

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** Iram, Coll.

**Titre :** Deuxième partie, In Le développement local, *Journées d'Etude des 7 et 8 septembre 1995, Compte-rendu des débats*, p. 26-52

**Editeur :** IRAM, Paris

**Date :** 1995

**COMPTE RENDU DES DEBATS SUR LE THEME  
FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

## **Les observations faites par les opérateurs engagés sur le terrain du développement local :**

### **Au Burkina Faso...**

L'expérience du Ganzourgou au Burkina Faso montre que le problème du crédit est important dans les projets de Développement Local. Le financement des projets est bâti sur des subventions associés à des crédits CNCA. Mais il est impossible de mobiliser la CNCA car elle ne travaille qu'avec des groupements villageois qui représentent moins de 15% de la population. Le village n'a pas de statut juridique qui lui permettrait d'être bénéficiaire de ces crédits. Le nouveau projet repart sur les mêmes bases et la CNCA suggère que soient constituées des associations villageoises reconnues.

Sur ce même terrain, on observe nettement que les subventions peuvent constituer des leviers permettant à un village de démarrer. La difficulté est que souvent le code de financement construit pour réguler l'octroi des subventions a aussi pour résultat que seuls les villages riches peuvent financer les apports villageois.

Il est donc nécessaire de concevoir un code de financement à différentes vitesses, en distinguant les villages disposant déjà de différents forages par exemple, de ceux qui n'en ont jamais bénéficié.

### **Au Mali-Sud...**

La constitution de la commission paysanne a fait naître un espoir de maîtrise du projet par les paysans, suite aux échecs des projets jusque-là mis en oeuvre par les structures d'Etat.

Au démarrage, les organisations paysannes se sont méfiées de l'intégration des représentants de ces services. Elles ont préféré de ce fait le montage d'une commission strictement paysanne.

*La démarche du FIL est "une démarche qui va directement au coeur des villages avec des délégués villageois."*

Dans ce contexte, les subventions favorisent le décollage du développement local. Rares en effet sont les villages susceptibles de mobiliser des "ristournes coton" suffisantes pour avoir droit au crédit CNCA et les Associations Villageoises ne sont pas non plus reconnues au plan juridique.

### **Le point de vue des bailleurs:**

Les bailleurs de ces projets reconnaissent que la subvention a permis d'attaquer le problème, d'encourager les paysans et de lancer l'action des projets.



Depuis, la CFD a essayé de distinguer les différents objets de financements publics :

- infrastructures sociales pouvant bénéficier de subventions,
- infrastructures productives pour lesquelles la CFD n'octroie pas de subvention mais des prêts de type AIPB (Appui aux Initiatives Productives de Base).

Les modalités d'utilisation de ces fonds sont soumises à un préalable: il s'agit de l'instruction des dossiers en comités de représentants des populations en vue d'une plus grande transparence dans les décisions d'octroi et dans la gestion de ces fonds publics.

D'un autre côté, le problème de la rentabilité du crédit se pose et on touche aussi de ce fait à la fiscalité locale.

**Des acquis soulignés de manière unanime dans le sens d'une plus grande implication des ruraux dans la gestion de leur développement:**

Tout le monde s'accorde à reconnaître que la gestion des financements par des opérateurs locaux, organisations paysannes ou représentants des ruraux constitue une avancée fondamentale à laquelle il s'agit aujourd'hui de donner de l'ampleur et de la solidité. Cette évolution a demandé et demande encore beaucoup de négociations avec l'Etat pour qu'il concède la gestion aux ruraux.

Cependant, le résultat peut apparaître encore un peu instrumental, sans une analyse plus claire des acteurs qu'on cherche à renforcer. Face à des projets lourds et peu participatifs, le Fil apparaît comme une structure plus légère. Mais il faut encore préciser plus clairement nos objectifs de renforcement des acteurs paysans.

La finalité recherchée est l'appropriation des actions par les ruraux. C'est en cela que la manière d'utiliser les fonds, les débats autour de ces questions dans les villages, l'intégration des propositions concrètes recueillies localement sont essentiels.

**Différents crédits d'appui au développement local des collectivités rurales:**

Le financement du développement local se situe en appui aux capacités d'autofinancement qui sont variables suivant les régions et les organisations locales. Le crédit correspond à des modalités de trois ordres qu'il importe de bien distinguer en fonction de la nature des investissements à financer:

- le crédit à court terme qui est censé couvrir des investissements à rentabilité immédiate et importante,
- le crédit visant le financement d'objets présentant une rentabilité économique différée, distincts des infrastructures collectives,
- le crédit d'équipement collectif à faible rentabilité économique.

Si les perspectives d'octroi de crédit à des collectivités ne sont pas moins risquées, en comparaison à d'autres organisations du milieu rural, on observe que souvent le problème se pose quand les banques ne sont pas très ouvertes alors qu'il y a de véritables besoins.

On ne peut pas se baser sur une définition des modalités des crédits en fonction des seuls objets de crédits. Tous les efforts faits sur le crédit et l'épargne montrent que malgré tout, dès qu'on passe au moyen et au long terme, on assiste à une augmentation des taux d'impayés.

Dans tous les cas, il est essentiel de bien distinguer crédits et subventions pour ne pas "polluer" le crédit par la subvention.

Comme l'ont souligné les témoignages des terrains, le problème se pose chaque fois qu'il n'y a pas de structure financière adaptée à l'octroi et au recouvrement du crédit. Est-ce que les projets peuvent reprendre ce type de situation sachant, que par ailleurs, les fonds de garantie font souvent figure d'"oreillers de paresse".

Les FIL demeurent des outils intéressants à une certaine échelle, surtout lorsqu'ils font l'objet de différés. En théorie, il paraît y avoir des règles mais souvent compliquées, sachant qu'en outre les collectivités locales ne sont pas encore constituées là où ils interviennent.

#### **Mieux combiner crédit et subventions :**

Les subventions correspondent à une véritable nécessité et pas seulement dans le renouvellement du capital terre à fertilité limitée. Mais il doit y avoir une exigence claire qui ne doit pas manquer, celle d'un co-financement qui aille au delà du travail. Il faut souligner que les projets ne jouent pas le jeu s'ils ne sont pas stricts de ce point de vue.

Il faut donc qu'il y ait une capacité d'auto-financement, mais aussi des caisses d'épargne et de crédit qui sont aujourd'hui les seuls établissements fiables en milieu rural. Il est difficile de penser aux banques en milieu rural d'ici les dix ans à venir et il importe, par conséquent, d'apporter un soutien aux caisses d'épargne et de crédits.

Dans tous les cas si on mélange les deux, on ira à la catastrophe, il y a besoin de financer des deux côtés.

#### **Des dossiers de faisabilité des investissements à améliorer sous plusieurs plans :**

L'élaboration des projets se fait dans les meilleurs cas sur la base d'éléments techniques et financiers : compte d'exploitation, constitution de caisse d'entretien et de renouvellement. Mais d'une manière générale, quel investissement humain chiffrer et quel est le coût de ces investissements en terme d'entretien? Cet aspect est encore faible dans les dossiers et l'autre problème, c'est le coût de ces projets.

D'un autre côté, il faut être bien conscient qu'on ne peut pas demander un endettement supplémentaire aux collectivités locales car la fiscalité ne pourra pas répondre à tous les problèmes.

### **Des investigations à mener dans la recherche d'une plus grande viabilité économique et de systèmes de renouvellement des fonds de développement.**

On remarque que dans les textes présentés, il y a beaucoup de réflexions sur la viabilité sociale des projets locaux. La réflexion sur la viabilité des fonds est par contre que faiblement amorcée. Il y a là un enjeu majeur en terme de viabilité économique globale: comment assurer le renouvellement des fonds à moyen ou long terme? Sur quelles bases va-t-on asseoir la décentralisation et notamment la fiscalité locale? Et dans les différents cas, comment déterminer les systèmes de prélèvement et de ratios?

Au Mali, le remboursement d'une partie de la subvention permet d'alimenter un Fonds Inter-Villageois. C'est une façon de mieux gérer les crédits d'appui au développement local. A Sikasso, par exemple, en ce qui concerne le financement d'actions sociales, il est demandé 10% de contribution monétaire et 10% de la subvention octroyée est remboursable au Fonds Inter-Villageois. Dans le cas des actions économiques à rentabilité, 20% de la subvention locale est remboursable sur 5 ans. Ce système contribue à un renouvellement du Fonds Inter-Villageois. Il offre en même temps des perspectives stimulantes et claires pour les bénéficiaires.

Mais il faut bien reconnaître qu'en dehors des zones cotonnières, les disponibilités monétaires au Sahel se réduisent singulièrement et dans tous les cas, la question de la fiscalité locale est importante. Une évaluation des disponibilités monétaires en milieu paysan est en cours de recueil au Mali.

### **Faut-il opposer le financement de l'économique et du social?**

Dans la réalité, l'investissement social constitue souvent un passage vers des crédits économiques. Il importe de mieux réfléchir à la nature des investissements sociaux, à leurs liens avec l'économique. C'est aussi le problème de la redistribution des ressources nationales qui se pose à ce niveau dans sa globalité.

### **Affiner les outils de gestion des subventions**

Une des difficultés dans la gestion des subventions est le manque d'outils. Il s'agit notamment de réussir à bâtir un code de financement qui intègre les réalités et la diversité des situations villageoises. Il faut approfondir les idées visant à créer des dotations budgétaires et définir avec la population et dès le départ, les priorités et les contributions propres. C'est un peu une stratégie trouvée pour aider à une plus grande responsabilisation locale : cette stratégie est à mettre en oeuvre de manière progressive.

**Les perspectives des FIL dans le contexte de la décentralisation :**

Au mali-Nord, on n'a pas d'expérience de type FIL, mais il faudra faire la distinction entre ce qui doit relever des collectivités locales qui sont sur le point de se mettre en place et les organisations de type FIL. Cela paraît difficile de mettre les deux ensemble, ne serait-ce que parce que les niveaux d'organisation diffèrent au plan géographique. Au demeurant, le Fil peut être intégré comme un secteur communal.

Le foncier est dans le débat du financement des collectivités locales: il y a le risque de ramener au foncier les ressources nécessaires à la fiscalisation locale. Des réflexions sont à mener sur les actions complémentaires qui prendraient le foncier en compte dans la fiscalité locale.

Un autre axe de réflexion dans ce champ est celui de la mise en place de dispositifs de fonds professionnels comme c'est le cas en France par exemple, en marge du financement des collectivités locales.

Si les FIL évoluaient vers des fonds professionnels, les collectivités locales devraient alors s'adresser à d'autres structures de financement.

Dans tous les cas, il faut bien considérer qu'il y a une différence à faire entre gestion des fonds privés d'un côté et gestion des fonds publics de l'autre. Le risque et le danger existent avec les collectivités publiques, car il n'y a pas pour l'instant de collectivités décentralisées. En face, les grands projets sont en déperdition maximale. Les projets régionaux sont menés à l'initiative propre de chaque bailleur de fonds. Dans un tel contexte, l'ouverture des projets de développement locaux et ruraux aux financements des collectivités constitue une voie à laquelle il faut réfléchir.

Il importe enfin de toujours bien faire la différence entre les outils et les objectifs en vue desquels ils ont été conçus. Il s'agit donc de clarifier qui on veut appuyer par rapport à ces projets, notamment en regard du problème des contre-pouvoirs au niveau local.



**COMPTE RENDU**

**DISCUSSIONS ET DEBATS SUR INSTANCES  
DECENTRALISEES DE DECISION,  
DE REGULATION ET DE CONTROLE**



## 1) Précisions sur les modalités et le fonctionnement des comités et forums présentés :

### - au Ganzourgou

Le code de financement n'est pas neutre, il oriente telle ou telle initiative. La part de financement des réalisations villageoises assurée par le projet évolue sous l'effet des revendications paysannes et de l'analyse par le projet des disparités entre villages en termes d'équipement. Ainsi la participation projet au financement des logements d'enseignants, dont la présence conditionne l'affectation d'un enseignant, atteint 60% là où la mise en place d'une école est prioritaire, contre 30-40% ailleurs.

La composition des comités paritaires est mouvante pour permettre à de plus nombreux représentants villageois d'y participer, mais cela empêche que les mêmes représentants suivent jusqu'au bout les résultats des réalisations et puissent donc tirer les enseignements pour prendre de meilleures décisions à l'avenir.

La question se pose du devenir, c'est-à-dire de la place et du statut des représentants villageois aux comités lorsqu'il y aura des élus locaux.

Actuellement, ces structures prennent des décisions de gestion des fonds publics, échappant aux passations de marchés publics. Le droit de veto du projet est supprimé mais il est procédé à une évaluation ex post.

### - au HKM

Après réflexion sur la crise des groupements villageois du fait qu'ils se voient confier des fonctions dont certaines dépassent leur capacité (absence d'outils de connaissance du terrain, de comptabilité...), on a mis en place un autre type structure, le forum, qui regroupe des représentants villageois pour examiner les projets, orienter le développement, et qui peuvent ensuite expliquer les choix aux populations. Mais ces forums peuvent difficilement décider des financements, n'ayant pas la gestion de ceux-ci. Une étude juridico-administrative pour évoluer vers une gestion directe est prévue.

Le projet considère qu'il faut faire en sorte que les instances puissent se passer du projet (pérennisation), former les représentants pour le dialogue avec les équipes techniques.

La commission nationale de décentralisation observe ces expériences des projets en vue de bâtir une politique nationale pour le milieu rural

Il y a dépendance par rapport aux apports financiers des bailleurs. La budgétisation permet de préparer les gens à gérer un budget. La fiscalité locale (sujet tabou au Burkina), la nécessaire articulation entre bailleurs..., sont des questions peu débattues.

Ne pas confondre forums et outils de financement. Des associations, des unités de développement vont faire des choix de développement, vont définir des orientations.

Une réflexion aura lieu au niveau des réunions des ateliers provinciaux. Ces capacités devront être prises en compte au moment de la décentralisation.

#### - à Sikasso

La commission paysanne du FIL travaille avec diverses instances locales, elle est membre du comité de développement de l'arrondissement, partenaire avec le Cercle, la Chambre d'Agriculture, etc. C'est la commission qui a droit de veto pour l'affectation des fonds FIL.

Les engagements sont pris en assemblées villageoises, beaucoup de personnes sont capables d'expliquer la méthodologie. La pérennisation, c'est informer tout le monde dans les villages.

### 2) Les perspectives et l'élargissement possible du travail sur les instances

La démarche de mise en oeuvre d'"instances" adaptées est jugée intéressante, claire, mais le développement local auquel on la rattache est moins clair : rien n'est dit sur les articulations avec les niveaux hors "micro-local", par exemple la ville, etc. ; les instances décrites réfèrent à un travail (comment créer les moyens de la participation aux décisions des acteurs maintenant mis en avant) qui ne vaut pas que au niveau local mais dans d'autres domaines (voir l'approche "good governance"). L'IRAM pourrait s'investir sur ce sujet, à condition de ne pas se limiter au local.

Il y a beaucoup de niveaux intervillageois : où est le "pays" réel ? Il est là où existent les complémentarités et les solidarités entre les gens et les groupes. Il est important de pouvoir parvenir à les situer.

Les expériences relatées se cantonnent aux niveaux villageois et inter-villageois. D'autres échelles existent, mais les premières ont été privilégiées car étant le passage obligé pour mettre à disposition des fonds publics pour une gestion locale, qu'elle soit collective ou privée. Attention à bien distinguer cependant entre **collectivité** locale publique et **coopérative** (privée). Remarque d'un participant : "le collectif privé se réalise sur la base de l'adhésion, le collectif public sur la gestion des minorités".

Certains voient les instances locales comme des structures créées pour pouvoir injecter les financements de micro-projets au niveau local.

Il est noté la progressivité nécessaire dans la mise en place des instances, les acteurs appartenant toujours à plusieurs groupes d'intérêt.

Face aux échecs en la matière, un intervenant pense que l'on doit bien préciser pour toute organisation locale le niveau, l'échelle ou le type d'action, afin que les différentes instances concernées puissent être identifiées et s'articuler.

Pour l'un des participants, ces exemples ne reflètent pas la diversité des situations, il faut faire attention à ne pas les ériger en modèles passe-partout (le FIL est bon au Sud-Mali, pas à Gao ?) ; et peut-être ne fait-on pas assez attention aux structures traditionnelles qui existent encore.

L'Iram ne prétend pas faire plus qu'il ne fait : de l'appui à des expériences parmi d'autres. Pour que l'Etat valorise au mieux celles-ci, il serait nécessaire de prendre en compte ce que réalisent les autres projets soutenus par différents bailleurs (30 projets GT/DL au Burkina..).

Pourquoi ces projets font-ils du développement local public? Ils réalisent un développement local public car il n'existe pas de structures publiques au niveau local. On contribue ainsi à former des capacités locales, mais il ne faut pas penser qu'on va facilement passer, sans transition, à des structures publiques décentralisées.

L'espoir existe que les responsables de ces instances d'aujourd'hui seront des élus demain, si la politique politicienne ne prime pas. Il existe souvent une confusion conceptuelle entre gestion publique ou privée car les fonds gérés sont de nature publique.

Dans le contexte de la décentralisation, budgets communaux et outils de financement privés appropriés par les organisations paysannes ne sont pas exclusifs l'un de l'autre mais devraient pouvoir coexister. Ceci renvoie au problème du renouvellement des ressources.



**COMPTE RENDU DES DEBATS SUR DEVELOPPEMENT  
LOCAL ET DECENTRALISATION**

La notion de "petit pays" (entités intervillageoises) est intéressante, elle permet de reposer la question foncière qui ne peut être discutée au niveau villageois, elle réveille l'Histoire que l'Etat avait gommée, des villages satellites retombent sous l'influence de l'ancien village-centre...

Loin de se raccrocher au découpage précolonial des chefferies traditionnelles, pour A. Marty, il faut au contraire structurer le petit pays, ou la future commune, en terme de terroir d'attache (agricole, commerciale, pastorale), en termes interethniques, intercommunautaires,...

Au Burkina, estime l'un des participants, la décentralisation apparaît comme un moyen de renforcer le pouvoir de l'Etat au niveau le plus bas, c'est à dire dans les villages. ("Le plus intéressant serait la délégation des pouvoirs, mais les autorités craignent de le faire").

Au Mali, la décentralisation est présentée comme "redonnant le pouvoir à la maison". Mais il faut se méfier, les anciens chefs tels que chefs de canton veulent retrouver des prérogatives perdues, certains leaders nationaux leur promettant en échange leur soutien ; de vieux conflits sont ainsi réveillés... et "faut-il accepter que les partis politiques viennent gérer des écoles financées par les paysans, des équipements obtenus en dehors de toute intervention de l'Etat ?...". "La décentralisation, oui, mais ne touchez pas à notre Fonds d'Investissement Local" : les organisations paysannes ne veulent pas céder à des élus politiques qui ne pensent qu'en termes d'électorat le pouvoir qu'elles ont acquis quand l'Etat était absent.

En Amérique latine, une instance interaméricaine, le CLAM (basé au Venezuela) réfléchit sur la citoyenneté dans le cadre des réformes administratives engagées dans la voie de la municipalisation sur le modèle espagnol. L'éveil de la société civile oblige à repenser la démocratie, la citoyenneté, et le rapport entre public et privé. L'espace public n'est plus le monopole de l'Etat et de l'administration. Plus il y a globalisation, plus il y a besoin de participation locale.

Qu'en est-il dans les pays africains anglophones et lusophones ? Une étude comparative aurait été menée sur Sénégal et Gambie, réalisée par Marc Freudenberg avec l'USAID. Au Sénégal, il y a déjà 20 ans de recul, l'expérience mériterait d'être analysée.

D'autres participants s'interrogent : la décentralisation est elle proposée sur la base d'une alliance entre Etat et notables locaux, d'une collusion bailleurs / Etat pour que ce dernier reconstitue sa base politique ? La décentralisation offre-t-elle une garantie d'utilisation plus efficace de l'argent ? Certains soulignent les dangers d'une décentralisation qui ne s'accompagnerait pas d'une lutte contre la corruption, contre les prélèvements indus légalisés le long des filières... Pour d'autres, la décentralisation peut être le moyen d'une diminution des effets de la corruption, ou en tout cas d'une redistribution accrue au sein des instances locales (répartition aux différents échelons). En France, la décentralisation a augmenté la corruption, les instances de contrôle étant plus efficaces au niveau national (Cour des Comptes...).



Les orientations présentées dans l'exposé rejoignent celles de la conférence de Praïa, mais ce ne sont pas celles retenues par les états. En prenant acte de l'inévitabilité de la décentralisation, quels moyens se donner pour qu'elle soit la meilleure possible ? Appuyer les contre-pouvoirs que sont les organisations à la base devrait être une orientation pour les institutions comme l'IRAM.

Au Mali, la mission de décentralisation, malgré l'effort recherché de participation (et la communication entre niveau national et instances locales d'expérimentation du processus) parvient-elle à éviter tous les défauts d'un travail mené par le haut ? Certains délégués des groupes locaux d'étude et mobilisation (GLEM) ont des difficultés à expliquer ces processus et se contentent d'appliquer le guide, sans chercher à impliquer réellement les associations. Dans la confusion, tous les villages voudraient être chefs-lieux de commune...

Dans ce pays, il est possible que telle zone reçoive moins d'informations sur le processus en raison des opinions politiques exprimés par ses électeurs lors de scrutins passés. Mais dans d'autres pays, comme au Bénin, le gouvernement n'informe même pas la population qu'il travaille sur un projet de décentralisation.

Au niveau des GLEM, il apparaît souhaitable de rectifier les informations qui ont été mal données ; une décentralisation précipitée ne serait pas favorable. Il faudrait alerter les décideurs sur les processus de mise en place de la décentralisation mais ne pas la remettre en question. Se méfier aussi du fait que le bas n'est pas nécessairement plus intégrateur que le haut.

Le modèle français de décentralisation s'appuie sur la région et le département, pas sur la commune. L'accès ne s'effectue donc que par des instances politiques. En France aussi, la décentralisation se manifeste dans les zones rurales par des féodalités locales contre lesquelles il est difficile de lutter.

Il n'y a pas de "bon territoire" pour la décentralisation, ils évoluent ("bassins de vie, bassins d'envie"). Par ailleurs, les élus locaux peuvent être mis en minorité sur le projet de territoire... les potentats locaux ne sont-ils pas nécessaires parfois pendant un certain temps, s'ils laissent la place après avoir fait le travail ?

Les conflits d'autorité induits par la décentralisation peuvent être observés au niveau des communautés rurales au Sénégal : pourtant légalement responsabilisé dans l'allocation des ressources naturelles, tel conseil rural en Casamance se voit imposer la coupe d'une bambouseraie au profit d'exploitants allochtones sur la base d'un permis délivré par l'administration régionale des forêts.

Les pays anglophones sont moins centralisés avec un pouvoir de décision au niveau des districts (cf expérience en Gambie d'appui à l'organisation et à la planification au niveau des subdivisions de la région que sont les WARP une dizaine de villages, formation de planificateurs locaux), mise en place d'un appareil facile à réutiliser.

Un danger de la coopération décentralisée tient au risque d'effectuer un transfert de modèles sans la réflexion nécessaire, tendance d'autant plus forte que la méconnaissance des cultures africaines ou latino-américaines est grande.



**SYNTHESE DES DEBATS ET AXES STRATEGIQUES**

## 1. LE DEVELOPPEMENT LOCAL : UNE NOTION ENCORE FLOUE

Le premier exposé et les débats qui ont suivi ont bien montré que la notion de développement local en Afrique subsaharienne (et plus particulièrement au Sahel) est étroitement liée à l'évolution des conceptions en matière de projets de développement rural.

Alors qu'en France, les initiatives de développement local ont trouvé leur origine au cours des années 1970 dans des régions qui se sentaient marginalisées par rapport à la croissance économique du pays et qui présentaient une "identité" assez forte, en Afrique de l'Ouest la question du développement local résulte d'abord des difficultés, voire des échecs, auxquels ont été confrontées les actions de coopération dans le domaine du développement rural.

Bien qu'il n'ait pas été possible de progresser, par rapport aux documents préparatoires, dans la définition de la notion, ces journées d'études ont confirmé que c'est bien toutes les composantes du "développement" qui sont en jeu lorsque l'on parle de "développement local". Si les débats ont parfois donné l'impression de partir dans de multiples directions, c'est probablement parce qu'il est nécessaire de parvenir à caractériser, dans toutes ses composantes, le territoire dans lequel s'inscrit le processus de développement local que l'on entend appuyer. Cette caractérisation doit porter notamment sur :

- \* l'activité économique, en particulier la production agricole en analysant les systèmes agraires et leur évolution ;
- \* les organisations et les institutions dont la société locale s'est dotée ;
- \* la dynamique démographique (région d'immigration ou d'émigration) ;
- \* les relations du territoire considéré avec les territoires voisins et sa place dans l'économie et la société nationale.

## 2. LE CONTEXTE DES INTERVENTIONS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE SAHELIENNE

Les interventions d'appui au développement local<sup>1</sup> qui ont servi de points de départ aux débats des journées d'études se situent toutes en Afrique de l'Ouest sahélienne. Les débats sur les différents thèmes ont été l'occasion de rappeler ou de préciser quelques unes des caractéristiques de cette région. Ces caractéristiques, qui constituent en quelque

---

<sup>1</sup> Projet de Gestion des Terroirs de Filingué (Niger), Projet de Développement Rural du Ganzourgou (Burkina Faso), Projet de Développement Rural Intégré Houet-Kossi-Mouhoun (Burkina Faso) et Fonds d'Investissement Local de Sikasso (Mali).

sorte la "toile de fond" des territoires dans lesquels s'inscrivent chacun de ces projets, sont rappelées très brièvement ci-dessous :

- Des terroirs agricoles de moins en moins "ouverts" : la croissance de la production par la mise en culture de nouvelles superficies touche à sa fin. Cette "densification" de l'usage de l'espace agricole se traduit par une augmentation des tensions entre les différents utilisateurs et conduit parfois à des conflits graves.
- Un peuplement de l'espace qui n'est pas terminé : les flux migratoires entre zones rurales sont encore importants (cf, par exemple, la situation dans l'Ouest burkinabé).
- Une agriculture, base de l'économie régionale, qui s'exerce dans un contexte de forte incertitude en raison de la combinaison des aléas climatiques, des fluctuations des marchés et des fréquentes modifications de la réglementation.
- Une diversité croissante des organisations de la société civile ; tandis que la plupart des institutions "traditionnelles" (tous au Mali, ...) demeurent actives, les ruraux du Sahel se dotent de nouvelles organisations pour résoudre les problèmes auxquels ils sont aujourd'hui confrontés (commercialisation de la production, diffusion de l'innovation technique, réalisation d'aménagements ou d'équipements collectifs, négociation de la gestion de certaines filières, ...).
- Des Etats "affaiblis", en raison d'une forte réduction de leurs ressources et également d'une certaine perte de légitimité.
- Un processus d'urbanisation qui se poursuit et se traduit par une forte croissance démographique des capitales, mais également des villes secondaires.

Ce tableau, brossé à grands traits, n'est bien entendu pas complet. Il confirme cependant (si besoin était) la nécessité de concevoir un processus d'appui au développement local en fonction des tendances lourdes d'évolution de la région, d'une part, et de la configuration précise du territoire d'intervention, d'autre part. Les débats ont, par exemple, fait apparaître que l'on ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'éléments fiables sur le niveau et l'évolution des revenus des différentes catégories de ruraux dans les zones d'intervention des quatre projets présentés<sup>2</sup>. Cette caractérisation du "milieu", et son suivi, sont également indispensables pour appréhender les impacts du projet ou du programme concerné au terme de quelques années d'activité.

### **3. PREMIER BILAN DES INTERVENTIONS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL**

La "règle du jeu" des journées d'études de l'IRAM étant d'organiser la réflexion à partir d'interventions de coopération dans lesquelles l'IRAM est impliqué, une large fraction du

---

<sup>2</sup> Dans la région de Sikasso, le F.I.L. réalise actuellement une enquête sur les revenus monétaires des paysans concernés par les activités du projet.



temps a été consacré à analyser les acquis et les difficultés rencontrés par les projets "développement local" actuellement mis en oeuvre en Afrique de l'Ouest sahélienne. Cette partie rend compte des débats sur ce thème, en distinguant quatre axes :

- la question foncière,
- le financement des actions de développement local,
- la place des organisations de la société civile,
- l'articulation entre les projets d'appui au développement local et les politiques nationales (décentralisation, aménagement du territoire, ...).

### 3.1. La question foncière

Les expériences présentées et discutées au cours des journées ont montré que c'est une question très délicate à traiter. Cependant, étant donnée l'augmentation des tensions et des conflits liés au foncier, il est indispensable que les projets d'appui au développement local s'investissent avec "énergie et tact" sur ce thème.

Plusieurs participants ont souligné qu'il existe, dans de nombreuses régions, des possibilités de trouver des solutions à l'amiable, de dégager des consensus. Il est très important de valoriser ces opportunités. Surtout lorsque l'on parvient, par ces processus de concertation, à renouer le dialogue entre des groupes qui ne se parlaient pas ou plus.

Ces processus de concertation permettent, dans plusieurs cas, d'aboutir à des solutions. Mais on se heurte alors à l'absence d'autorité légitime pour faire respecter les décisions prises collectivement lorsque celles-ci sont remises en cause par certains groupes ou ne sont pas appliquées. Dans de nombreux cas, l'Etat ne peut assumer cette fonction, soit parce qu'il n'est pas reconnu comme suffisamment légitime par certaines catégories de la population, soit parce que ses représentants ne veulent pas "se mouiller".

Le retour aux autorités traditionnelles ne constitue probablement pas une alternative viable à l'incapacité d'agir de l'Etat. Ce sont de nouvelles formes d'autorité légitime qui doivent émerger. L'une des conditions de cette émergence est la recherche d'une représentativité adéquate et la recherche d'une équité à l'échelle locale entre les différentes parties.

La question de l'autorité légitime rejoint celle de la définition des règles de gestion du foncier. Celles-ci doivent être prioritairement élaborées au niveau local, qui semble être le niveau le plus approprié pour prendre en compte :

- la complexité des modes d'usage d'un espace donné (notamment le partage d'un même territoire par plusieurs usagers),
- la diversité entre les lieux des règles d'utilisation de l'espace,

- . la combinaison, dans une même région, de plusieurs sources de droit.

Cette définition à l'échelle locale n'est pas exclusive, mais au contraire complémentaire de la définition d'une législation nationale. Celle-ci doit constituer un cadre suffisamment souple (pour prendre en compte la diversité des situations locales) sans être pour autant totalement laxiste.

Plusieurs participants ont indiqué que la résolution des problèmes fonciers nécessite, entre autres conditions, le renforcement, à travers des actions de formation, des capacités des autorités locales et des responsables des différentes organisations qui, à un titre ou un autre, interviennent dans les processus de développement local.

Le thème du foncier renvoie à une autre question délicate, abordée par certains participants : la définition du territoire sur lequel on mène des actions d'appui au développement local. Les espaces géographiques d'intervention sont plus souvent définis par l'histoire des projets de coopération (qui résulte des compromis établis entre les bailleurs de fonds et les autorités nationales) que par une identification des espaces pertinents, identification qui s'appuierait sur les perceptions des différents acteurs qui y vivent.

### **3.2. Les actions de financement**

La discussion a porté à la fois sur les caractéristiques générales du financement du développement local, notamment la question de la viabilité, et sur certains aspects techniques des instruments utilisés.

#### Discussion générale :

- \* La plupart des intervenants ont souligné que le transfert aux populations bénéficiaires de la gestion des financements est une rupture par rapport aux pratiques antérieures. Un tel changement a besoin d'être consolidé, car il crée de nombreuses tensions avec les Etats qui se considèrent exclus de ces nouvelles formes d'intervention des agences de coopération.
- \* Les expériences accumulées par les différents projets fournissent des éléments solides sur les conditions de ce que l'on pourrait appeler la "viabilité sociale" de ces nouvelles modalités de financement : associer les différents groupes dès le départ et à toutes les étapes de la préparation et de la mise en oeuvre du financement ; s'assurer de la représentativité des différentes catégories ; ...
- \* Ces mêmes expériences fournissent également des éléments sur les conditions de reconstitution des financements initiaux fournis (pour l'instant) par l'aide extérieure ; si les discussions ont parfois porté sur les modalités précises de mise en oeuvre des financements, il apparaît que globalement il existe des acquis solides sur ce thème.

- \* En revanche, il y a eu pour l'instant peu de réflexions sur l'élargissement des financements initiaux : dans chaque pays et chaque zone considérés, quelles sont les perspectives ou hypothèses sur les montants des financements nécessaires au développement local ? Quelles sont les hypothèses sur les ressources pour couvrir ces besoins : poids respectif de l'aide extérieure, de la fiscalité nationale redistribuée aux échelons locaux, de la fiscalité locale ?

Débat technique sur les instruments de financement :

- \* Certains intervenants ont insisté sur la nécessité de différencier les fonds destinés aux collectivités locales et ceux destinés aux acteurs privés. Cette position se fonde principalement sur les réticences des organisations paysannes à l'égard du fonctionnement des instances publiques. Mais en termes d'objet de financement, il apparaît que la distinction entre les deux types de financement n'est pas si simple. Pour une structure comme l'IRAM, il semble important de ne pas se faire enfermer dans un débat technocratique, en privilégiant l'analyse des rapports de force locaux et la prise en compte des conceptions du développement local exprimées par les différentes catégories d'acteurs concernés.
- \* Plusieurs interventions ont porté sur les critères qui doivent guider le choix des différents instruments : crédit, subvention et co-financement. Les principaux points qui ressortent de ce débat sont les suivants :
  - . Il serait illusoire de faire reposer le choix des instruments sur la nature de l'action financée (action à caractère économique ou à caractère social). Il semble plus pertinent de raisonner en fonction de la durée du besoin de financement : les investissements de court terme (une campagne agricole, voire une année ou deux) étant financés par des opérations de crédit et les investissements de plus long terme par des opérations de co-financement ; dans ce dernier cas, la contribution des promoteurs de l'investissement peut être effectuée soit en nature (travail, produits alimentaires, ...), soit en monnaie.
  - . L'expérience de certains projets, notamment le F.I.L. de Sikasso (Mali), montre qu'il est possible de couvrir les charges récurrentes des investissements de moyen / long terme, en organisant, dès la préparation du financement, la participation des usagers à la couverture de ces charges.
  - . Dans un certain nombre de cas, les institutions financières (banques, COOPEC) sont réticentes à accorder des crédits à des "porteurs de projets" dont la dimension économique est réduite. Les fonds de garantie (créés sur la base de ressources extérieures) permettent de dépasser cette frilosité des institutions financières ; cependant, il faut veiller à ce qu'ils ne deviennent pas un "oreiller de paresse", aussi bien pour les banques que pour les demandeurs de crédit.

### 3.3. L'appui aux porteurs d'initiatives individuelles et collectives ; la place des organisations de la société civile.

La présentation du mouvement "campesino a campesino" (Nicaragua) a éloigné les journées d'études d'une réflexion spécifique sur le développement local, mais elle a nourri le débat sur un thème que nous abordons pratiquement chaque année : les relations entre les mouvements sociaux dans les pays du Sud et les institutions qui cherchent à les appuyer.

Ce débat a notamment fait ressortir les points généraux suivants :

- . les structures d'appui doivent se placer dans une démarche d'accompagnement ou d'appui-conseil des mouvements sociaux plutôt que d'encadrement ;
- . un mouvement ne se crée jamais ex nihilo ; il résulte de la conjonction de différents facteurs (en particulier : confrontation à un problème matériel aigu, existence d'un ou deux leaders, ...) qu'il est nécessaire d'analyser finement ;
- . une relation d'appui se traduit nécessairement par une hybridation entre les deux entités concernées ("le mouvement social" et "la structure d'appui") ; ce métissage est encore plus marqué lorsque la relation d'appui s'inscrit dans le cadre d'une action de coopération internationale.

Ce débat a également mis en lumière des éléments plus spécifiques aux processus de développement local :

- . Lors de la conception, puis de la mise en oeuvre d'une intervention de développement local, il est indispensable de procéder à un diagnostic fin des organisations et mouvements existant dans la zone concernée. Ce diagnostic doit accorder une attention particulière aux relations qui existent entre ces différentes organisations (cf l'exemple de Mali Sud où les décisions prises au sein des A.V. sont rediscutées dans les groupes traditionnels d'initiation).
- . Etant donnée la diversité des organisations existantes, tant du point de vue de leur nature, de leur origine que de leurs fonctions, il s'avère important de ne pas effectuer des généralisations abusives ; en particulier, il faut éviter de créer des spécialisations artificielles entre les organisations à "caractère économique" et celles à "caractère social". Plusieurs interventions ont souligné la plasticité des organisations africaines : leurs objectifs et leurs fonctions évoluent (parfois rapidement) en fonction des changements du contexte économique et social.
- . La formation des personnes chargées de l'accompagnement des mouvements et des organisations est une question à laquelle les interventions de développement local doivent accorder une attention particulière (cf, en France, l'expérience du GERDAL).

Le débat sur les instances locales de concertation a complété et précisé la réflexion sur l'articulation entre les interventions de développement local et les organisations de la



société civile. Il a notamment mis en lumière que, d'un projet à l'autre ou d'un groupe social à l'autre, les perspectives envisagées pour ces instances locales sont très différentes : pour certains, elles constituent un laboratoire d'expérimentation des futures collectivités locales ; pour d'autres, elles permettent, au contraire, de renforcer l'organisation de la société civile et de préparer les contre-pouvoirs locaux nécessaires à la réussite des processus de décentralisation.

### **3.4. L'articulation entre le niveau local et le niveau central : les relations entre les projets d'appui au développement local et les politiques nationales de décentralisation**

Au Mali et au Burkina Faso, les projets de développement local se situent dans un contexte de préparation de la décentralisation. Les débats qui ont suivi l'exposé relatif aux politiques de décentralisation en Afrique de l'Ouest ont principalement porté sur les points suivants :

- Le niveau pertinent de la décentralisation, c'est à dire la dimension territoriale et démographique des futures collectivités locales. Plusieurs intervenants ont suggéré le niveau inter-villageois (10 à 20 villages), qui permet de traiter les problèmes d'utilisation de l'espace de manière plus efficace qu'à l'échelle villageoise tout en offrant la possibilité d'une maîtrise des décisions par les populations concernées.
- Le lien entre décentralisation et corruption. Certains participants craignent que la décentralisation, aboutisse, à l'instar de ce qui est observé en France depuis 15 ans, à une intensification de la corruption. D'autres estiment, au contraire, que la décentralisation peut permettre une meilleure gestion des finances publiques à condition que la société civile soit suffisamment organisée pour contrecarrer les éventuelles dérives des élus locaux. Cette discussion renvoie à celle engagée précédemment à propos de l'évolution future des instances locales de concertation (futures collectivités locales ou organisations de la société civile ?). Dans un contexte où les politiques de décentralisation ne sont pas encore entièrement définies (tout au moins au Mali et au Burkina), il paraît important d'éviter de prendre des positions trop figées, en considérant les projets de développement local comme étant des lieux d'expérimentation qui doivent nourrir les réflexions sur les politiques nationales.

### **3.5. Conclusion**

A l'issue de ce bilan sommaire, il paraît important de souligner auprès des différentes entités impliquées dans des actions de développement local en Afrique de l'Ouest, notamment les agences de coopération, que :

- il serait dangereux de chercher à définir des modèles applicables en tous lieux, qu'il s'agisse des outils de financement, des instances locales de concertation, de l'articulation de celles-ci aux collectivités locales, ...

- la durée est un facteur déterminant pour obtenir des résultats un tant soit peu solides et donc utiles en d'autres lieux et/ou pour la définition de politiques nationales.
- la mise en place d'actions de suivi-évaluation est également une condition indispensable à une bonne valorisation des résultats des opérations en cours.

#### 4. PISTES DE TRAVAIL

Les exposés et les débats de ces trois demi-journées ont mis en lumière la nécessité d'approfondir la réflexion sur plusieurs questions, en particulier :

- \* Les perspectives d'élargissement et de renouvellement des financements du développement local, notamment à partir d'une analyse fine des ressources économiques des zones concernées.
- \* Les échelles pertinentes pour conduire les actions de développement local.
- \* La comparaison des processus de développement local présentés et discutés lors de ces journées avec ceux existant dans d'autres régions d'intervention de l'IRAM (Amérique Centrale en particulier).
- \* L'articulation entre les initiatives, très diverses, en faveur du développement local et les politiques nationales relatives à la fiscalité, à l'aménagement du territoire, ... Le Mali pourrait, sur ce thème, faire l'objet d'une étude de cas qui serait certainement très riche d'enseignements.
- \* La capacité des démarches "développement local" à contribuer à réduire l'exclusion de certains groupes sociaux, en particulier les femmes.
- \* La prise en compte des activités non agricoles et des liens villes-campagnes dans la définition des actions de développement local ; ces thèmes ont été singulièrement absents des exposés et des débats.

