souci de maintenir ou d'augmenter leurs revenus dans un contexte économique difficile, et la dégradation des infrastructures de desserte et des services sociaux.

A Koumantou, entre 1995 et 1998, les investissements réalisés par le biais de la CAT/GRN⁹¹ ont été : 7 aménagements agropastoraux, 9 infrastructures socio-éducatives et 10 investissements économiques, pour un montant total de 300 millions F CFA.

De plus, ces projets n'ont en général pas suffisamment travaillé à l'appropriation de leur démarche par les populations, condition essentielle de la pérennité et de l'impact de leur action. Les associations de villageois créées pour la circonstance sont souvent restées sans réalité opérationnelle.

Les projets de développement local ont donc tiré les enseignements de ces expériences pour mettre en place de nouvelles procédures permettant de répondre à des objectifs plus étendus :

- la réalisation d'infrastructures sociales, d'aménagement du terroir, et d'actions en faveur de la diversification de l'activité économique locale, avec la prise en compte des besoins exprimés par les communautés villageoises ;
- la structuration de la société civile, par le transfert des compétences de maître d'ouvrage aux populations rurales".

⁸⁸ AFD, Le Développement local – Atelier de Septembre 98 (C. Barrier)

⁸⁹ MAE – Coopération et francophonie, Le Fonds d'investissement local de Sikasso, Mali, 1998.

⁹⁰ AFD 1998, *ibid* (J. Delarue)

⁹¹ La cellule d'aménagement de terroirs/gestion des ressources naturelles de Sikasso, Mali – L'expérience de la commune de Koumantou

Sous des dénominations diverses dont la plus actuelle est le Fonds d'Investissement Local (FIL), ils tendent à partager les caractéristiques suivantes :

- la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'État (avec la perspective d'un basculement en faveur des collectivités locales au fur et à mesure de leur émergence) ;
- la maîtrise d'œuvre est assurée par un opérateur privé (associatif ou prestataire de services) qui en assume la gestion selon des termes de référence et un contrat qui lui font obligation de résultat ; sa rémunération est forfaitaire ; l'opérateur constitue une ou des équipes pluridisciplinaires qui appuient les villages pour la réalisation d'un diagnostic, puis interviennent en appui pour le montage des dossiers, le fonctionnement des instances intervillageoises de sélection des projets ; les compétences locales ou nationales sont mobilisées en priorité dans une perspective de renforcement des capacités et de réduction des coûts de gestion⁹³ ;
- les investissements sont sélectionnés au sein d'un comité d'octroi où les acteurs locaux sont représentés et financés sur un fonds apporté par l'intervenant extérieur, avec une contrepartie financière et/ou en main d'œuvre apportée par les populations bénéficiaires.

'Le fonds intervillageois, géré par le Comité d'attribution intervillageois, (CAI) est alimenté de deux façons :

une cotisation annuelle versée par chacun des villages adhérents. Elle ouvre droit à la présentation de dossiers de financement. Son montant est déterminé par chaque CAI.

les villages ayant bénéficié d'un cofinancement du FIL s'engagent à contribuer au fonds intervillageois de leur zone, proportionnellement à la subvention reçue (20%). Ces cotisations sont étalées sur cinq ans, avec un an de différé.⁹² "

Tableau 1 : Décisions de financement de l'AFD de projets liés au développement local 1989-97

Année	Pays	Objet	Nature ⁹⁴	Montant (en millions de FF)	
				CFD	coût total
1989	Madagascar	Projet de DRI de la région du Lac Alaotra	DRI/GT	35,0	49,0
		Projet de DRI de la région du Lac Alaotra	DRI/GT	6,5	8,1
1990	Burkina Faso	Projet de gestion de terroir dans le Ganzourgou	GT	46,0	82,5
	Burkina Faso	PD Rural Intégré-Houët, Kossi, Mouhoun (phase 1)	GT	41,0	170,5
	Niger	Programme intégré de GRN (PIGREN)	GT	16,0	27,6
	Niger	Projet de GT de Filingué (phase 1)	GT	31,0	43,6
	Sénégal	Programme intégré de conservation et de gestion des ressources naturelles (PICOGERNA)	GT	8,0	20,6
1991		aucun			
1992	Cameroun	Développement paysannal et aménagement de terroirs dans les régions cotonnières du Nord	GT	40,0	59,0
	Bénin	Programme de gestion des ressources naturelles – volet bassin versant Programme de gestion des ressources naturelles – volet bassin versant	GT	13,0	37,9
1993	Burkina Faso	Projet de développement local de Bassemeyam	DL	3,8	5,2
1994	Côte d'Ivoire	Programme national de gestion de l'espace rural	GT	22,0	24,8
	RCA	Projet de développement péri-urbain de Bangui	DL	11,6	
	Niger		DL	20,0	28,0
1995	Burkina Faso	PDL du Yatenga, Ganzourgou, Tapoa	DL/CD	35,0	62,0
	Comores	Projet de développement régional de Mohéli	DRI	11,9	16,7
	Mali	Projet PADL Gao	DL	34,0	4602
	Côte d'Ivoire	Appui aux fonds régionaux d'aménagement rural	DL	120,0	280,0

⁹² idem

⁹³ par exemple, pour le Burkina Faso, l'emploi de bureau d'études locaux correspond à une réduction de moitié des coûts de gestion et un doublement des fonds disponibles pour les investissements, cf. compte-rendu de la réunion sectorielle agricole des bailleurs membres de l'UE du 27 avril 1998.

⁹⁴ DRI : développement rural intégré – GT : gestion de terroir – GRN : gestion des ressources naturelles – DL : développement local – CD : coopération décentralisée.

Année	Pays	Objet	Nature ⁹⁴	Montant (en millions de FF)	
				CFD	coût total
	RCA	Projet d'infrastructures socio-éco en zone cotonnière	DL	12,6	
	Tunisie	PDRI de Sid Bouzid	DRI	90,0	200,0
	Tunisie	PDL de Siliana	DRI/GT	90,0	224,0
1996	Bénin	PDL Picardie-Zou	DL/CD	3,0	12,0
	Burkina Faso	PDRI-HKM (phase 2)	DL	34,0	63,5
	Burkina Faso	PDL Tanghin Dassouri	DL/CD	1,2	5,3
	Burkina Faso	PDL de Komki-Ipala	DL/CD	1,8	3,1
	Mali	Projet de GT et de DL San-Koutalia	DL	4,6	9,0
	Mali	Appui aux collectivités locales Mopti		3,8	3,8
	Niger	PGT de Filingué (phase 2)	DL	20,0	30,0
		Projet Tombouctou Ouest	DL	12,5	23,5
TOTAL 89-97				768,3	
TOTAL 98-97 Développement Local / Gestion de Terroir				534,9	

Source : AFD 1998, Le développement local, Atelier de septembre 1998.

Ces caractéristiques partagées ne sont pas des principes incontournables, des variations autour du schéma de base ayant été retenues selon la date de mise en œuvre du projet (évolution de la réflexion interne de l'AFD) et le contexte institutionnel local vis-à-vis de l'avancement de la décentralisation.

Les catégories d'investissement considérées dans les projets de développement local sont :

- les infrastructures sociales ;
- la mise en valeur durable des ressources naturelles ;
- les initiatives économiques nouvelles à rentabilité immédiate et à fort impact sur le développement local.

3.2.2.2 Acquis de la pratique

Le point fort des projets de développement local est la réalisation des investissements. "Les procédures, la souplesse et la visibilité de l'intervention permettent d'obtenir un investissement matériel élevé et, qui plus est, maximisent son effet induit sur l'économie locale du fait de la maîtrise d'ouvrage locale des investissements⁹⁵". Les principaux avantages sont les suivants⁹⁶ :

⁹⁵ AFD 98, ibid. (P. Freudiger)

⁹⁶ AFD 98, ibid. (J. Delarue)

La réalisation des investissements reste le point fort des projets de développement local. Les limites apparaissent de plus en plus clairement en termes de goulot d'étranglement de consommation des crédits, de pérennité des organisations mises en place et de capacité d'innovation en matière de dynamisation de l'économie locale. La rigidité des procédures de chaque bailleurs de fonds handicape sérieusement la probabilité d'une convergence des approches. Il n'est donc guère possible de définir une politique nationale sur ces prémisses.

- meilleure adéquation des investissements aux attentes des populations locales (par rapport aux projets sectoriels) et donc possibilité de prise en charge de l'entretien des réalisations par ces dernières ;
- qualité des réalisations techniques ;
- mise en œuvre des travaux par des entreprises locales, avec des retombées plus directes sur l'économie locale et des garanties de bonne fin mieux contrôlées ;
- mobilisation effective de la capacité d'autofinancement de la population, liée principalement à la transparence des procédures de sélection des projets et d'individualisation du but du prélèvement ;
- émergence progressive d'une prise en considération par les populations de la gestion de l'espace (ou du moins d'une approche institutionnelle et non plus traditionnelle de cette gestion).

Les acquis sont également importants en termes de procédures de mise en œuvre des projets, avec la mise en place d'une maîtrise d'œuvre privée, majoritairement locale et présentant des bonnes garanties de contrôle des dépenses. La démonstration de la viabilité d'une alternative à la maîtrise d'œuvre publique est un acquis majeur dans la pratique des projets de développement.

Par contre, des effets de seuil sont anticipés dans le cas d'une canalisation de ressources importantes ou d'une diversification des investissements possibles vers les organisations portées par les FIL. "Dans cette hypothèse, le risque de submerger les CAI sous un flot trop important de financement et de les noyer sous une gestion de procédures complexes, mais surtout celui de les mettre en concurrence avec les communes rurales apparaît grand⁹⁷". La focalisation sur le local, voire le micro-local handicape les possibilités de changement d'échelle. Il est difficile de concevoir la mise en œuvre des projets de développement local étendus à la région, comme le montre l'expérience de l'AFD au Sénégal avec Tambacounda, Kolda et Ziguinchor⁹⁸.

Les investissements sociaux, clairement privilégiés par les populations, sont souvent inutilisés (écoles ou dispensaires vides) dans la mesure où la prise en charge financière par le village, dans le cadre d'un projet public d'investissement, de l'instituteur ou de l'infirmier n'est pas envisagée⁹⁹. Dans l'attente d'une affectation hypothétique, les bâtiments se dégradent faute d'entretien.

La précarité des acquis en termes de processus d'émergence d'une maîtrise d'œuvre locale fondée sur une démarche participative fait l'objet d'un certain consensus, même s'il est plus souvent traduit en interrogation du fait de la durée insuffisante des projets en cours. L'hypothèse sous-jacente est que les structures mises en place par le projet ne lui survivront pas¹⁰⁰. De fait, elles sont entièrement structurées autour du dispositif proposé et leur capacité de mobilisation tient essentiellement à l'accès à ce guichet.

En l'absence d'intégration claire et prédéfinie (dans la réglementation et dans la faisabilité du projet) dans le dispositif institutionnel (national ou décentralisé), les projets fondent leur légitimité sur des comités ad hoc qui ne font partie ni de l'activité régulière de l'Administration, ni de

⁹⁷ MAE-CF, Le FIL de Sikasso, Mali, 1998.

⁹⁸ CEDRAT, Étude de faisabilité du projet de développement local des régions de Ziguinchor et Kolda, 1996.

⁹⁹ compte-rendu de la réunion sectorielle agricole des bailleurs membres de l'UE du 27 avril 1998 pour le Burkina Faso.

¹⁰⁰ AFD 98, Ibid. synthèse atelier 1.

celle d'institutions émanant de la société civile. Ce dispositif de pilotage n'a d'autre légitimité que celle conférée par le statut d'interlocuteur privilégié du bailleur de fonds¹⁰¹.

Les volets de renforcement des capacités des acteurs locaux sont pourtant intégrés aux projet, mais tout en restant une priorité de second ordre à la fois du fait de la courte durée de vie des projets (3 ans) et du fait de la difficulté à bien suivre des indicateurs de résultat pertinents (travers de la logique de l'opérateur privé).

L'impact des projets de développement local sur la perception, par les populations et leurs structures pérennes de pouvoir, d'un renversement de perspective, eux-mêmes devenant les principaux initiateurs et gestionnaires des actions de développement et non plus l'État, n'est pas un acquis.

La tutelle ministérielle n'est que de principe à la fois du fait de l'éloignement entretenu par l'opérateur et de par la nature transectorielle des opérations mises en œuvre.

L'émergence d'un savoir-faire spécifique pour l'opérateur et ses sous-traitants est effective. Le problème qui se pose est celui de sa pérennisation, dépendante dans le schéma actuel, d'une offre extérieure. La mise en commun réalisée dans quelques pays entre bailleurs de fonds permet de faire perdurer ces compétences au fil des projets des uns et des autres, sans apporter de solution durable.

La coordination est un problème majeure induit par la généralisation de ce type de projet auprès de tous les bailleurs de fonds (bilatéraux, Union Européenne, FENU, PNUD, etc.). Chacun adopte des variations au schéma de base, les différences les plus sensibles portant sur le niveau et la nature de la contribution financière exigée des bénéficiaires. La rigueur et les exigences en termes de programmation et de suivi des investissements sont également stratégiques. Les acteurs locaux comparent les avantages du projet qui leur est proposé par rapport à d'autres à proximité, et, même si cette comparaison n'entraîne pas forcément de marchandage, elle ne peut que compromettre l'atteinte de l'objectif en termes de processus de prise en charge pérenne.

Au niveau des projets, des problèmes de coordination émergent entre la volonté de mettre en œuvre une approche intégrée avec une logique structurante exigeante et des actions ponctuelles entreprises par des ONG ou des acteurs de la coopération décentralisée.

Les principaux bailleurs ont pris conscience de l'impact de l'insuffisante coordination d'actions de même nature. Des stratégies de rapprochement se mettent en place progressivement (cf. § 4.3, page 44).

L'articulation des projets de développement local avec les collectivités territoriales a été exprimée dès leur conception. Elle n'a pas été mise en œuvre jusqu'à là.

La prise en compte de l'émergence des collectivités locales est affichée pratiquement depuis 1995¹⁰³. Elles n'en

sont pas pour autant intégrées pleinement dans le dispositif (hormis au Sénégal, mais seulement au niveau des études de faisabilité) et insérées dans une relation hiérar-

"L'inscription des projets dans le processus de transfert de compétences aux collectivités locales leur confère une dimension institutionnelle forte. Ils permettent la mise en place expérimentale des outils essentiels (...). Dans cette phase transitoire, les structures projets peuvent s'avérer indispensables, mais il conviendra, dès que possible, de promouvoir des solutions pérennes (...) et d'intervenir dans ce cadre."¹⁰²

¹⁰¹ Freudiger & al., Les interventions de développement local : le point sur les démarches et quelques recommandations à propos du cas burkinabé, IUED, déc. 97.

¹⁰² CFD, Orientations stratégiques pour les projets de développement local, Sept. 1995.

¹⁰³ CFD, Problématique des projets d'appui au développement local – conclusions et recommandations des évaluations rétrospectives, mai 95.

chisée claire. Elles émergent parfois au projet comme un partenaire parmi d'autres (Burkina Faso, Zorgho).

Conclusion

Si "aucune intervention de développement local ne se trouve dans une situation de réussite sur le triple plan de l'amélioration des capacités contributives des populations, de la réhabilitation des ressources du milieu physique et de la création ou du renforcement d'institutions locales pérennes et indépendantes"¹⁰⁴, les acquis des projets de développement local ont été considérables.

La transition nécessaire induite par l'émergence progressive de collectivités locales devient de plus en plus impérative. L'orientation retenue, après débat interne¹⁰⁵, par l'AFD est un basculement de l'appui apporté dans le cadre des projets de développement local vers les collectivités locales, ce qui suppose la mise en place d'un cadre institutionnel et de financement au niveau national, et donc un travail de concertation avec les autres bailleurs de fonds.

Un enjeu stratégique de cette démarche sera la définition de critères de programmation et de normes d'exécution qui induisent, autour des choix portés par les conseils communaux, une maîtrise d'ouvrage locale soucieuse de transparence, de plus d'équité et d'efficacité.

Un principe d'action également important peut être de partir exclusivement des acteurs locaux existants pour définir les priorités en termes planification des investissements. Ceci suppose, pour les projets à venir, des études de faisabilité plus opérationnelles, donc plus longues, avec la préoccupation de bien maîtriser, au-delà du diagnostic physique, les contraintes et les potentialités en termes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre locales.

¹⁰⁴ AFD 98, Ibid. (P. Freudiger)

¹⁰⁵ sur l'alternative consistant à maintenir un second guichet pour maintenir un appui financier aux initiatives à la base ; cette option n'a pas été retenue dans la mesure où elle a été considérée comme une marque de défiance vis-à-vis des collectivités locales.

4. PRATIQUES D'AUTRES BAILLEURS DE FONDS

4.1 BANQUE MONDIALE

La Banque Mondiale a d'abord intégré dans sa pratique les collectivités locales en milieu urbain. Une évolution émerge dans ce sens en milieu rural.

En milieu rural, les interventions de la Banque ont été jusqu'à peu fortement ancrées sur la gestion des ressources naturelles sur la base de la mobilisation des groupements à la base. Elle s'inscrit dans une logique de programme, avec pour opérateur principal une cellule centrale. La décentralisation n'est pas prise en compte et la capacité d'évolution du dispositif vers l'intégration de cette approche (coordination des bailleurs) ne s'est pas affirmée à ce jour. Le second volet de l'action de la Banque en matière de développement rural est la vulgarisation agricole (PNVA), avec une démarche de déconcentration où la participation des producteurs est plus instrumentale que moteur. Des évolutions dans le sens des projets de développement local apparaissent dans de nouveaux projets, comme le Projet d'Appui aux Communautés Villageoises et le PNGTER en Côte d'Ivoire.

En milieu urbain, la Banque évolue actuellement en Afrique sub-saharienne vers des Programmes d'Appui aux Communes (PAC). Cette évolution fait suite aux projets urbains des années 70 qui, par la restructuration des quartiers précaires et la construction de trames assainies, se proposaient de réduire les inégalités d'accès aux services urbains. Face aux relatifs échecs enregistrés, et pour s'inscrire dans l'approche plus large de prise en compte des "dimensions sociales de l'ajustement structurel", la Banque a reporté ses financements sur les agences de travaux à haute intensité de main d'œuvre (AGETIP). L'objectif global était la lutte contre le sous-emploi.

Le bilan de cette démarche (encore en cours dans de nombreux pays), plus modeste dans ses objectifs que la précédente, est positif, mais avec :

- des problèmes quant à la définition des responsabilités sur la qualité de la prestation ;
- des faiblesses en matière de cohérence de la programmation des investissements ;
- des impasses en terme de pérennisation des acquis (infrastructures, organisation et ressources humaines) qui se profilent à moyen terme.

Tout particulièrement, l'articulation avec l'assainissement de la gestion des collectivités locales pose problème : l'efficacité opératoire des AGETIP a suscité la multiplication des opérations et des structures, avec une forme de concurrence sur les conditions de financement des différents bailleurs. Les maires ont logiquement profité de cette abondance d'offres pour multiplier les opérations, à des coûts financiers qui ne reflètent pas les conditions d'une gestion pérenne.

Les PAC correspondent à l'étape suivante¹⁰⁶. Ils se sont mis en place d'abord en Mauritanie (avec les succès mitigés d'une expérimentation), puis au Sénégal. Ils s'ancrent fortement sur la décentralisation, avec pour objectif de "transférer progressivement les fonctions et la responsabilité de la mise en place et de l'entretien des services urbains et des infrastructures aux communes"¹⁰⁷.

Le diagnostic porté sur la problématique urbaine fait état d'une crise durable liée à (a) la restriction des ressources, (b) l'impossible fiscalité locale et (c) des économies à faible valeur ajoutée. L'évolution du dispositif institutionnel est marquée par la disparition de l'Etat-providence, la dé-

¹⁰⁶ C. Farvacque-Vitkovic' & L. Godin, *The Future of African Cities: Challenges and Priorities in Urban Development*, Banque Mondiale, janvier 1998.

¹⁰⁷ Présentation du PAC et formation à la préparation des contrats de ville, Agence de Développement Municipal, Dakar, 1998.

centralisation, l'affaiblissement de l'administration centrale et l'émergence du secteur associatif et des agences d'exécution de travaux.

Le Contrat de Ville¹⁰⁹ définit les engagements de la municipalité et de l'Agence de Développement Municipal (maître d'ouvrage délégué sur financement Banque). Il est défini sur la base d'un audit externe portant sur l'état et les besoins en matière d'infrastructures et d'équipements¹¹⁰, sur les capacités financières et leur marge d'amélioration, et sur l'organisation des services communaux¹¹¹. Il se traduit, pour l'exécution, en :

- un Programme d'Ajustement Municipal (finances et institutionnel) ;
- un Programme d'Investissements Prioritaires (PIR) ;
- et un Programme d'Entretien Prioritaire (PER).

Les communes urbaines disposent alors de deux modes de financement, l'un particulièrement avantageux (90% de subvention, 10% de contrepartie) destiné aux investissements physiques au prorata de la population, l'autre plus exigeant, est fonction de la capacité financière de la commune (à concurrence de 6% de la moyenne mensuelle de ses recettes).

Le projet appuie directement chacun des acteurs, administrations centrales et secteur privé mobilisé pour l'exécution et la maîtrise d'œuvre des travaux.

La démarche est engagée avec une approche technico-économique. Dans la logique du projet, la participation des habitants s'instaure autour des choix de dépense, au niveau communal avec des débats en conseil municipal (avec la présence de l'opposition politique) et au niveau des quartiers, avec les organisations à la base (qui ont été identifiées en amont par le bureau d'études chargé de réaliser l'audit urbain). Un risque notable, constaté occasionnellement dans la pratique (Mauritanie), est que cette démarche soit omise dans la mise en œuvre opérationnelle du projet.

Les prolongements envisagés de ce type de programme, qui sont autant de conditions de la pérennisation des acquis, sont :

- l'harmonisation des conditions de financement des investissements des collectivités locales par les bailleurs de fonds ; la démarche incitative retenue souffrirait (et souffre de fait) très sérieusement d'une concurrence aux opérations par des conditions préférentielles d'accès aux financements extérieurs ;
- la définition de la répartition des tâches entre ADM et AGETIP et l'ouverture du marché de la maîtrise d'ouvrage déléguée à la concurrence ;
- la réforme en profondeur de la fiscalité locale (avec priorité à la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la patente) ;
- la constitution d'une épargne locale et l'émergence d'institutions financières spécialisées dans la mobilisation des emprunts des collectivités locales.

"Les principales composantes du PAC sont :

1. le développement institutionnel des autorités centrales et locales grâce à :
 - l'exécution d'un programme d'ajustement municipal (PAM) s'appuyant sur un contrat de ville et une convention entre l'ADM et les communes,
 - des mesures d'appui visant à instaurer un climat favorable au déroulement de ces PAM ;
2. des investissements physiques, englobant le financement de la construction, de la réhabilitation et de l'entretien des équipements, installations et des services publics sous la responsabilité des autorités locales¹⁰⁸."

¹⁰⁸ ADM, Manuel de procédures, PAC, Oct. 1998

¹⁰⁹ idem

¹¹⁰ ADM, Canevas de l'audit urbain, PAC, Oct. 1998.

¹¹¹ ADM, Canevas de l'audit financier et organisationnel, PAC, Oct. 1998

Il y a donc, entre l'approche en milieu urbain et celle en milieu rural, une claire contradiction pratiquement terme à terme, avec une focalisation exclusive soit sur les collectivités locales (milieu urbain), soit sur les groupements à la base (milieu rural).

Les questions à éclaircir sont a) l'analyse proposée par la Banque, en dehors des justifications liées au pragmatisme ou à la segmentation interne des divisions techniques, de cette antinomie et, b) la capacité d'évolution vers une plus grande convergence ou d'ouverture aux autres acteurs de l'aide des deux dispositifs en place.

4.2 UNION EUROPEENNE

L'Union Européenne mobilise une certaine diversité de configuration d'appui au développement communal et d'appui aux initiatives à la base (ces dernières correspondant au terme de "coopération décentralisée", ce qui introduit souvent quelques confusions par rapport à la terminologie française). Les principaux traits de ces moyens sont repris ci-après, étant entendu qu'il y a en la matière une grande diversité sur le terrain pour une documentation relativement faible.

4.2.1 COOPERATION DECENTRALISEE (LIGNE B7-6430)

La coopération décentralisée doit être comprise comme la participation d'acteurs variés de la société civile à la discussion des priorités et à la mise en œuvre d'actions de développement, sur la base d'initiatives émanant de ces acteurs¹¹² (compréhension anglo-saxonne du terme). Son objectif global est le renforcement du rôle direct de la société civile dans le processus de développement. Elle s'assimile plus à un appui à la gestion participative locale qu'aux actions désignées par l'aide française comme l'appui à la décentralisation.

Le point central est le partenariat Nord-Sud : entre régions, municipalités ou communes, entre universités, ONG, entreprises, syndicats. Les projets peuvent être spécifiques (volumes financiers limités, approches expérimentales) ou s'intégrer dans une approche programme plus large (projet de développement local) ou une démarche sectorielle ou thématique.

Elle a été conçue comme un outil de financement nouveau, permettant de sortir des cadres usuelles de la coopération de l'UE. Les fonds sont directement mis à disposition des ONG locales, l'État étant cantonné dans une fonction de facilitation. Elle émerge concomitamment et pour des raisons similaires à l'appui aux initiatives à la base de l'aide française.

Les principes stratégiques mis en avant sont les suivants¹¹³ :

- un nombre important d'acteurs doit être associé aux activités de manière à participer aux prises de décision ;
- une approche programme doit être mise en œuvre avec pour objectif un ensemble cohérent d'actions complémentaires ;
- un appui doit viser le renforcement des capacités des acteurs et le contrôle des initiatives à la base par les acteurs décentralisés ;
- le rôle de l'État doit être redéfini pour évoluer vers la facilitation des initiatives locales et la création d'un environnement porteur.

¹¹² UE, Fiche de synthèse Coopération décentralisée, 1998.

¹¹³ EC, DG VIII, Towards sustainable water resources management, Guidelines for water resources development co-operation, septembre 1998.

Les objectifs spécifiques poursuivis par le volet coopération décentralisée de la Commission sont principalement les suivants :

- renforcer les collaborations à tous les niveaux entre les acteurs économiques et sociaux ;
- encourager la participation active des bénéficiaires directs dans la prise de décision et les différentes étapes de l'exécution du programme ;
- avancer vers une répartition plus équitable et plus durable du développement économique et social par la participation ;
- impliquer un large éventail d'ONG du Nord et du Sud pour disséminer les impacts des activités de l'UE ;
- intégrer la dimension locale dans les activités de développement, avec une attention particulière pour la décentralisation et la régionalisation.

Le volume des montants mobilisés pour le 8^{ème} FED au titre de la coopération décentralisée est de 176 MECU (de l'ordre de 1 milliard de FF) pour les pays ACP.

Dans la programmation du FED, les montants alloués à la coopération décentralisée font généralement l'objet d'un programme de microréalisations (PMR) assimilable sommairement au FSD de l'aide française : focalisation sur l'amélioration des conditions de vie des populations au niveau local par des réalisations concrètes et de petite taille (infrastructures à caractère social ou économique) destinées à des villages, quartiers ou associations d'usagers. Dans certains cas comme au Sénégal¹¹⁴, la mise en œuvre de ces fonds a donné lieu à une concertation entre organisations d'élus communaux et organisations d'ONG.

Ces fonds peuvent, comme pour les FSD, être mobilisés pour contribuer à d'autres opérations à caractère plus expérimental.

Les évaluations estiment en général que "l'appropriation par les populations est satisfaisante, mais que le PMR pourrait améliorer sa souplesse d'intervention. Par ailleurs, le PMR ne dispose pas d'un véritable dispositif de suivi-évaluation et l'appui du PMR aux acteurs locaux et aux bénéficiaires est jugé insuffisant. La responsabilisation des bénéficiaires notamment en ce qui concerne la gestion et l'entretien des infrastructures est donc faible, mettant en danger la pérennité des infrastructures¹¹⁵".

Les problèmes à résoudre, tels que présentés dans les termes de référence d'un contrat-cadre d'appui à la Coopération décentralisée¹¹⁶, sont les suivants :

- le manque de clarté du concept de coopération décentralisée ;
- le manque d'opérationnalisation de la coopération décentralisée : absence de procédures adaptées, complexité des modalités méthodologiques et techniques de gestion des actions ;
- une pratique réductrice, trop souvent réduite à la réalisation de micro-projets sans cohérence, sans une réelle mobilisation des acteurs et sans s'inscrire dans une dynamique de développement durable.

¹¹⁴ GRET, Étude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG - 4 études de cas : Belgique, France, Sénégal, Union Européenne, 1997.

¹¹⁵ ECDPM, Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali, Mars 1999.

¹¹⁶ TDR contrat-cadre pour des actions d'étude, d'appui méthodologique et d'assistance technique Ligne budgétaire B7-6430 coopération décentralisée, Juillet 1998.

4.2.2 PARTENARIAT AVEC LES OSI (LIGNE B7-6000)

Cette ligne budgétaire concerne le cofinancement d'actions de développement dans les pays ACP et des actions de sensibilisation en Europe. Elle a atteint 200 millions d'Euros en 1997, en ne prenant pas en compte les activités des OSI relatives à l'aide humanitaire, l'aide alimentaire et des programmes spéciaux.

Une part importante est consacrée aux projets eau-assainissement.

Les OSI travaillent en associations avec des organisations locales et les bénéficiaires directs. Elles sont considérées comme étant en prise directe avec la demande sociale. Même si la coordination avec les actions publiques pose parfois problème, cette approche a démontré de réels succès quand le partenariat à l'échelon local entre l'OSI, les autorités locales et un appui technique se met en place. Un atout significatif est l'acceptation par les bénéficiaires de la mise en œuvre d'une contribution directe à l'investissement et son entretien.

L'expérience amène cependant à souligner que le renforcement des capacités pour pérenniser les structures mises en place demande des efforts sur le long terme, bien au-delà de la durée du cycle de projet.

4.2.3 APPUI A LA DECENTRALISATION ET A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Depuis quelques années, la Commission met en place des programmes de soutien à la gestion décentralisée des villes en Afrique sub-saharienne. La Côte d'Ivoire peut être considérée comme le pays dans lequel l'apprentissage par la CE de cette approche a été le plus constant et le plus porteur d'enseignements : Programme de Développement des Communes Côtières (PDCC) sur le 7^{ème} FED, préparation du Programme de soutien à la décentralisation et à l'aménagement du territoire (PSDAT) pour le 8^{ème} FED.

Les principaux traits du PSDAT sont présentés ci-après à titre d'illustration d'une démarche qui synthétise l'apport de l'expérience en matière d'appui au développement communal, et ce dans un cadre très cohérent d'analyse.

Les objectifs spécifiques poursuivis sont l'amélioration des services régionaux et locaux, la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance et l'expérimentation d'outils performants en matière de planification des équipements publics.

Les résultats attendus¹¹⁷ sont les suivants :

- l'amélioration du cadre de vie, de l'emploi et des services rendus aux populations (assainissement, voirie urbaine, infrastructures scolaires, zones artisanales, alimentation en eau, etc.) ;
- l'implication durable des populations dans le processus de développement (renforcement des associations de base, instauration d'un dialogue approfondi société civile/autorités communales, etc.) ;
- l'amélioration administrative (traitement plus rapide des dossiers, équité d'accès aux services locaux, instauration d'un partenariat réel administration/secteur privé, etc.) ;
- l'amélioration de la fonctionnalité et de la productivité des investissements publics (réalisation de schémas régionaux et locaux directeurs de développement des équipements, étude et expérimentation d'équipements publics mieux conçus et moins coûteux, etc.).

Dans ce cadre, les actions envisagées comportent 3 grappes d'activités :

¹¹⁷ Proposition de financement 8^{ème} FED, février 1999.

- (a) un projet de renforcement institutionnel de la démocratie locale et de la décentralisation, qui vise à favoriser l'enracinement de la démocratie et de la bonne gouvernance,
- (b) un projet de renforcement des outils de planification participative
- (c) un projet de renforcement des services offerts aux populations pour appuyer la structuration du territoire par le confortement du rôle régional des 5 localités chefs-lieux de région¹¹⁸.

Le détail des activités programmées est joint en annexe (volume III, Annexe 4 : bonnes pratiques).

Le budget du projet sur 5 ans est de 49,5 millions d'ECU, soit 324,7 MFF, ce qui pose dès l'abord les limites de l'exercice, du moins dans le cadre de l'aide française. La volonté démontrée de prendre en compte la globalité des problèmes livre cependant nombre de pistes pertinentes. Le fait que le programme est été accepté dans ses principes par les autorités nationales est un autre élément d'information important.

4.3 COORDINATION ENTRE BAILLEURS DE FONDS

Les partenaires locaux et nationaux des agences de coopération ont à faire face à une multiplicité d'approches, de principes, de dispositifs de gestion, de plans comptables et de langues. Les exigences en termes de procédures de passation des marchés varient, de même que le type de suivi-évaluation imposé.

Les approches sectorielles peuvent être contradictoires, malgré des efforts notables de coordination (tables rondes, groupes informels de coordination) qui désignent une tête de file par dossier et, selon le degré de rapprochement acquis, une répartition des rôles ou une segmentation géographique.

De la même manière, les approches sur le terrain sont extrêmement variées, malgré une demande de convergence par les autorités nationales. Si un corpus de bonnes pratiques se dégage entre les principaux bailleurs de fonds, il reste très largement au niveau des grands principes, tels que :

- la participation des populations à toutes les phases du projet ;
- l'existence d'un volet renforcement des capacités ;
- l'élargissement des entrées sectorielles à des approches plus intégrées (développement rural, environnement urbain).

La pratique apparaît souvent comme des interprétations de ces principes où les concepteurs du projet, et surtout les opérateurs, disposent de marges de manœuvre importantes.

Parmi les principaux bailleurs de fonds, certains, la BAD par exemple ou les Fonds arabes, poursuivent des stratégies à contre-courant et participent peu à la coordination.

Certaines ONG et les premiers pas de la coopération-jumelage sont intervenus également ponctuellement, sans cohérence dans l'approche avec les acquis d'expérience du milieu de l'aide. Ces actions fondées uniquement sur le don peuvent créer des situations de dépendance des populations qui rendent impossibles ou en tout cas non viables sur le moyen terme d'autres interventions plus structurantes¹¹⁹.

Les populations peuvent être désorientées, ou jouer des concurrences implicites. Des réalisations qui pour tel projet vont requérir une participation financière vont être l'objet d'une subvention

¹¹⁸ idem.

¹¹⁹ exemple de zones ponctuelles au Nord-Cameroun incluses dans le DPGT.

pour tel autre projet. De la même manière, des indemnités de déplacement ou de formation vont être proposées ici mais pas ailleurs.

Lorsqu'il y a eu succession ou simultanéité des projets de gestion participative, les populations peuvent adopter une approche purement instrumentale de l'offre de coopération, qui compromet la pérennité des structures mises en place.

Les situations locales sont contrastées pour chacun de ces aspects et les outils d'évaluation manquent, comme a priori un dispositif, commun à l'État et à tous ses partenaires au développement, qui en serait porteur.

La réflexion sur la convergence est dans tous les esprits et chacun (PNUD, IDA, Coopérations bilatérales) se propose d'en être le chef de file. Le thème de la convergence est présent dans les attendus des termes de référence de toutes les études sectorielles.

Des rapprochements opérationnels sont mis en place progressivement par des acteurs de l'aide française. L'AFD se positionne en partenariat avec la Banque Mondiale, autant pour les interventions en milieu rural (par exemple au Sénégal, en Guinée, au Burkina Faso) qu'en milieu urbain (Sénégal, Cameroun). Des initiatives du même ordre se mettent en place avec l'Union Européenne (Mali, Sénégal).

L'espoir se porte sur le nécessaire rôle fédérateur des collectivités locales, sans qu'a priori la position de faiblesse vis-à-vis des structures (institutionnelles ou non) issues des populations comme vis-à-vis des agences de coopération (et de leurs projets sur le terrain) justifie cet optimisme.

4.4 AUTRES ACTEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

En dehors des principaux bailleurs de fonds, des organisations multilatérales avec des missions d'ordre technique interviennent, telle que le PDM.

4.4.1 PDM – PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL

Le PDM est issu d'une initiative conjointe des principaux bailleurs de fonds. Il gère par ailleurs des conventions particulières avec d'autres organismes.

....

Le PARMA – Programme d'Appui au Renforcement Municipal en Afrique

Le programme est cofinancé par le MAE et l'Union Européenne (DG VIII).

.....

4.4.2 FMCU – FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES

En dehors de la convention avec le PDM (cf. ci-dessus), la FMCU met en œuvre un plan d'action avec l'Union des Villes Africaines (UVA) focalisé sur la mise en place de réseaux d'échanges entre villes et le renforcement des capacités d'action des associations nationales des pouvoirs locaux (APL).

Les réseaux thématiques sont spécifiques selon qu'ils associent les grandes villes ou les villes secondaires¹²⁰. Pour les grandes villes, les deux thèmes prioritaires sont "les mécanismes d'admi-

¹²⁰ L'Afrique et la FMCU, note de présentation 1998.

nistration intercommunaux" et "les relations entre les municipalités et les instances représentatives des différentes catégories de la population". Pour les villes secondaires –et leur hinterland-, le thème prioritaire est "le développement local et les politiques proactives en matière d'environnement (application du concept de coalition locale)".

Les objectifs poursuivis en 1999 par la consolidations des associations nationales d'élus sont la production d'outils d'aide à la décision, la conception d'un guide d'appui pour la conduite et le suivi des réseaux d'échanges et la formulation d'indicateurs de suivi.

5. TERMES DE LA COMPLEMENTARITE ET OBSTACLES A SON EMERGENCE

La complémentarité entre les deux approches est un hypothèse fondamentale, partagée par tous les intervenants, du moins dans le principe. Elle peut être déclinée selon les différents domaines d'intervention et la pondération entre les deux types d'acteurs peut varier.

La nature de l'articulation entre les deux approches est d'autant plus clairement la complémentarité que l'on prend en compte à la fois :

- la convergence des objectifs de l'une et de l'autre : prise en main du développement d'un territoire par les acteurs locaux, dans un cadre institutionnel qui garantisse transparence et contrôle démocratique, renforcement des capacités à tous les niveaux, accroissement de la responsabilisation et de l'appropriation ;
- le recouvrement de leurs domaines d'intervention ;
- les limites jusqu'à là démontrée par l'une et l'autre.

Une totale prise en main par le pays partenaire en développement constitue le principal objectif. (...) par prise en main il faut comprendre une participation directe et résolue des populations locales au processus de réforme dans le domaine du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques, au point que ces populations (et non des pressions extérieures) deviennent l'élément moteur du changement.¹²¹

Sont successivement présentés ci-après les attentes réciproques des deux approches et un rappel rapide des obstacles à l'émergence d'une articulation opérationnelle.

5.1 ATTENTES DES PROJETS DE GESTION PARTICIPATIVE LOCALE PAR RAPPORT AU DEVELOPPEMENT MUNICIPAL

Enracinement d'une culture de citoyenneté

Les projets de développement local ne participent qu'à la marge à l'émergence d'une culture de citoyenneté, dans la mesure où ils privilégient une organisation efficace vis-à-vis des critères d'appréciation des intervenants extérieurs, et donc fonctionnent largement sur le consensus et les relations de solidarité verticale, essentiellement à base traditionnelles.

Le fonctionnement des collectivités territoriales, à terme, induira un renouvellement de l'organisation de la prise de décision locale, avec une place plus importante aux solidarités horizontales qui reconnaissent "à chacun le droit d'attendre de la collectivité un certain nombre de services, et le devoir pour lui, de participer à cet effort collectif de développement, notamment par le paiement de l'impôt et/ou la participation à des travaux d'intérêt commun¹²²."

Aménagement du territoire communal en infrastructures de base et pour la gestion des ressources naturelles

Les collectivités locales ont un potentiel de financement des infrastructures sans commune mesure avec celui des organisations à la base, avec particulièrement un accès direct ou par le biais de Fonds nationaux, aux partenaires extérieurs.

¹²¹ OCDE, Note d'orientation sur le renforcement de la coordination à l'échelon local concernant les questions de développement participatif et de bonne gestion des affaires publiques, CAD.

¹²² AFD 1998, Ibid. (J-P. Elong Mbassi).

Émergence d'un espace d'intégration¹²³

Les communes sont un niveau de consolidation des diagnostics et programmations infra-communaux, de manière à éviter les redondances entre équipements de même nature. Elles ont également une fonction d'articulation entre les découpages adoptés pour les actions d'appui aux activités économiques ou pour les services sociaux et éducatifs.

En milieu rural, elles sont seules en mesure d'élaborer et de faire respecter un cadre de gestion des ressources naturelles au niveau local.

"La prolifération d'organisations impliquées dans des activités de développement local porte à des rôles souvent concurrentiels, voire contradictoires. Les luttes d'influence qui en découlent ne favorisent pas les arrangements institutionnels, d'autant qu'aucune institution locale ne possède ni le pouvoir ni la légitimité nécessaires pour réguler la gestion locale des ressources¹²⁴."

Pérennisation des acquis en termes de ressources humaines

L'inscription des projets de développement local dans un cadre juridique et institutionnel permet d'envisager une action sur le long terme. Elle résout le problème de la fragilité des organisations à la base en les inscrivant dans des relations contractuelles sur le moyen-long terme autour de la gestion d'équipements sociaux ou économique de proximité ou d'autres formes de prestations.

Sous de nombreuses réserves, les collectivités locales utilisent et valorisent le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre locale acquis par les projets. L'opportunité est ouverte pour les leaders, les porteurs de projet, mais également pour les prestataires de services (bureaux d'études et ONG locales professionnalisées).

Elle permet d'envisager la pérennisation des marchés d'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale pour les opérateurs professionnalisés (ONG et bureaux d'études) lors des précédents projets, même si les conditions financières de ces futurs marchés risquent d'être moins satisfaisantes que précédemment.

"La décentralisation constitue un bon moyen pour assurer la dynamique de développement local. Cependant son impact dépend des hommes qui font exercer les compétences transférées, ces derniers doivent avoir une bonne philosophie du développement local. C'est pour cette raison que l'AJAK (Association des jeunes agriculteurs de Kolda) a adopté la stratégie d'infiltration des conseils ruraux. C'est ainsi que l'on retrouve près de 96 conseillers ruraux qui sont membres de l'AJAK parmi lesquels on retrouve 5 présidents et 3 vice-présidents¹²⁵."

Émergence d'un dynamisme économique local

La maîtrise d'ouvrage locale constitue également une meilleure garantie d'accès aux marchés publics pour les entreprises ou les tacheurs locaux, avec les impacts indirects usuels sur l'emploi local.

De la même manière, la gestion de proximité des équipements (prioritairement privée, éventuellement associative) crée des emplois, même s'ils n'obéissent que très exceptionnellement à l'entendement habituel du terme.

¹²³ CIEDEL/IMRAD/IRAM 1997, Ibid.

¹²⁴ Blundo G., Les communautés rurales ont un quart de siècle : décentralisation, recomposition des pouvoirs locaux et gestion des ressources au Sénégal, Communication au colloque "Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara, Louvain-la-Neuve, novembre 1997.

¹²⁵ AFVP - SIC, Étude de faisabilité PADDEL Kolda et Ziguinchor, août 1997.

Prise en compte des groupes et territoires défavorisés

Du fait de l'hétérogénéité relative du territoire qu'elles ont en gestion, les communes peuvent être porteuses de l'élargissement de la participation et de l'acquisition des capacités de mise en œuvre à des catégories sociales diversifiées, notamment à des groupes parfois marginalisés ainsi qu'à des zones n'ayant pas réussi à émarger à des projets extérieurs.

Il y a lieu de faire attention cependant à ne pas réintroduire une obligation de faire, qui ne tienne pas compte de la nécessité pour les groupes cibles de donner des garanties de fiabilité de la demande et de capacité de gérer les apports extérieurs.

Renouvellement des leaders

L'émergence des collectivités locales dans la coordination des actions locales doit être l'occasion d'induire une clarification du mode de fonctionnement interne des organisations porteuses d'un projet de gestion participative locale. L'introduction de règles de représentation électorale, de contrôle de conformité par la collectivité locale (ou déconcentrée) compétente, et de contrôle plus général par les membres doit être une conditionnalité à l'établissement de relations contractuelles au niveau local.

Cette disposition autorise une refondation démocratique progressive des organisations à la base qui passera probablement parfois par un renouvellement des leaders. Elle aura probablement pour effet de clarifier le paysage semi-institutionnel local en diminuant le nombre d'organisations à la base à prendre en compte.

Coordination des interventions extérieures

La multiplicité même des partenaires actifs dans les activités de développement pose déjà aujourd'hui un problème de coordination.

Il est à craindre que les bailleurs de fonds ne soient pas en mesure, sur le court terme, de se coordonner au-delà de principes généraux de segmentation sectorielle ou territoriale de l'aide. Cette situation ouvre deux espaces de conflit ou de moins de contradiction : le local (le territoire, notamment les grandes villes pour lesquelles il ne peut être envisagé un monopole d'une agence particulière) et l'interface des projets avec les groupes-cibles.

L'insuffisante coordination entre des agences de coopération à l'échelle locale induit des déséconomies dans l'utilisation de l'aide (au niveau des opérations) et obère les effets d'entraînement à la fois entre opérations et pour ce qui est des ajustements de la stratégie des partenaires (qui peuvent faire jouer la concurrence entre les coopérations). Face à cette situation, le rôle que l'on souhaite proposer aux communes est de coordonner les opérations pour obtenir une meilleure rentabilité technique des projets.

C'est d'ailleurs la demande la plus clairement exprimée par les responsables communaux, articulée sur une demande d'appui en renforcement des capacités humaines et des moyens. Il n'est pas inutile de rappeler que sur le second point, celui de la nécessaire coalition des agences de coopération pour impulser des ajustements jugés essentiels à une amélioration durable de la gestion d'un territoire, les responsables communaux opposent une stratégie moins coopérative et jouent plus sûrement la concurrence.

5.2 ATTENTES DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL PAR RAPPORT A LA GESTION PARTICIPATIVE LOCALE

Émergence du contenu politique de la décentralisation

La décentralisation est fondamentalement un mouvement descendant. Elle n'est porteuse dans un premier temps que d'une augmentation du personnel politique, pas d'un changement de nature des pratiques au niveau local. Seule les pressions des organisations à la base, leurs prises de position dans le débat sur la gestion locale et la participation de multiples porteurs de projets peuvent faire émerger le local comme un espace politique. "Les nouvelles formes d'articulation entre les collectivités locales et les associations ouvrent des perspectives pour l'élargissement et l'approfondissement de la démocratie de proximité¹²⁶".

Équilibrage spatial et social des investissements communaux

Les projets qui appuient les collectivités locales ont permis d'observer que les conseils communaux privilégient dans la programmation des investissements d'abord les bâtiments administratifs, puis le noyau urbain de la commune au détriment des zones rurales¹²⁷. La répartition, notamment spatiale, des efforts portés sur les infrastructures et les équipements tend également à privilégier certains groupes sociaux par rapport à d'autres.

La présence d'acteurs de la vie locale permet d'entretenir le débat sur les choix des collectivités locales et contribue à écarter la possibilité pour un partenaire extérieur de participer à une démarche clientéliste ou ségrégative.

Adéquation à la demande sociale

Les organisations porteuses d'initiatives de gestion participative locale sont une expression directe de la demande sociale, ou au moins, sont en prise directe avec cette demande. Elles sont donc potentiellement le moyen pour les collectivités locales de capter cette demande sociale pour être en mesure de l'intégrer par la suite à une démarche concertée de programmation ou d'identification des projets prioritaires.

Les organismes d'intermédiation (ONG locales ou nationales) sont essentiels à ce stade pour instituer et garantir des conditions fiables et crédibles de dialogue, condition préalable à la constitution d'une coalition locale.

Leur prise en compte au sein du Comité Local écarte le risque de "l'affaiblissement de la démocratie locale, la société civile ne se reconnaissant pas dans une gestion exclusivement tournée vers les offreurs d'aide et peu soucieuse de la demande locale.¹²⁸"

Subsidiarité

Les collectivités locales n'ont pas à prendre en charge des dynamiques locales constituées autour d'initiatives de construction ou de gestion d'infrastructures sociales ou économiques de proximité à l'échelle d'un quartier ou d'un village. Cette position est d'autant plus fondamentale qu'elle peut éviter l'introduction d'une politisation systématique des enjeux infra-communaux.

La nécessité d'une extrême transparence dans l'utilisation par la collectivité locale des contributions locales est essentielle dans l'organisation sociale qui prévalent actuellement en Afrique au Sud du Sahara. Elle ne peut être autorisée que par la proximité, la communication et la densité des relations contractuelles avec les organisations à la base. C'est là une condition primordiale de

¹²⁶ Massiah G., Un mode de coopération novateur : la coopération décentralisée, sept. 1997.

¹²⁷ AFD 1998, Ibid. (J. Delarue)

¹²⁸ Club du Sahel, La coopération internationale et les municipalités ouest-africaines, 1998.

la viabilité d'une maîtrise d'ouvrage locale. Le modèle doit en être les projets de gestion participative locale.

Participation financière

La capacité contributive des populations, même si elle ne représente en volume qu'une part infime de ce qui peut être envisagé en termes de besoins d'investissement sur les 10 ans à venir, est une forme primaire de fiscalisation. Il y a là une opportunité, au-delà des entrées plus techniques et d'ordre institutionnel (fiscalité foncière et immobilière), de modifier le rapport des citoyens-contribuables avec la fiscalité locale. Cette opportunité est d'autant plus pertinente qu'elle concerne les investissements non marchands et leur entretien, domaine pour lequel la fiabilité du transfert de compétences de l'État vers les collectivités locales est particulièrement problématique.

5.3 OBSTACLES A L'EMERGENCE DE LA COMPLEMENTARITE

Pour évidents pour tous que soient les avantages de l'articulation entre décentralisation et initiatives à la base, même si l'appréciation de son impact potentiel peut varier selon les acteurs, la pratique démontre que cette articulation n'est pas mise en œuvre. Les principales causes de cet état de fait sont les suivantes :

- le dispositif de coopération française n'encourage pas les synergies entre les deux types d'appui ;
- chacune des démarches ne retient que les limites de l'autre ;
- les acteurs locaux ne sont pas enclins à travailler ensemble.

Obstacles liés au dispositif français de coopération

Un des atouts de l'aide française est que, sur la période, l'appui au développement local et l'appui aux initiatives à la base ont été simultanément mis en œuvre, ce qui n'a pas été le cas des autres coopérations. Il y a donc là une opportunité à saisir pour que l'aide française puisse contribuer à la définition d'un cadre cohérent d'intervention des bailleurs de fonds.

Les obstacles internes au dispositif de coopération de l'aide française à l'émergence de la complémentarité n'en existent pas moins.

Le tout premier est le poids relatif des engagements financiers liés à l'appui à la décentralisation et aux initiatives à la base par rapport au total des montants alloués. L'approche reste marquée au niveau du terrain par des interventions circonscrites géographiquement, ne mobilisant que de faibles engagements et parfois ponctuelles. L'incitation à s'investir des partenaires est logiquement proportionnelle.

Les effets de dispersion ou de concentration des financements disponibles font que l'approche sectorielle ou les programmes d'urgence (réhabilitation de la voirie par exemple) peuvent à l'occasion mobiliser des fonds importants dans des cadres beaucoup moins contraignants, ce qui oriente également le partenariat tant avec l'État que les collectivités territoriales.

Le fait que les projets d'appui aux initiatives à la base ne dépassent que trop rarement le stade de l'expérimentation confortent l'éventuel timidité des partenaires à bâtir un cadre institutionnel favorable à l'émergence d'un nouveau groupe d'acteurs pourtant fondamental dans la construction d'une coalition locale.

La politique de l'offre de coopération et ses rythmes (les durées de l'aide-projet) constituent un environnement institutionnel peu compatible avec les processus à mettre en mouvement.

La logique de projet qui, introduite pour cadrer les activités de l'aide française, pose des problèmes de (a) renforcement des inégalités entre zones, (b) d'absence de coordination qui limite l'impact des efforts de définition d'une politique nationale et (c) d'enfermement sur une zone d'intervention qui peut s'avérer ne pas avoir toute la pertinence voulue au vu des dynamiques sociales¹²⁹.

Obstacles liés à l'avancement du développement communal et des appuis aux initiatives à la base

Le principal obstacle est la viabilité actuelle tant du processus de décentralisation que des activités des ONG autour des organisations à la base. Pour le développement communal, la transformation des structures de décision et de mise en œuvre est en cours, mais reste très largement imparfaite et peu efficace. De la même manière, la structuration et la professionnalisation des organisations représentant la société civile ne convainc pas.

L'insuffisant recoupement entre les limites territoriales des collectivités locales et les dynamiques territorialisées de gestion participative locale, ainsi que les échelles pertinentes pour certaines entrées techniques (par exemple la conservation des sols en milieu rural, l'assainissement en milieu urbain et la maîtrise des ressources en eau dans les deux cas).

Les lourdeurs des procédures de contrôle inhérentes au fonctionnement des collectivités locales sont difficilement compatibles avec ce qui constitue les atouts stratégiques de la gestion participative (souplesse de fonctionnement, décentralisation des décisions, gestion de proximité de l'utilisation des contributions).

La complexité institutionnelle des rapports entre l'Administration (même déconcentrée) et les collectivités territoriales, inspirée du schéma français, dans un contexte qui n'est pas en mesure d'en assurer le coût et la viabilité, pose un problème spécifique.

Les éventuelles distorsions de la demande issue de la base dans un processus de planification et de programmation organisé par l'Administration sont à anticiper.

La cheville ouvrière des projets de développement local, et éventuellement des projets à construire autour de la coalition locale, est l'opérateur de terrain, privé ou associatif. Là encore, la fiabilisation et la pérennisation de la démarche suppose de résoudre deux types de problème :

- les contraintes de l'opérateur de projet, prestataire ou contractuel de l'aide française, tenu par des exigences d'indicateurs objectivement vérifiables et donc nécessairement quantifiés et délimités dans le temps. La situation de dépendance qui s'ensuit vis-à-vis de bénéficiaires ou de responsables sectoriels ou locaux pas nécessairement calés sur les mêmes impératifs de durée amène souvent les opérateurs à, au mieux, sauter des étapes¹³⁰ ou à s'arrêter à la procédure formelle de la participation plutôt que d'attendre l'émergence d'un processus.
- l'opérateur, même local, ne dispose que très rarement d'un marché suffisamment large et pérenne pour lui garantir un plan de charge pluriannuel. Il développe naturellement une logique de pérennisation de ses fonctions dans le cadre d'un projet, soit par une diversification, soit par l'artificialité des structures-relais qu'il est chargé de mettre en place.

¹²⁹ PSEau, Ibid.

¹³⁰ ibid.

Obstacles liés aux acteurs locaux

Les obstacles sont ici de plusieurs ordres :

- les acteurs-clés, collectivités locales et ONG / organisation à la base sont réticents à collaborer ; les ONG craignent de perdre pour partie leur indépendance, leur légitimité, leur crédibilité vis-à-vis des populations, leurs ressources et leur temps (concertation, impératifs du cycle de projet) ; les collectivités locales, pour leur part, craignent de renforcer une légitimité différente qui supplanterait celle induite par le processus électoral.
- l'information sur le mode opératoire de l'articulation est inexistante, ce qui est d'ailleurs lié à l'absence de clarté actuelle des promoteurs de cette approche.
- les responsables des collectivités locales et ceux des ONG ou des organisation à la base se connaissent peu, du moins quant au contenu de leurs réalisations ; il n'existe pas d'espace de dialogue permanent. Ils sont susceptibles d'entrer en concurrence : sur la scène locale, l'émergence de la collectivité territoriale suscite des conflits institutionnels et de personnes cristallisés lors des élections. Il en résulte plus facilement des situations de blocage qu'une capitalisation des compétences de maîtrise d'ouvrage construites par les projets de développement locale.
- les acteurs-clés ont cependant une analyse bien arrêtée des faiblesses ou des limites de l'autre¹³², ce qui ne les encourage pas à initier des collaborations :
 - pour les élus, les ONG manquent de personnel compétent, travaillent sans évaluation de leurs performances, sont dépendantes de l'aide extérieure, ne disposent d'une base sociale large, manquent de cohérence et de continuité dans leurs activités, sont peu organisées, privilégient les projets aux dépens des processus, sont limités aux micro-projets et manquent d'autonomie par rapport à l'offre des bailleurs de fonds ;
 - pour les ONG, les collectivités locales manquent de personnels qualifiés, sont incapable d'assumer une bonne gestion administrative, ne disposent pas de moyens conséquents, particulièrement de ressources financières, sont peu concernées par la participation des populations et la démocratie locale, ont de très faibles capacités de planification et de gestion de projets, n'ont pas d'expérience en matière de délégation de services ou de contractualisation et n'ont pas d'autonomie par rapport aux politiques nationales.

"Chaque projet met en place son propre mode de représentation et il y a autant de comités de gestion que de projets (et autant de projets que d'ONG ou de bailleurs de fonds). En présence de conseils municipaux démocratiquement élus et en charge des affaires de la collectivité, le passage de témoin entre comités de gestion des projets de développement local et nouveau conseil municipal est rarement effectué, d'où des frustrations d'autant plus vives que la compétition pour être membre du conseil municipal a été ouverte et a opposé des membres de différents comités de projets. Le nouveau conseil élu est alors acculé à prendre des positions de blocage pour manifester son existence dans le paysage institutionnel local¹³¹."

La logique fonctionnelle inhérente aux sociétés africaines "où c'est le résultat à atteindre qui détermine la forme et le degré d'organisation¹³³" n'est pas à négliger. Cette conception, très pragmatique, de l'organisation sociale rejaillit sur la question de la légitimité. C'est moins la "beauté" de l'épure institutionnelle que les avantages pratiques tirés d'un dispositif organisationnel qui légitiment, aux yeux des acteurs, l'intérêt ou non des réformes envisagées. (...) un véritable pluralisme juridique et judiciaire peut être fondé parce qu'il prend en considération la pluralité des

¹³¹ AFD 1998, Ibid. (J-P. Elong Mbassi).

¹³² ECPDM, Strategic alliance or devil's pact, New relations between local governments and NGOs in the context of decentralisation processes in Africa, in Linkage between decentralisation and poverty reduction, seminar ECPDM-IDS, mai 1999.

¹³³ E. LE ROY, Journées d'étude IRAM, sept. 95

formes d'organisation et permet d'éviter une approche trop uniformisante pour répondre à l'ensemble des problèmes des sociétés en mutation¹³⁴".

¹³⁴ idem

6. ARTICULATION DE L'APPUI AU DEVELOPPEMENT COMMUNAL ET DE L'APPUI A LA GESTION PARTICIPATIVE LOCALE

Les années à venir doivent donc être perçues comme une période de transition, mais dont il faut clarifier à l'avance le sens :

- une clarification des termes de la complémentarité entre les acteurs sur la base des compétences attribuées aux collectivités locales ;
- une typologie des schémas permettant d'organiser la transition soit par rapport à l'absence d'actions de développement local, soit par rapport à une structuration de ces actions portée jusqu'à là uniquement par des projets d'appui aux initiatives à la base.

Les appuis à la décentralisation et ceux aux initiatives de gestion participative locale évoluent actuellement avec des interactions minimales. Chaque modèle a rencontré ses limites propres et se propose d'entreprendre de nouvelles évolutions pour se refonder. L'analyse de chacun d'eux a fait apparaître la nécessité d'une articulation qui à la fois conforterait les opportunités de développement et simplifierait la lisibilité et la gestion du dispositif d'aide.

La question du rythme est alors capitale, avec des adaptations nécessaires au cas par cas puisque la mise en place effective de la décentralisation ne sera obtenue que progressivement et à une échéance lointaine pour beaucoup de pays.

6.1 PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DE LA

COMPLEMENTARITE

Un consensus international s'est établi, après une période d'expérimentation à tous les niveaux de leur mise en œuvre¹³⁵, en faveur du financement des infrastructures, équipements et initiatives locales par le biais des fonds de développement local. Ce nouveau schéma comporte :

1. le transfert des initiatives de développement local aux collectivités locales et aux organisations à la base ;
2. un dispositif de regroupement des financements disponibles, essentiellement mis à disposition par les bailleurs de fonds ; ce dispositif veille à la péréquation des financements entre les communes (impératifs d'aménagement du territoire) et, éventuellement, à la sélection des projets présentés par celles-ci ;

Le positionnement stratégique actuel se porte :

- localement sur le type de relation entre les collectivités locales et les organisations à la base ;
- au niveau national sur le transfert des compétences et des initiatives à ces deux types d'organisation.

3. la dévolution des ressources aux collectivités locales et la maîtrise d'ouvrage locale pour la mise en œuvre des investissements ;
4. l'adoption de procédures de planification participative locale et d'un dialogue entre les acteurs locaux pour l'émergence d'une coalition locale assise sur des réalisations concrètes ;
5. La gestion au plus près des populations par l'intermédiaire d'organisations à la base ;
6. l'adoption de procédures de planification participative

¹³⁵ cf. FENU, Les fonds de développement local - promouvoir la planification et le financement décentralisé du développement rural, 1998.

locale et d'un dialogue entre les acteurs locaux pour l'émergence d'une coalition locale assise sur des réalisations concrètes.

6.1.1 UN APPUI MIEUX CIBLE, PLUS SOUPLE ET INSCRIT SUR LE LONG TERME

L'articulation entre les communes et les autres acteurs locaux dans le cadre d'une coalition locale pour le développement local nécessite la prise en compte de quatre dimensions :

1. un cadre institutionnel qui permette à chacun des acteurs de définir des pratiques qui fassent converger les actions ;
2. une répartition claire des compétences :
 - les infrastructures et équipements collectifs relevant d'une maîtrise d'ouvrage de la collectivité territoriale dans une démarche de concertation et de négociation avec tous les acteurs locaux ;
 - la gestion des infrastructures et équipements collectifs de proximité étant ouverte à des proposition de délégation de gestion portées par des organisations à la base ou des comité d'usagers.
3. les domaines social, économique et culturel étant ouverts à des actions et des projets de développement local permettant de mobiliser les initiatives à partir des acteurs de terrain (artisans, PME, ONG...) et de construire un développement fondé sur la gestion participative locale.
4. des politiques locales, et particulièrement des politiques territoriales qui permettent d'introduire une cohérence économique, notamment au niveau du financement local, sociale et institutionnelle durable au niveau local (fiscalité, gestion foncière, programme d'infrastructures, aménagement...) ;
5. le renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale, donc des capacités locales de conception, de gestion, d'expertise, de réalisation (compétences des administrations déconcentrées, des services des collectivités locales, des opérateurs de terrain, des acteurs locaux).

♦ privilégier toutes les formes de partenariat à l'échelle locale débouchant sur un cadre réglementaire favorable à l'émergence d'un Comité Local.

♦ instaurer les engagements réciproques contractualisés.

♦ Envisager des programmes-cadres ou des contrats de programme.

♦ Intégrer les dimensions socio-politiques privilégiant l'ancrage démocratique et l'appropriation des actions.

"La situation actuelle est globalement caractérisée par les interventions extérieures sous la forme de "projet", d'occurrence aléatoire, de durée limitée, à des conditions financières variées, par lesquels ce sont les bailleurs de fonds qui décident, directement ou indirectement, de l'objet des financements et qui choisissent les communes d'application. En dépit des volets institutionnels de ces projets, les conditions de l'appropriation des investissements réalisés sont rarement réunies : confusion entre investissements relevant de l'État et investissements communaux, formalisme de la contribution municipale, maîtrise d'ouvrage déléguée à une "Agence" imposée, sans mandat exprès librement négocié, non-inscription du financement extérieur au budget communal et imprécision de l'emprunteur et, par voie de conséquence, absence de programmation réelle et de prévision des charges récurrentes.¹³⁶"

Dans cette optique, les modalités de mise en œuvre devront prendre en compte les principes suivants :

1. privilégier toutes les formes de partenariat à l'échelle locale débouchant sur un cadre réglementaire favorable à l'émergence d'un Comité Local. Ce cadre doit définir une plate-forme minimale fondée sur la logique de représentation électorale pour les organisations à la base, au même titre que pour les collectivités territoriales.

¹³⁶ Arnaud M., Note au groupe de travail sur le financement par emprunt des investissements publics des collectivités locales urbaines d'Afrique francophone et de Madagascar, mars 1998.

2. instaurer les engagements réciproques contractualisés définissant les règles de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, de délégation, de concession, de fermage avec les organisations professionnelles et les entreprises privées.
3. Envisager des programmes-cadres ou des contrats de programme¹³⁷ qui ouvriraient la possibilité d'un renouvellement d'une action (3 fois 3 ans, par exemple) dont les objectifs s'inscrivent nécessairement sur le long terme¹³⁸ :
 - à l'échelle nationale pour améliorer les problèmes de fonds avec des mises en œuvre progressives associées à des projets de territoire (localisés) portant des résultats visibles et rapides et présentant un caractère exemplaire¹⁴⁰ ;
 - à l'échelle locale pour les aspects relatifs au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale (formation particulièrement).
4. Intégrer dans les objectifs des projets des dimensions socio-politiques privilégiant l'ancrage démocratique et l'appropriation des actions et investissements communaux et définissant des modalités de suivi et d'évaluation spécifiques à ces volets.

" Il faudra chaque fois se demander quelle est le "plus" apporté par tel projet dans tel contexte local, quelles dynamiques, notamment sociales et organisationnelles, génère t'il en périphérie, qu'est-ce que tel projet technique aide à construire sur le plan de la société locale?¹³⁹"

6.1.2 METTRE EN COHERENCE LES APPUIS

En ce qui concerne l'articulation, deux orientations doivent être distinguées :

- la première consiste à très clairement subordonner l'aide-projet d'appui à la gestion participative locale à l'appui au développement communal en intégrant l'aide-projet dans un double processus de programmation indicative des investissements et de contractualisation de la maîtrise d'œuvre des projets de gestion participative locale, articulé au niveau de la commune ;
- La seconde consiste à encourager l'autonomie des différents acteurs et opérateurs locaux, et particulièrement des catégories d'acteurs que sont : les services décentralisés de l'administration, les services des collectivités locales, les entreprises et les artisans, les associations d'habitants et de producteurs, les ONG.

Ces deux orientations ne doivent pas apparaître comme les deux termes d'une alternative qui impose un choix exclusif. Elles constituent plutôt les deux pôles des stratégies à mettre en œuvre par l'aide française en fonction du degré d'avancement institutionnel et opérationnel de la décentralisation :

- **le stade achevé, et donc l'objectif des stratégies développées par l'aide française, est celui où la collectivité locale assume un rôle de guide dans l'animation de la coalition locale et est en mesure de tisser des relations contractualisées avec tous les acteurs locaux ;**

"Le plus souvent, le renforcement des collectivités locales est conçu comme un apport de capacités techniques à la structure municipale ; pourtant, dans bien des cas, ce qui est en cause, c'est l'existence et la crédibilité mêmes de ces collectivités, aux yeux de l'Etat (y compris quand il est décentralisateur) et à ceux de la population, qui en a une perception incertaine. Les projets doivent donc tendre au renforcement de la personnalité des collectivités, à leur ancrage démocratique, à leur reconnaissance de la part de tous les partenaires¹⁴¹."

¹³⁷ Groupe de réflexion sur la décentralisation 1997, Ibid.

¹³⁸ Groupe de réflexion décentralisation du MAE-CF

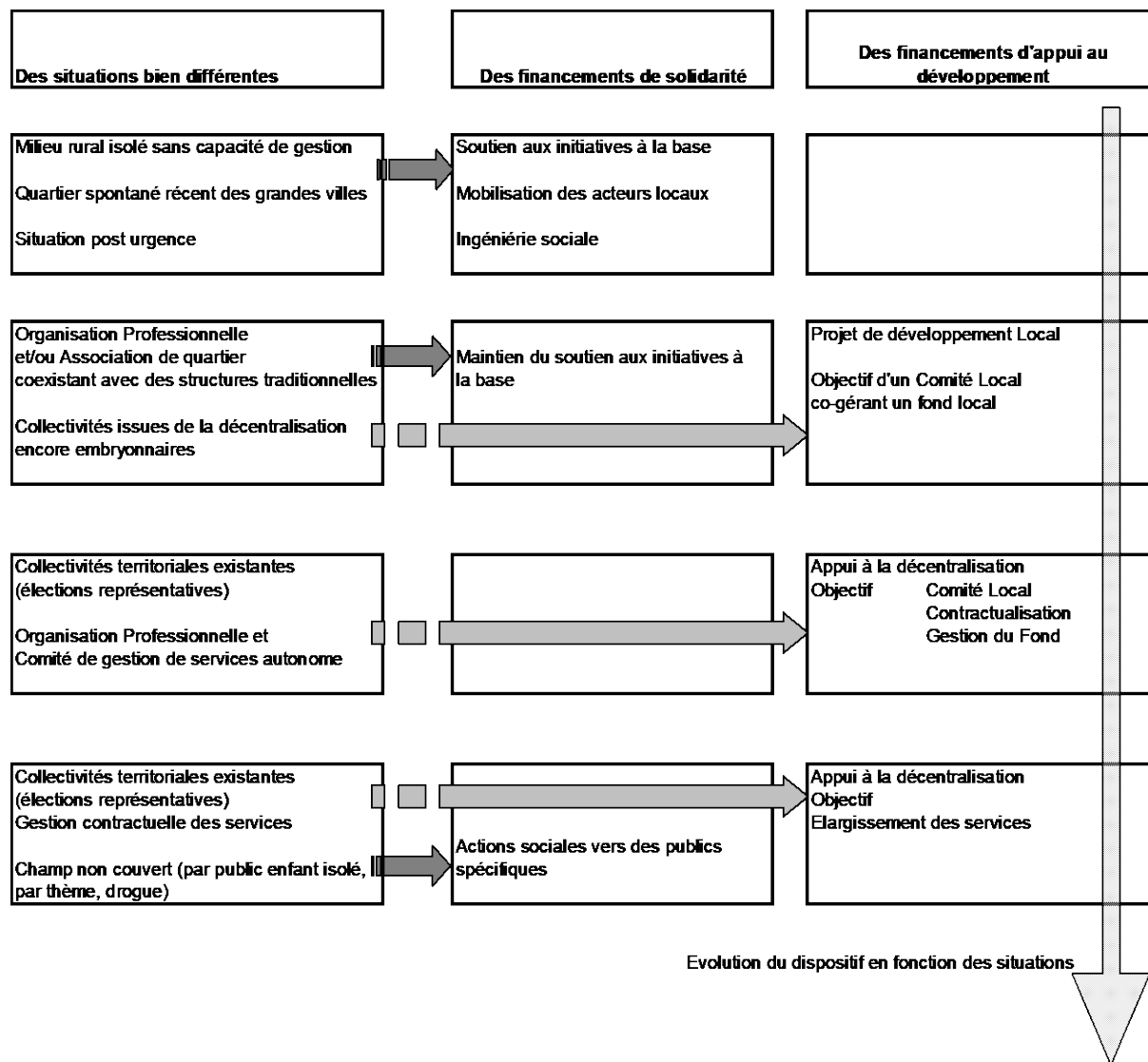
¹³⁹ ENDA-ECPDM, Eléments d'appui et de réflexion en vue de la mise en œuvre du Programme d'Appui aux Initiatives Locales en Haïti, Juillet 1998.

¹⁴⁰ M-T. Manchotte, L'aide de la CE et de certains états européens au processus de décentralisation dans les pays du Sahel, nov 98.

¹⁴¹ Groupe de réflexion sur la décentralisation 1997, ibid.

- le stade initial est celui où les actions de l'aide française explorent toutes les voies pour appuyer l'émergence de capacités de maîtrise d'ouvrage locale, susceptibles d'être capitalisées par la collectivité locale à venir ;

Entre ces positionnements-types, toutes les variations¹⁴² sont envisageables, pourvu que la cohérence de l'orientation stratégique avec la finalité soit clairement affichée par l'aide française. Le schéma ci-dessous récapitule les principales options.



Il n'en est pas moins nécessaire de "ne pas figer le catalogue des solutions légitimes"¹⁴³, notamment face aux incertitudes sur les rôles qui seront assumés par les communes, les organisations à la base, les opérateurs privés grands et petits, les services déconcentrés de l'État. La coordination entre bailleurs de fonds qui reste, malgré des efforts de plus en plus soutenus, insuffisante est un facteur de risque et d'accélération des états de fait important..

¹⁴² un stade intermédiaire pouvant être par exemple la constitution d'un Conseil du développement local réunissant la collectivité locale, les services déconcentrés de l'État et les organes représentatifs de la société civile, la fonction de chef de file prise par la commune indiquant le degré de structuration de la coalition locale.

¹⁴³ Coing H. et al 1998, Ibid.

6.2 ARTICULER CONCRETEMENT LES APPUIS POUR CONTRIBUER A L'EMERGENCE D'UNE COALITION LOCALE

Les recommandations concernent d'une part le dispositif français d'aide dans ses aspects liés au développement local et, d'autre part, les modalités de mise en œuvre des actions à venir d'appui au développement local¹⁴⁴.

6.2.1 FAIRE EVOLUER LA PRATIQUE DE L'AIDE FRANÇAISE

1. Assurer une coordination sur le thème spécifique de la coalition locale au niveau du CLAD.
2. Associer très en amont les représentants des collectivités locales (associations d'élus) aux instances bilatérales de programmation de l'aide française (Commissions Mixtes) et promouvoir une conception partagée et participative des études de faisabilité des programmes d'appui à l'émergence de la coalition locale.
3. Mettre en place ou individualiser la fonction de responsable « coalition locale » au sein des MCAC et des agences de l'AFD ; mettre en œuvre localement et au niveau de la MEEP un dispositif de suivi de cette coordination autour de la coalition locale ; une réflexion méthodologique devra être engagée pour adapter les outils à la réalité des pratiques des acteurs locaux.
4. Substituer des contrats de programme aux actuels projets d'appui à la décentralisation pour s'adapter à l'étalement dans le temps du processus d'émergence d'une coalition locale dans la cadre de la décentralisation.
5. leur cadre logique aura pour objectif global l'émergence d'une coalition locale mobilisée autour du développement local ; les objectifs spécifiques concerneront les différents axes porteurs d'un regroupement de tous les acteurs locaux autour (a) du renforcement d'une maîtrise d'ouvrage locale efficace des infrastructures et équipements financés sur Fonds de développement local et (b) de la maîtrise des facteurs du dynamisme économique local (ville-campagne, local-régional¹⁴⁵) ; les projets en cours devront être intégrés à ces contrats de programme après éventuelle réorientation.
6. Clarifier les synergies recherchées entre les deux milieux qui coexistent parmi les acteurs de l'aide française : ceux qui appuient la coopération institutionnelle et financière d'un côté, et ceux engagés dans la coopération technique de terrain de l'autre. Bien qu'appelés à collaborer par souci de cohérence et par la volonté exprimée par les autorités au niveau central comme local, les relations de travail ne se sont mises en place qu'exceptionnellement, en fonction d'initiatives individuelles. Il y a donc lieu de les instaurer progressivement par une clarification de ce qu'est la stratégie d'appui à la coalition locale et des formations conjointes des assistants techniques des deux approches autour du thème de la complémentarité.
7. Exiger, par le biais des règles de fonctionnement du Fonds de développement local et du Fonds de crédit communal, une qualité et une réalité du partenariat de l'aide française avec l'État et les collectivités locales ; cette exigence doit se porter en priorité sur les procédures de contrôle de l'utilisation des ressources dévolues et sur la réalité de la sanction.

"Quant aux intervenants français, leur nombre et leur diversité rendent nécessaire l'instauration d'un dialogue technique, d'un échange d'expériences : mettre en place un réseau des intervenants dans le domaine de la décentralisation semble de plus en plus fondé¹⁴⁶."

¹⁴⁴ Il est utile de rappeler que la relation avec les politiques sectorielles doit être toujours gardée à l'esprit.

¹⁴⁵ ACT Consultants, PDM – coopération régionale entre l'Afrique et l'Europe, Juillet 1997.

¹⁴⁶ Groupe de réflexion sur la décentralisation 1997, *ibid*.

6.2.2 DECENTRALISER LA CONTRIBUTION FINANCIERE AU DEVELOPPEMENT LOCAL

1. Constituer d'un Fonds national (ou régional) de développement local

Le Fonds octroie des subventions aux communes pour la réalisation d'infrastructures et d'équipements communaux. Il constitue le processus national de planification des investissements publics au niveau local. Il obéit au principe d'un aménagement du territoire plus équitable et d'une amélioration des conditions de vie en prise directe avec la demande des populations.

Le montant des subventions accessibles pour chacune des collectivités locales est calculé par le biais d'un indice composite calculé à partir de la population communale, son revenu moyen et son degré d'équipement ; il en résulte une dotation par habitant et par an. La dotation par habitant peut être basée, soit sur les ressources programmables en fonction des engagements pris par l'État et les bailleurs de fonds, soit comme un pourcentage du PIB/habitant.

Dans une optique de pérennisation du dispositif, la deuxième option peut être considérée comme un plancher (par exemple 1% du PIB/hab) et l'utilisation des ressources actuellement mises à disposition du fait de l'engouement international pour les Fonds comme une opportunité pour lancer le programme.

Le Fonds est géré au niveau central ou régional par une équipe spécialisée.

2. Instituer ou abonder un fonds de crédit communal d'investissement

Un fonds de crédit communal d'investissement (ou fonds de développement municipal) concerne des investissements en infrastructures et en équipements qui présentent des conditions avérées de récupération des coûts tels que l'adduction d'eau, la collecte des ordures ménagères, la construction ou la réhabilitation de marchés, de gares routières ou de zones d'activités.

Il s'adresse en priorité aux municipalités des villes capitales et secondaires. Il n'intègre comme critère de sélection que la capacité de la collectivité locale à rembourser le crédit d'investissement. Il ne vise pas explicitement une répartition plus équitable des services ou une amélioration des conditions de vie des plus démunis.

3. Dévoluer sous condition des ressources pluriannuelles aux collectivités locales

L'enveloppe sur Fonds de développement local mise à la disposition des communes concernent les conditions permissives du développement local (équipements et services de proximité, gestion des ressources naturelles) et la promotion des initiatives privées d'intérêt général.

La procédure de libération des ressources traduit concrètement le processus recherché et la confiance investie dans le bénéficiaire :

- une sélection au cas par cas des projets par un organisme central ou régional est contraire à l'esprit de la décentralisation, mais donne des garanties d'efficacité ; elle décrédibilise la démarche participative et privilégie les relations clientélistes ;
- l'allocation d'une enveloppe pose le problème de la fiabilité des collectivités locales dans leur état actuel et amène à considérer le contrôle et la sanction, qui ne font pas partie de la culture de la gestion publique en Afrique au Sud du Sahara ;

Le dispositif doit privilégier la libération des ressources par enveloppes pluriannuelles, les négociations préliminaires devant porter sur les modalités de contrôle et de suivi ainsi que la réalité à donner à la sanction. La pluriannualité de l'enveloppe est une condition d'effectivité et de crédibilité, au niveau local, du processus de planification participative exigée.

La contribution directe aux financements de la collectivité locale et, sous une forme fiscalisée ou non, des porteurs locaux de projet, doit être mise en œuvre. Le montant des contreparties varie en

fonction du type d'investissement. Ils doivent évoluer (de 10 à 50%) avec le renforcement des capacités financières de la commune et celui des relations de confiance établies au sein de la coalition locale.

6.2.3 APPUYER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE LOCALE

1. Définir les domaines de compétence des catégories d'acteurs locaux et clarifier le contenu du patrimoine communal

"On gagnerait dès maintenant à admettre que tout ce qui relève de la sphère publique (infrastructures, équipements collectifs et sociaux,...) devraient être de la responsabilité des collectivités territoriales, tandis qu'on réserverait les projets de développement local à l'appui aux initiatives socio-économiques individuelles et collectives¹⁴⁷."

La maîtrise d'ouvrage des infrastructures et équipements installés sur le territoire communal et ne présentant pas un intérêt pour d'autres communes est communale. Les investissements déjà réalisés sont transférés au patrimoine communal. Cette maîtrise d'ouvrage permet à la commune de mettre en place, sur une base contractuelle, des délégations de maîtrise d'ouvrage, des concessions, etc.

En milieu rural, la gestion des ressources naturelles est un domaine communal ou intercommunal.

Pour les infrastructures et équipements présentant un intérêt pour plusieurs communes ou une zone plus vaste (cas des ressources en eau), la maîtrise d'ouvrage est définie dans le cadre des politiques sectorielles (intercommunalité ou agence spécialisée).

2. Instituer un Conseil du développement local

Le principe de la recherche d'une coalition locale, comme le bilan des capacités existantes au niveau communal et la tendance des maires des communes africaines à reproduire un modèle centralisateur à leur niveau, impliquent que la planification locale associe institutionnellement tous les acteurs locaux : la collectivité locale comme chef de file, les services déconcentrés de l'État et les ONG locales comme source d'appuis techniques et les représentants des organes constitués de la société civile locale.

En tant que de besoin, le Conseil du développement local peut être doté d'une personnalité morale et disposer d'un compte spécial qui soit le destinataire des subventions du Fonds, de manière à déroger au principe de l'unicité de caisse, pénalisant pour ce qui est de la transparence comme de l'individualisation de l'affectation des ressources.

L'échelle pertinente pour la mise en place du Conseil de développement local est la commune pour les villes prin-

Exemple du CODEKA à Kaolack (Sénégal)

"Le CODEKA est une organisation de type associatif, apolitique et laïque qui regroupe l'ensemble des acteurs institutionnels kaolackois désireux d'œuvrer pour un véritable développement humain des citoyens de la ville de Kaolack, et d'améliorer de façon durable les conditions de vie des populations sur les plans économiques, écologiques et culturels.

Le CODEKA est chargé de la conception et de la mise en œuvre d'un programme ou plan de développement communal dont la Mairie est le promoteur.

La démarche qui se veut collégiale a consisté dans un 1er temps à promouvoir le partenariat avec les institutions concernées et compétentes en matière de développement (Mairie, ONGs, Services techniques et organisations socio professionnelles¹⁴⁸."

¹⁴⁷ J.P. Elong MBASSI, Politiques de décentralisation et projets de développement local, communication à l'Atelier AFD sur les projets de développement local, sept. 98.

¹⁴⁸ Plaquette du CODEKA (Comité de Développement de Kaolack), 1996. Le projet a disposé d'un soutien de la CFD.

cipales et secondaires. Elle peut être plus efficacement recherchée par l'intercommunalité pour les bourgs-centre (avec les communes rurales constituant leur hinterland) et les communes rurales (avec des problèmes liés aux coûts de déplacement que la taille des communes induit).

3. Individualisation de l'affectation de la parafiscalité locale

La nécessité de transparence dans l'utilisation de la fiscalité locale, mais plus encore de la pré-fiscalisation correspondant à la contribution initiale demandée aux bénéficiaires directs d'un projet d'infrastructure ou d'équipement de proximité, suppose une transparence dans l'affectation des fonds qui dépasse les règles usuelles de bonne gestion communale.

Dans le contexte actuel de méfiance vis-à-vis des responsables communaux, il n'est notamment guère envisageable que la contribution soit intégrée au budget. Cette contribution des bénéficiaires (5 à 10% de l'investissement) n'est jamais un facteur permissif, en termes financiers, de la réalisation de l'investissement. Elle pourrait valablement être utilisée dans un premier temps pour constituer un fonds de roulement pour l'entretien des équipements et de garantie pour le paiement des charges fixes. Le fonds alimenterait un compte domicilié auprès du Conseil de développement.

Lorsque le principe de la contribution directe des bénéficiaires aura été acquis et que l'affectation des fonds aura démontré sa transparence, le montant de cette contribution pourra être revu à la hausse. Il sera alors possible de transformer le fonds d'entretien et de garantie en fonds d'investissement local.

4. Adapter les ressources humaines aux nouvelles missions de la maîtrise d'ouvrage locale

Les programmes d'investissements induits par le fonds de développement local requièrent deux types de capacité :

- une capacité de planification locale, de gestion des projets et de suivi de la gestion des réalisations (fonctionnement et entretien) ;
- une capacité d'ordre technique de conception des réalisations, de programmation de l'exécution, de passation des marchés, de suivi des chantiers.

Les capacités techniques sont, dans la conception actuelle de la gestion locale, bien moins importantes que les capacités de planification et de gestion, car elles peuvent être sous-traitées à des prestataires. Les capacités de planification et de gestion doivent quant à elles être orientées vers la gestion financière, la planification participative, l'organisation et le suivi de relations contractuelles de délégation de fonctionnement et d'entretien des réalisations.

Les capacités existantes actuellement dans les collectivités locales africaines sont insuffisantes et inadéquates. Les formations de base aux métiers de l'administration communale doivent être revues en priorité et des incitations fortes (conditionnalités) au recyclage accéléré des personnels (secrétaires généraux et chefs des services techniques) doivent être mises en place.

L'association des services déconcentrés de l'État et des ONG locales au Conseil de développement local peut accélérer le rythme de formation des personnels communaux et assurer de manière transitoire la viabilité du dispositif de coordination locale.

5. Soutenir les fonctions de conseils des associations d'élus locaux

Les associations d'élus locaux doivent être mobilisées pour apporter un soutien en savoir-faire aux responsables des collectivités locales. Ce soutien pourra, selon les capacités et la volonté existantes localement, aller de la centralisation d'une documentation pour les Maires et les cadres communaux (ouvrages de vulgarisation, outils pratiques, documents-types) à la mobilisation d'une véritable cellule technique de conseils dans tous les domaines de la gestion locale.

6.2.4 APPUYER UN PROCESSUS DE DIAGNOSTIC LOCAL PARTICIPATIF

1. Réaliser un diagnostic organisationnel et financier

Avant de pouvoir obtenir un appui, la collectivité locale doit procéder à un diagnostic organisationnel et financier. Ce diagnostic permettra de définir ses capacités de consommation de crédits et les ressources financières disponibles à moyen et long termes pour assurer l'entretien du patrimoine communal existant et projeté. Il est réalisé sur financement extérieur par un prestataire spécialisé en association avec le Conseil communal¹⁵⁰.

2. Réaliser un diagnostic local rapide et participatif

Le diagnostic local fait le bilan des atouts et des faiblesses d'un territoire. Il met en valeur les impératifs de rééquilibrage entre les zones en matière d'équipements et les priorités stratégiques pour le développement local. Il comporte un inventaire des organisations à la base existantes et de leurs projets. Cet inventaire comporte une évaluation rapide et participative de leurs capacités opérationnelles et gestionnaires.

Il fait l'objet d'une démarche participative en mettant en présence les différents acteurs locaux autour d'un impératif d'explicitation des priorités locales.

La gestion du processus participatif est réalisée soit par un organe local (Conseil de développement local), soit par un organisme d'intermédiation ou un prestataire expérimenté avec comme obligation de résultat l'émergence progressive d'une coalition locale porteuse de partenariats contractualisés. Dans le second cas, le plus opératoire, cette intervention est cofinancée par la commune pour lancer la logique de recours à des prestataires pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage. Cette contribution devra sans doute être très modeste (par exemple 5%).

Méthode de diagnostic participatif des terroirs de la commune rurale d'Enampore¹⁴⁹ :

1. recensement de toutes les forces vives au niveau de chaque terroir et collectivité de base
2. inventaire des initiatives locales, des acquis (succès et échecs) et des potentialités
3. identification des systèmes de communication
4. identification des modes de mobilisation traditionnelle des populations
5. identification des modes de gestion traditionnelle des ressources naturelles par les différentes catégories sociales
6. identification de la place des femmes et des jeunes dans les modes de gestion des économies locales et dans la gestion des collectivités locales
7. diagnostic de l'économie rurale et des échanges (inter-villageois et inter-communautés rurales)
8. caractérisation précise des écosystèmes
9. élaboration populaire de chartes locales des valeurs culturelles qui sous-tendent le développement
10. diagnostic participatif des préoccupations et suggestions des membres des communautés de base
11. élaboration consensuelle d'un plan d'orientation
12. conception d'un système de communication et d'évaluation permanente
13. élaboration de dossiers de recherche des moyens complémentaires

3. Identifier et programmer les investissements prioritaires

L'identification des projets est réalisée par le prestataire extérieur, avec une évaluation des incidences financières (réalisation et entretien). Le Conseil Communal, en séance plénière et donc en

¹⁴⁹ Développement local dans la communauté rurale d'Enampore et le Mofawi (Sénégal) ; identification d'une programme pilote, 1997.

¹⁵⁰ Le projet d'ajustement communal de la Banque Mondiale au Sénégal a mis en place, avec le Groupe Huit, des procédures et des documents-types adaptés.

présence de l'opposition communale et des représentants des organisations à la base, retient les projets prioritaires pour une première programmation triennale et les hiérarchise.

Le montant des investissements retenus ne peut induire des coûts de fonctionnement supérieurs qui, cumulés aux coûts de fonctionnement initiaux et leur évolution envisagée dans le diagnostic organisationnelle et financier, soient supérieurs à un pourcentage à définir (80% ?) du budget communal. Ce critère exclura pour une certaine durée les investissements impliquant des coûts de fonctionnement importants.

4. Programmer le coût et la prise en charge de l'entretien périodique

Les projets retenus doivent induire des coûts d'entretien supportables, donc dans les limites des prévisions du diagnostic financier. Le calcul de ces coûts, pour ne pas entraîner une limitation drastique et a priori des investissements, suppose de prendre en compte les possibilités de prise en charge de la gestion et du petit entretien des équipements par des concessionnaires (privés ou associatifs). Cette participation des organisations à la base constitue potentiellement un bon indicateur (quantifiable, donc) de l'émergence de la coalition locale.

L'entretien périodique restera probablement dans un 1^{er} temps à la charge du maître d'ouvrage, sur la base des capacités actuelles de capitalisation ou d'épargne des acteurs locaux privés et associatifs, ainsi que sur celle de la qualité des relations de confiance vis-à-vis de l'institution communale.

6.2.5 CONTRIBUER A L'EMERGENCE DE LA COALITION LOCALE

Les exemples de projets ayant misé sur l'émergence d'un Comité Local sont à rechercher en dehors du champ d'intervention de l'aide française. Ils sont plutôt localisés dans la zone anglophone de l'Afrique au Sud du Sahara : Tanzanie, Ghana, Ouganda. Les obstacles relevés sont nombreux : difficulté à faire émerger de nouvelles attitudes, nécessaire renforcement des capacités de tous les partenaires, défaut de coordination, absence d'un acteur institutionnel neutre, insuffisante structuration du cadre institutionnel et manque d'espace de dialogue et de concertation entre les ONG locales et les collectivités territoriales¹⁵¹.

Sur la base de ces 1^{er} constats d'expérience et sur les attendus des logiques des acteurs locaux, les axes d'intervention essentiels sont les suivants :

1. Encourager la démocratie de proximité

L'émergence d'une pratique effective de la concertation et de la mobilisation de toutes les énergies par les élus des collectivités locales est à n'en pas douter une œuvre de longue haleine. Les cycles de formation des élus peuvent y aider, mais seulement dans une faible mesure.

¹⁵¹ ECPDM, Strategic alliance or devil's pact , New relations between local governments and NGOs in the context of decentralisation processes in Africa), in Linkage between decentralisation and poverty reduction, seminar EPCDM-IDS, mai 1999.

Il est sans doute plus réaliste de tabler sur la diffusion rapide, par le biais des organisations à la base, de capacités et d'outils d'analyse de la réalité de la gestion communale. Les formations devront donc leur être plutôt destinées.

2. Appuyer la communication entre les acteurs

La gestion des affaires locales ne sera sans doute pas une motivation suffisante pour transformer en profondeur des modes de décisions et de gestion des affaires publiques. Les exigences des partenaires au développement ne peuvent généralement être satisfaites au seul prix d'un certain formalisme.

Le changement de mentalité que suppose une réelle communication entre acteurs locaux ne sera rendu possible qu'avec l'existence :

- d'un acteur neutre, faisant office de tierce partie ;
- d'un espace de dialogue à la fois contraint et constructif.

Si l'espace de dialogue peut être le Conseil de Développement local, il sera sans doute nécessaire de recourir pour assumer le rôle de l'intermédiation, de prestataires spécialisés. Il n'est pas évident que les ONG nationales ou régionales qui se proposent de se positionner sur ce créneau présentent les conditions de neutralité et de professionnalisme nécessaires. Les opérateurs strictement privés correspondent a priori mieux aux exigences de la fonction.

3. Définir le positionnement de l'ingénierie sociale

L'ingénierie sociale est un élément stratégique à une amélioration durable des conditions de vie dans les contextes socialement ou économiquement difficiles. Elle n'est donc pas mobilisée pour une part conséquente des décisions et des opérations de gestion locale. Lorsqu'il y a lieu de mettre en œuvre cette approche, il semble important de :

- dissocier le travail en faveur de l'émergence d'une expression vraie de la demande sociale en matière d'équipements de proximité, de la mise en œuvre de la structuration des organisations à la base ;
- qualifier les demandes sociales en fournissant aux habitants les éléments d'information techniques et de coût qui s'imposent pour une décision fondée ;
- focaliser l'intervention en ingénierie sociale sur l'utilisation, l'entretien et la gestion pérennes des équipements, infrastructures ou activités communes plutôt que sur les étapes amont, plus propices à des attitudes d'anticipation de l'offre de coopération ;
- considérer que la cessation d'une activité ou l'interruption d'un service dans une zone peu mobilisée est une étape normale de la vie d'une relation contractuelle.

"Il vous faut donc vous atteler à construire un partenariat avec tous les acteurs locaux du fait de leur expérience, de leur savoir faire et surtout de leur connaissance des situations locales. Vous devez les intéresser à tout ce que vous faites... vous devez beaucoup les écouter et prendre en compte leurs aspirations et leur avis que vous traduirez en projets pour la recherche de financement. Enfin votre approche doit tendre toujours à faire prendre conscience (...) qu'un changement de nos mentalités est nécessaire pour que soient mises à l'honneur nos valeurs ancestrales de solidarité et de dialogue.

Je sais que c'est là, la tâche la plus difficile, dans votre mission. Souvent vous ferez face à l'incompréhension, à la malveillance, à l'adversité. Alors, soyez forts, car au sein du conseil rural, doivent s'estomper vos couleurs de partis, unis que vous êtes, dans le service de vos frères. Faites de la concertation et du dialogue, votre crédo, entre vous d'abord, mais surtout avec les populations, qui devront être informées de tous vos projets, de toutes vos décisions, si vous voulez les amener à se mobiliser, à adhérer et à s'impliquer. Plus que quiconque, vous savez que les malentendus, les intentions prêtées, les blocages, naissent d'un déficit de communication¹⁵²."

6.2.6 APPUYER LA DELEGATION DE SERVICES DE PROXIMITE

1. Inciter à l'innovation dans les formes de partenariat local

¹⁵² Note à l'attention des conseillers ruraux, P. Manga, Président du Conseil Régional de Ziguinchor, 1997.

L'organisation des services publics introduit depuis peu des innovations en termes de partage des tâches et de relations contractuelles. Les partenaires des collectivités territoriales peuvent être des entreprises, des organisations à la base, des organismes professionnels, des individus.

Toutes les modalités d'établissement de relations contractuelles et pérennes doivent être explorées : réglementation et soutiens des opérateurs privés ou associatifs, concession, sous-traitances, délégation partielle, partenariat¹⁵⁴.

2. Appui en gestion aux organisations à la base et aux comités d'usagers

L'appui en gestion auprès des organisations à la base ayant souhaité être gestionnaire délégué d'un équipement ou d'un service doit être mis en œuvre à la demande par une cellule technique constituée par le Conseil de développement local. Elle comporte du personnel émanant des services techniques de la collectivité locale et des organisations locales. Elle ne constitue pas une entité, les personnes concernées se mobilisant ponctuellement.

"Pour ce qui concerne les ouvrages ordinaires, les solutions ne sont pas évidentes. Les "exemples exemplaires" ne sont pas nombreux. Il semble toutefois que les moins mauvais résultats soient obtenus chaque fois que l'on "implique" les usagers dans le processus d'entretien.

"Impliquer" peut vouloir dire confier l'entretien aux usagers eux-mêmes par le moyen d'un marché de travaux à exécuter sur plusieurs années, qui serait conclu par la commune avec l'organisation des usagers.

"Impliquer" peut vouloir dire aussi demander aux associations d'usagers qu'elles participent à la programmation des tâches d'entretien aux côtés du maître d'ouvrage et surtout participent à des réunions périodiques d'évaluation réunissant le maître d'ouvrage et l'entreprise ou le service chargé de l'entretien.¹⁵³"

6.2.7 APPUYER LA MAÎTRISE D'ŒUVRE LOCALE

1. Aide au développement des compétences des entreprises locales

Le tissu d'entreprises locales susceptibles d'être mobilisées par les petits contrats de travaux publics ou de bâtiment souffrent d'handicaps nombreux, financiers comme en termes de maîtrise technique. Des programmes de formation ont très généralement été mis au point au niveau national (par les AGETIP notamment) ; il serait donc utile d'organiser localement des programmes de formation de formateurs pour diffuser, si nécessaire sur le tas, les outils élémentaires d'une amélioration des performances de la maîtrise d'œuvre locale.

2. Adapter la procédure des marchés publics

Cette procédure est lente, complexe et n'offre en contrepartie que des garanties d'efficacité et d'équité insuffisantes. Son application par les communes est difficilement envisageable. Le relèvement des plafonds par type de circuit n'en change pas la nature.

Les règles de la passation des marchés publics handicaperont non seulement la mise en œuvre des investissements communaux, mais aussi leur impact sur le développement local du fait :

- de la longueur et de la complexité des règles et des circuits ;
- du transfert de ressources aux entreprises extérieures, par insuffisance des possibilités de sélectionner les entreprises locales, avec plus encore de risque de non-respect des cahiers des charges.

Les principales pistes à retenir sont : le relèvement des plafonds avec des clauses de réservation aux entreprises locales et régionales des marchés correspondants à des petits équipements ou des

¹⁵³ Tribillon J-F., Petit guide de maîtrise d'ouvrage communale et urbaine en Afrique, MAE-CF, Juillet 1998.

¹⁵⁴ idem

bâtiments, la suppression de la caution pour les entreprises ne demandant pas d'avance et la mise en place d'une procédure de résiliation des marchés¹⁵⁵.

6.2.8 APPUYER L'ASSISTANCE A LA MAITRISE D'OUVRAGE

1. Ouvrir des marchés d'assistance à la maîtrise d'ouvrage locale

Les communes d'Afrique Subsaharienne, à l'évidence en milieu rural mais également dans les bourg-centres et même dans les villes secondaires, ne disposent pas, et ne disposeront pas à court et moyen termes, des ressources humaines nécessaires à une saine maîtrise d'ouvrage. Malgré cela, les coûts de fonctionnement représentent déjà couramment de l'ordre de 80% du budget communal. Il n'est donc pas souhaitable d'augmenter les effectifs. Le personnel communal actuel, hérité de la période de mise en œuvre des services urbains en régie (manœuvres, contremaîtres), ne présente pas de potentialité réelle d'évolution. L'ajustement par la formation proposé ci-dessus, sauf intervention extérieure financièrement lourde du type de celle engagée pour la réduction de la Fonction Publique, ne portera ses fruits qu'à moyen terme.

Il est cependant utile de reconsidérer les besoins en personnel des communes dans leurs perspectives financières. Le recours à des prestataires spécialisés pour la préparation des études de faisabilité, la négociation entre acteurs locaux, la passation et le suivi des marchés permet de reconsidérer les effectifs permanents des services techniques.

A contrario, les communes africaines ne disposent pas de personnel pour la fonction nouvelle de technicien polyvalent de planification participative et de suivi des relations de partenariat au sein de la coalition locale, qu'il est possible de qualifier de "développeur local". Cette fonction est a priori à constituer à partir des actuels secrétaires généraux pour les petites communes (particulièrement en milieu rural) et à créer en contrepartie d'une réduction du personnel des services techniques dans les collectivités locales plus importantes. Cet apprentissage doit pouvoir bénéficier d'un appui extérieur, au même titre que les autres composantes de la maîtrise d'ouvrage locale.

2. Développer une structure déconcentrée d'appui aux communes

Le renforcement des capacités des communes doit passer par un apprentissage direct des exigences de la gestion locale. Sous la responsabilité d'une cellule centrale de coordination clairement indépendante de l'allocation des ressources du Fonds, la mission d'appui à la maîtrise d'ouvrage doit être assumée par un opérateur privé à un niveau territorial correspondant à la région ou à un organisme intercommunal.

L'opérateur pourra avoir les fonctions suivantes :

- animer le processus de prise en charge de leurs compétences par les collectivités territoriales ;
- intervenir en appui au montage des dossiers de financement ;
- suivre le fonctionnement du Comité Local et entreprendre les intermédiations nécessaires.

En fonction des ressources de chacun des pays en prestataires qualifiés, l'opérateur pourra n'avoir qu'une fonction de coordination entre les prestataires et les communes (dans le cadre d'un plan d'appui) ou devoir assumer directement ses missions d'appuis.

3. Aide à la professionnalisation de bureaux d'études et de contrôle locaux

Certains des domaines à couvrir demeurant relativement nouveaux (gestion communale, planification participative, appui aux organisations gérant un équipement sous contrat, intermédia-

¹⁵⁵ CIEDEL/IMRAD/IRAM 1997, Ibid.

tion), un programme de formation destiné aux opérateurs potentiels de l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale.

4. Cadrer la délégation de maîtrise d'ouvrage

Les opérateurs nationaux de délégation de maîtrise d'ouvrage existent actuellement dans pratiquement tous les pays. Ils constituent un potentiel (efficience, efficacité, transparence) et un risque (déresponsabilisation des communes, marginalisation des capacités techniques locales).

Il est possible de concilier ces deux aspects en s'inscrivant dans la durée. Les ressources des communes, notamment celles mobilisables pour l'entretien des infrastructures et équipements sont et resteront à moyen terme réduites. Les conditions d'optimisation de l'impact des investissements sur le développement local ne sont pas encore en place dans la grande majorité des communes. Il serait donc indiquer de focaliser les investissements sur les infrastructures structurantes (voirie, drainage, grands équipements) en se limitant à des intrants techniques rudimentaires, et de garder une part modeste des financements aux petites opérations de construction de bâtiments ou d'entretien de la voirie et du drainage.

La délégation de la maîtrise d'ouvrage communale à un opérateur national ou régional (AGETIP) peut, dans ce schéma, être limitée aux investissements présentant une complexité technique avérée et/ou représentant des engagements financiers importants : voirie, drainage, patrimoine bâti d'importance (mairie, hôpital, etc.). La mise en œuvre de la délégation devrait s'accompagner d'un programme de renforcement des capacités des services techniques communaux.¹⁵⁶ Le volume des engagements financiers correspondant doit permettre au maître d'ouvrage délégué d'assumer ses charges de structure. Les autres chantiers, plus modestes, peuvent être laissés en maîtrise d'ouvrage communale directe, avec des appuis extérieurs en conseil, éventuellement par l'opérateur agissant par ailleurs en maître d'ouvrage délégué.

6.3 REPERES METHODOLOGIQUES

En deçà du développement de la méthode générale proposée, les acteurs de l'aide française et l'expérience des autres bailleurs de fonds sont porteurs d'enseignements spécifiques. Ils sont repris ci-après sous la forme d'un inventaire raisonné.

6.3.1 COORDINATION LOCALE DES APPUIS DE L'AIDE FRANÇAISE

1. Affirmer le principe d'une action coordonnée à l'échelle du territoire communal, fondée sur un diagnostic, préalable aux choix de financement, impliquant tous les acteurs locaux. Les demandes exprimées à la base doivent être pondérées par :
 - la nécessité de promouvoir un équilibre spatial et social dans le développement du territoire ;
 - les ressources financières disponibles à long terme pour l'entretien des infrastructures et équipements prioritaires.
2. Lier la maîtrise d'ouvrage déléguée de la réalisation ou de la gestion d'infrastructures et équipements de proximité par des organisation à la base à une demande formalisée et traduite contractuellement (avec la commune) en participation active (en particulier financière) et en responsabilité (au sens d'avoir des comptes à rendre).

¹⁵⁶ Tribillon J-F. 1998, Ibid.

3. Faire évoluer les agences d'exécution des travaux agissant au titre de la délégation de maîtrise d'ouvrage vers le faire-faire¹⁵⁷ par les communes et les organisations à la base ayant contracté avec ces dernières.
4. Les habitudes prises par les bailleurs de fonds dans la constitution de l'essentiel (en volume) de leur portefeuille de projets mobilisent localement l'Administration, le personnel politique central, les OSI françaises. Les élus des collectivités locales doivent en devenir de nouveaux acteurs et être formés en conséquence. Le dispositif local de coopération doit évoluer vers plus de proximité (comment ?). Les OSI doivent également évoluer dans leur pratique de prospection pour intégrer ces nouveaux acteurs en amont, et comme intermédiaires nécessaires avec les ONG locales. La délibération en conseil municipal doit être un préalable à la soumission d'une demande d'appui.
5. Distinguer entre l'opérateur de programme et l'opérateur de terrain : la responsabilité quotidienne de la conduite du projet doit être laissée à ce dernier. Il est chef de projet. Il doit bénéficier d'une reconnaissance populaire, d'une existence contractuelle vis-à-vis de la collectivité locale (convention-cadre de gestion locale) et nationale (convention de politique de développement local). L'opérateur de programme (OSI) est en quelque sorte son conseiller technique.
6. Faire en sorte que l'opérateur de terrain passe des contrats techniques précis soit avec la collectivité locale (comme mandataire ou comme contractant), soit avec les services de l'État.
7. Amener l'opérateur de terrain - chef de projet à se concentrer sur l'ingénierie sociale, à présider aux destinées du projet et à laisser aux techniciens (notamment municipaux, mais également privés) la responsabilité de leurs interventions. Il doit cependant s'assurer que ces derniers acceptent la finalité sociale de l'opération dont il est le gérant.

6.3.2 ÉVOLUTIONS PROPOSÉES DE L'APPUI AU DÉVELOPPEMENT COMMUNAL

1. Clarifier le rythme voulu (choix politique) et possible (capacités organisationnelles, humaines et financières) de transfert des compétences aux échelons locaux et proposer des évolutions du dispositif de gestion conjointe avec l'Administration territoriale, puis d'autonomisation des acteurs locaux qui s'articulent sur les modalités de contrôle (a posteriori / a priori). Le rythme doit pouvoir varier en fonction du type de collectivité locale (villes principales et secondaires, communes rurales, situation intermédiaires). Cette démarche suppose notamment des évolutions importantes dans la pratique du corps préfectoral (formation).
2. Définir la part du budget national d'investissement devant être engagée par les collectivités locales et orienter les crédits déconcentrés vers les collectivités locales (effets démonstratif vis-à-vis de l'Administration)
3. Transférer une partie de l'assistance technique vers les collectivités locales et mobiliser plus fortement la coopération décentralisée pour ce faire ; les deux niveaux d'intervention de la coopération décentralisée, les relations entre élus et le partenariat entre responsables techniques sont complémentaires.
4. Concevoir les projets d'abord comme des temps de formation sur le tas, plutôt que des dispositifs dont les produits techniques doivent primer - incidence sur une réintroduction de l'assistance technique, mais sous une autre forme (faire-faire)
5. Compléter l'offre de formations orientées vers la maîtrise d'une technicité par une offre de formations générales et fondamentales qui sont essentielles à la compréhension et à l'assimilation des précédentes

¹⁵⁷ Tribillon J-F. 1998, Ibid.

6.3.3 ÉVOLUTIONS PROPOSEES DE L'APPUI AUX INITIATIVES DE GESTION PARTICIPATIVE LOCALE

1. Assumer une exigence de professionnalisation des intervenants dans la maîtrise d'œuvre : agences d'exécution, opérateurs de terrain associatifs, OSI, bureaux d'études et consultants
2. Reproduire les projets qui sont d'abord des dispositifs de cofinancement (Fonds d'Investissement Locaux) et qui mobilisent toutes les formes disponibles de participation des groupes-cibles, sous réserve :
 - d'une traduction plus concrète qu'actuellement de l'intégration du dispositif dans la démarche de décentralisation ;
 - d'une mise en relation forte avec des messages qui sont fondateurs d'une pérennisation par le transfert ou l'association du dispositif aux collectivités locales;
3. la participation financière (investissement et entretien) est une forme primaire de fiscalisation et doit évoluer vers cette dernière ;
4. la gestion participative locale est l'objectif de la gestion démocratique des collectivités locales et doit s'y intégrer, si nécessaire comme contre-pouvoir.
5. imposer aux opérateurs des objectifs moins rigides, mais exiger d'eux une réelle prise en compte de la demande et des acteurs locaux¹⁵⁸
6. favoriser les montages de projet qui associent contractuellement de multiples acteurs locaux, en évitant de créer des structures nouvelles dont la survie soit directement liée à celle du projet¹⁵⁹
7. Faire de la professionnalisation et de la pérennisation de l'opérateur de terrain un objectif explicite et prioritaire en se donnant comme objectif de développer l'intelligence et le sens de l'expérimentation¹⁶⁰.
8. Rendre les projets de gestion participative locale plus lisibles, présenter plus clairement le travail à faire (malgré l'incertitude de l'issue des négociations à mener) et ce qui a été fait. Sortir les projets d'une certaine subjectivité en rendant plus lisibles ou visibles les rapports entre l'opérateur de terrain et les groupements à la base¹⁶¹.
9. Soutenir la constitution de fédérations d'associations du cadre de vie au niveau national ou même sous-régional. cela permettrait de s'assurer que le rapport entre les groupements à la base et les futurs opérateurs soient plus équilibrés lors de la phase de préparation¹⁶².
10. Faire précéder la phase de préparation d'une étude portant sur l'ensemble du territoire afin d'identifier les urgences, mais aussi la capacité d'organisation des différentes zones. Un appel d'offres auprès des groupements à la base peut être envisagée. Il est souhaitable par ailleurs que le préparateur soit distinct de l'opérateur¹⁶³.
11. Contribuer au financement dans un territoire donné de plusieurs projets de gestion participative locale afin de ne pas courir le risque de s'enliser dans un seul afin de faire jouer le rôle de locomotive au projet qui marche le mieux.

¹⁵⁸ PSEau, Ibid.

¹⁵⁹ PSEau, ibid.

¹⁶⁰ ACT, Ibid.

¹⁶¹ ACT, Ibid

¹⁶² ACT, Ibid

¹⁶³ ACT, Ibid

CONCLUSION

Les appuis à la décentralisation et ceux aux initiatives de gestion participative locale évoluent actuellement avec des interactions minimales.

Chaque modèle a rencontré ses limites propres, à la fois internes et liées à la nature de la réponse institutionnelle et sociale des partenaires locaux.

La décentralisation devient un élément de structuration de l'aide française. Elle tente de lui donner une cohérence globale, en améliorant la lisibilité pour les partenaires et aussi pour ses propres acteurs de terrain.

L'analyse de chacune des approches a fait apparaître des avantages potentiels liés à une meilleure articulation de l'une à l'autre.

Le développement local ne commencera que quand les élus des collectivités locales joueront le jeu de la participation et de l'appui à la mise en œuvre de ce que propose la société locale, après réflexion et concertation .

La priorité est de définir la nature de la complémentarité proposée par la Coopération française entre développement communal et gestion participative locale et les formes contractuelles ou institutionnelles à lui donner.

Les 2-3 années à venir doivent être une période de transition vers une complémentarité des rôles respectifs des deux types d'appuis.

La nature des appuis de la Coopération française, leur contenu et leurs modalités de mise en œuvre conjointe s'en déduiront, au même titre que les expérimentations à mettre en œuvre en vraie grandeur pour mieux définir les bonnes pratiques.