



Janvier 2001

L'AFD & le développement local en zones rurales

Note d'orientations opérationnelles

SOMMAIRE

SYNTHESE ET CONCLUSIONS.....	a à g
1. LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET SES ENJEUX	1
1.1 CE TYPE DE PROJET DATE DU DÉBUT DES ANNÉES 90.....	1
1.2 TROIS ENJEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	1
1.2.1 <i>Répondre aux besoins de populations placées en situation de responsabilité</i>	2
1.2.2 <i>Assurer un développement économique et social cohérent, négocié et durable à l'échelle d'un territoire.</i>	2
1.2.3 <i>Inscrire la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités ainsi que la promotion du genre dans des actions de proximité</i>	3
1.2.4 <i>Articuler les projets de développement local avec les politiques, les programmes sectoriels et les moyens de l'Etat dans une approche d'aménagement du territoire</i>	4
2. PRESENTATION DES OPÉRATIONS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET COMMUNAL DE L'AFD...5	
2.1 LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN ZONES RURALES D'AFRIQUE DE L'OUEST ONT OBTENU DES RÉSULTATS SATISFAISANTS	5
2.2 DES PROBLÈMES, CEPENDANT, DANS PLUSIEURS DOMAINES	6
2.3 LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DE L'AFD DES ANNÉES 1999 - 2000	7
3. QUELLES STRATEGIES D'INTERVENTION POUR L'AVENIR.....8	
3.1 L'AFD CONFIRME LA PRIORITÉ QU'ELLE ACCORDE AU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DE PROXIMITÉ	8
3.2 DANS LES PAYS QUI OPTENT POUR LA DÉCENTRALISATION, L'AFD CHOISIT D'INSCRIRE SES FINANCEMENTS DANS LES PROCESSUS EN ŒUVRE	9
3.2.1 <i>L'appui aux collectivités locales</i>	9
3.2.2 <i>Les opérations de développement local dans les pays qui n'ont pas opté pour une politique nationale de décentralisation</i>	10
3.3 L'ARTICULATION ENTRE LES PROJETS SECTORIELS ET LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL	11
3.4 LA MESURE DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES MICRO RÉALISATIONS.....	12
3.5 TRAVAILLER EN PARTENARIAT AVEC LES AUTRES BAILLEURS DE FONDS	12
3.6 VENIR EN APPUI À LA MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES	13
4. LE DISPOSITIF OPERATIONNEL	13
4.1 L'APPUI À LA MAÎTRISE D'OUVRAGE ET À LA MAÎTRISE D'ŒUVRE ; LE PARTENARIAT AVEC LES ADMINISTRATIONS DÉCENTRALISÉES	13
4.1.1 <i>L'émergence de maîtrises d'ouvrage locales</i>	13
4.1.2 <i>Le partenariat avec les administrations décentralisées de l'Etat</i>	14
4.1.3 <i>La promotion des bureaux d'études et des entreprises locales</i>	14
4.2 LA CONTRACTUALISATION DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION.....	14
4.3 LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT	15
4.3.1 <i>Financement des collectivités locales : des fonds qui s'insèrent dans les procédures budgétaires nationales</i>	15
4.3.2 <i>Le financement des opérations de développement local en dehors du dispositif des collectivités locales..</i>	15
4.3.3 <i>Contrôle des décaissements pour la réalisation d'ouvrages</i>	16
4.4 LES PROLONGEMENTS DE LA NOTE D'ORIENTATION	16
ANNEXE -	I À XVIII



Janvier 2001

**Note d'orientations opérationnelles
pour le développement local en zones rurales
SYNTHESE & CONCLUSIONS**

La présente note d'orientations opérationnelles a été rédigée sur la base de l'évaluation rétrospective de cinq projets de développement local et d'un séminaire organisé sur le thème développement local et décentralisation, avec la participation de chercheurs, d'universitaires et de confrères de la Commission européenne et de la KfW. Cette démarche marie ainsi **retours d'expérience et ouverture aux approches des autres bailleurs de fonds.**

La synthèse des évaluations rétrospectives fait l'objet d'un document à part, présenté au Conseil de surveillance dans la rubrique « rapports d'évaluation ». La synthèse des travaux du séminaire figure en annexe de cette dernière.

Le document « Synthèse et conclusions » présente une analyse de la problématique d'intervention -les enjeux du développement local et les leçons de l'expérience- dont se déduisent les orientations que se propose de retenir l'AFD : orientations stratégiques et dispositions opérationnelles.

1. LA PROBLEMATIQUE D'INTERVENTION

Le **développement local** a représenté, depuis une dizaine d'années, l'un des modes d'intervention qui a certainement le plus renouvelé l'approche du développement rural. Les projets ont concerné jusqu'à présent, pour l'essentiel, l'Afrique de l'Ouest sahélienne, mais quelques projets participatifs ayant des similitudes avec ceux-ci ont été initiés ailleurs. Cette longue expérience de l'AFD lui permet d'avoir une vision complète depuis les premières opérations d'aménagement de terroirs, qui ont été le point de départ des projets de développement local, jusqu'aux programmes de développement communal qui émergent aujourd'hui dans certains pays.

Les **enjeux** sont importants. Il faut concilier une approche par la demande dans le cadre de processus participatifs –ceux du développement local- et une approche par l'offre dans le cadre d'une approche « descendante » consubstantielle aux programmes sectoriels nationaux. Il s'agit également de concilier la satisfaction des besoins immédiats des populations et la prise en compte des défis du développement durable, nécessitant une vision longue de l'aménagement du territoire.

1.1 Répondre à la demande de populations placées en situation de responsabilité

Dès l'origine, les projets de développement local ont cherché à répondre aux **besoins des populations** en leur confiant l'identification des investissements et la décision de financement avec, entre autres perspectives, de renforcer l'appropriation des équipements. Les ouvrages éligibles sont identifiés par les populations par le biais de plans de développement villageois.

Ils ont pris la forme de fonds d'investissement mis à la disposition de comités d'octroi par zone géographique, gérés par des comités d'octroi constitués de représentants des villages de la zone. Une participation financière des porteurs de micro projets est exigée.

Après avoir, dans un premier temps, limité l'accès de ces fonds à des investissements intéressant la conservation des ressources naturelles –phase pionnière des projets de gestion de terroirs- les équipements hydrauliques et sociaux ainsi que des investissements productifs ont été progressivement déclarés éligibles. Il s'agit donc de fonds participatifs et multi-sectoriels.

Trait commun aux projets de développement local, ils misent sur la demande, encouragent les dynamiques locales, s'appuient sur la vertu de l'exemple pour mettre progressivement en mouvement l'ensemble du corps social. Ils peuvent paradoxalement accentuer dans un premier temps les disparités entre zones, en fonction des dynamiques ou des blocages qui s'y manifestent.

Les **résultats des projets de développement local** financés dans les années 90 en Afrique de l'Ouest, qui ont fait l'objet de la part de l'AFD des évaluations rétrospectives citées plus haut, sont satisfaisants. Ils présentent plusieurs points forts : la généralisation des plans de développement villageois qui ont servi de base aux demandes de financement ; l'importance et la qualité –en moyenne relativement bonne- des micros projets financés dans des délais acceptables ; la bonne représentativité des comités d'octroi constitués et la répartition satisfaisante des fonds d'investissement alloués ; la qualité des opérateurs privés chargés de conduire les projets.

Parmi les points faibles relevés, le plus préoccupant -parce que ce type d'approche était censé y répondre- réside probablement dans le fait que la gestion et l'entretien des ouvrages par les comités de gestion mis en place ne semblent pas suffisamment assurés.

A noter que si -dans le passé- les projets de développement local ont concerné quasi exclusivement l'Afrique de l'Ouest, il n'en va plus de même aujourd'hui. Des projets de nature comparable ont en effet été financés par l'AFD dans les Territoires Autonomes Palestiniens, en Tunisie et au Maroc.

1.2 Assurer un développement économique et social cohérent, négocié et durable à l'échelle d'un territoire

- L'inscription du développement de proximité dans un territoire a constitué dès l'origine l'une des caractéristiques fortes des projets de développement local. Toutefois, l'approche par la demande propre aux projets de développement local ne permet pas spontanément de prendre en compte les enjeux à long terme.

La création et la **mise en place de communes rurales dotées de conseils élus et de pouvoirs, dans le cadre des politiques de décentralisation adoptées par un nombre croissant de pays en Afrique**, changent la donne par rapport à une démarche purement associative et offrent un nouveau cadre d'action.

Les communes sont de nature à faire émerger des espaces publics de proximité au sein desquels un civisme local peut se développer et une appropriation collective de biens publics est rendue possible. Elles permettent, en outre, de faciliter la négociation entre besoins immédiats –généralement bien perçus par les populations- et enjeux de long terme, que les démarches participatives ne savent pas nécessairement prendre en compte. En outre, la commune qui la plupart du temps englobe plusieurs villages constitue, dans certains domaines, un échelon plus pertinent pour l'élaboration d'un plan de développement que le village, niveau traditionnel d'intervention des projets de développement local.

La décentralisation, lorsque la décision politique en a été prise, est un processus long et complexe. Son caractère encore récent, l'insuffisance des textes d'application, l'adhésion pas toujours totale des administrations, les capacités embryonnaires de collectivités locales naissantes et la faiblesse de leurs ressources propres –fiscalité locale et transferts du budget central de l'Etat- sont autant d'obstacles que les projets de développement local doivent prendre en compte. Le problème se pose en termes de gestion d'une transition qui appelle beaucoup de flexibilité ainsi qu'un engagement dans la durée de la part des bailleurs de fonds qui la soutiennent.

- Les **stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les inégalités** qui recomposent le champ du développement sont appelées à trouver une traduction au niveau local, même s'il faut probablement éviter de faire peser sur les projets de développement local ou sur les communes trop d'exigences en la matière. C'est à cette échelle que les solidarités entre acteurs trouvent leur meilleure expression.

L'approche participative qui est à la base du développement local conduit à **donner du pouvoir** aux populations. La lutte contre la pauvreté et contre les inégalités suppose d'inclure les catégories sociales défavorisées. L'effort consiste à amener les responsables ou les groupes dominants à placer à la table de négociation des représentants de l'ensemble de la société civile, y compris les pauvres. Il en va de même pour la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes. Une démarche de prise en compte du genre doit trouver toute sa place dans ce type de projets.

Ces approches se heurtent aux difficultés propres au changement social.

1.3 Articuler l'approche du développement local et celle des programmes sectoriels.

Les **programmes sectoriels** de l'Etat constituent un vecteur important d'intégration politique et sociale et d'aménagement du territoire à l'échelle nationale, mais les agendas volontaristes assortis d'objectifs quantitatifs chiffrés, dans lesquels ils s'inscrivent, ne sont pas toujours compatibles avec les démarches participatives à l'œuvre dans le développement local. A l'inverse, l'atteinte de ces objectifs est fortement corrélée au degré de mobilisation et d'implication des communautés de base et des collectivités locales.

L'articulation entre développement local et programmes sectoriels requiert, de la part de l'Etat, la définition de politiques sectorielles fixant des orientations et garantissant des normes homogènes applicables sur l'ensemble du territoire ainsi qu'une redéfinition, secteur par secteur, du rôle et des responsabilités des différents acteurs. Sont concernés : les administrations centrales, les services déconcentrés de l'Etat, les communautés de base ainsi que les collectivités territoriales en privilégiant les acteurs locaux chaque fois qu'ils apparaissent les plus pertinents et qu'ils ont les capacités nécessaires.

Les **secteurs sociaux** sont un enjeu à eux seuls. La faible couverture des besoins dans le secteur des infrastructures sociales continuera à inciter la communauté internationale à mobiliser des ressources importantes sous la forme de projets sectoriels de large ampleur visant à couvrir, dans des délais les plus courts possibles, le territoire national. Ces programmes sectoriels complètent désormais cette approche « descendante » par la promotion de démarches contractuelles de proximité : projets d'école, projets départementaux de développement de l'éducation, etc.

La continuité de service entre les différents niveaux du dispositif de santé et d'éducation sur l'ensemble du territoire -tout comme la synergie au niveau local entre santé, éducation, eau et assainissement- soulèvent le problème de la redéfinition du rôle des échelons centraux et des échelons déconcentrés de l'administration. Ces derniers, dont le rôle est important dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, sont appelés à être recentrés dans leur fonction de tutelle et d'appui conseil.

2. LES ORIENTATIONS DE L'AFD

2.1 L'AFD confirme la priorité qu'elle accorde au financement du développement de proximité tout en veillant à une bonne articulation avec les programmes sectoriels.

- Elle fait du **financement d'équipements de proximité**, identifiés directement par les populations à partir de leurs besoins, l'axe stratégique central de ses interventions.

- Selon l'expérience des projets antérieurs, **trois domaines d'intervention** recouvrent l'essentiel des demandes qui continueront à être privilégiées :

→ En premier, les services publics de proximité non marchands et marchands -eau, éducation, santé, parcs de vaccination, voies de desserte de proximité, etc.- qui répondent aux besoins immédiatement ressentis par les populations.

En règle générale, le niveau local inter villageois est optimal pour le choix des priorités et des implantations des équipements publics de proximité.

Ces projets doivent s'inscrire dans les politiques sectorielles, chaque fois qu'elles sont définies.

Dans ces domaines, il faut veiller à ce que les projets sectoriels –lorsqu'ils existent en parallèle aux projets de développement local- s'intègrent correctement dans la problématique territoriale du développement local. Comme indiqué précédemment, les secteurs de la santé et de l'éducation justifient un traitement particulier.

→ Les équipements de conservation et gestion des ressources naturelles renouvelables, qui font entrer les acteurs dans une démarche de développement durable difficile mais importante. D'une manière plus large, il s'agit d'apporter un appui à la clarification et à la sécurisation foncière des populations.

→ Des investissements productifs, généralement portés par des associations de la société civile. C'est dans ce domaine que des projets prenant en compte les besoins spécifiques des acteurs économiques hommes et des femmes peuvent être appuyés. La nature productive des investissements doit amener à limiter à un pourcentage réduit la contribution au plan de financement et à utiliser prioritairement les autres canaux de financement comme le crédit agricole et rural ou les réseaux de micro-finance.

- Outre les secteurs pour lesquels les fonctions à remplir dépassent le stade communal ou inter communal, les **programmes sectoriels sont également justifiés** dans certains domaines qui recoupent les actions de proximité, compte tenu de la difficulté du secteur (par exemple, gestion des ressources naturelles) ou parce qu'il est important de produire des références méthodologiques ou de transférer des compétences. Il est aussi des secteurs dans lesquels des projets locaux ne sont pas recommandés, telle la micro-finance.

2.2 Dans les pays qui optent pour la mise en place de communes rurales dotées de pouvoirs et de conseils élus, l'AFD choisit d'inscrire ses financements dans les processus en œuvre

L'appui au développement communal, dans les pays où des structures de décentralisation ont été mises en place, devient l'axe privilégié de financement des projets de proximité.

Une attention particulière est accordée au renforcement des capacités des communes et à la mobilisation de ressources locales. Le succès de la décentralisation repose sur une meilleure mobilisation des ressources locales que par le passé lorsque les contribuables ne percevaient pas de retombées significatives des dépenses de l'Etat au niveau local, avec pour effet d'engendrer un mauvais recouvrement des taxes.

Le processus de décentralisation représente, en fait, un transfert de responsabilités de l'Etat aux collectivités locales sans transfert correspondant de recettes. Les collectivités devront impérativement mobiliser des ressources fiscales ou para fiscales nouvelles pour apporter leur quote-part aux investissements nouveaux et pour assurer l'entretien de leur patrimoine.

Pour autant, la **pluralité de la société** doit être reconnue. Les élus ne peuvent pas ignorer les composantes de la société civile qui sont porteuses de dynamiques de développement et qu'il s'agit de fédérer. De plus, c'est également au niveau de ces acteurs que la régulation sociale et les négociations pour la définition de nouvelles normes s'effectuent. C'est pourquoi l'AFD souhaite que les projets de développement communal qu'elle finance s'inscrivent dans une logique d'alliances locales entre les conseils communaux et les composantes de la société civile vivant sur le territoire de leur ressort.

Dans les autres pays, l'AFD continuera à intervenir selon la démarche des projets de développement local antérieurs.

2.3 Coordonner les aides extérieurs et s'inscrire dans des cofinancements

Que ce soit ou non dans un contexte de décentralisation et que le secteur soit encadré ou non par une politique sectorielle, l'AFD s'oblige à travailler de concert avec les autres bailleurs de fonds qui interviennent dans le domaine. **La recherche de cofinancements est la règle.**

La Banque mondiale poursuit depuis de nombreuses années le financement de « fonds sociaux » et est en train de mettre en place, en Afrique de l'Ouest, des programmes d'action communautaire qui recoupent en partie l'approche présentée dans cette note. L'Union européenne place l'appui aux organisations et aux initiatives locales ainsi qu'aux collectivités locales au centre de sa nouvelle politique d'intervention.

3 DES DISPOSITIONS OPERATIONNELLES

3.1 Mieux mesurer l'impact des projets

Les projets de développement local ont été les premiers auxquels l'AFD a appliqué la méthode du cadre logique. Celle-ci ne l'a été jusqu'à maintenant qu'incomplètement, notamment avec des lacunes sur la question difficile des indicateurs de performance et d'impact, régulièrement soulignées par le Conseil de surveillance. Une des conclusions fortes de la réflexion menée par ailleurs par l'AFD sur la prise en compte de la pauvreté concerne l'**organisation en 2001 d'un grand chantier de refonte méthodologique**, centré sur le cadre logique, les indicateurs et les « systèmes d'information de projet ». Le travail à faire sur le thème spécifique des projets de développement local s'intègre pleinement dans celui-ci, dont il constitue un sous-chantier.

3.2 Renforcer les capacités locales de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre

Une attention particulière sera accordée pour l'**identification**, dans la phase d'instruction des projets, **de l'institution** susceptible d'exercer -de façon pérenne- la **fonction de maîtrise d'ouvrage** des équipements de proximité ainsi que des appuis devant lui être apportés.

Les collectivités locales sont appelées à devenir un acteur majeur dans les domaines d'intervention répertoriés plus haut. Mais les organisations de la société civile peuvent également devoir disposer de ce type de compétences. Un appui à cette fonction est, par conséquent, indispensable.

Le partenariat avec les **services déconcentrés de l'Etat** doit être mis en œuvre par les projets de développement local. Ces services doivent être renforcés en fonction des rôles qui leur sont dévolus : orientation, mise en œuvre et suivi des programmes nationaux -tels que la lutte contre les endémies ou les vaccinations- ; affectation des moyens -en particulier des personnels- dans une logique de réduction des disparités ; contrôle de la bonne utilisation des fonds publics ; appui et conseil. L'AFD pourra y contribuer, par exemple dans le domaine de la formation professionnelle. Dans le cas particulier de l'agriculture, l'AFD préfère au renforcement des services déconcentrés de l'Etat une intervention en faveur des **organisations professionnelles** : organisations de producteurs, chambres d'agriculture, chambres d'artisanat, etc.

Le recours à des bureaux d'études et à des entreprises locales pour la **mise en œuvre** de ce type de projet continuera d'être fortement encouragé.

3.3 Contractualiser les dispositifs d'intervention

Les **projets de développement local doivent s'inscrire clairement dans le cadre législatif et réglementaire** en vigueur. La place occupée par l'ensemble des intervenants en termes de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, d'opérateur ou de gestionnaire et de concessionnaire des ouvrages devra être définie dans la perspective majeure que leur pérennisation en sera améliorée. Les relations entre ces intervenants devront faire l'objet d'une contractualisation dans le cadre du droit existant.

Des **arbitrages** seront à effectuer ou une certaine capacité d'adaptation devra être laissée pour tenir compte des incohérences éventuelles entre les diverses réglementations. La diffusion des formes juridiques modernes n'est probablement pas non plus homogène sur l'ensemble du territoire. Le principal **risque** en la matière réside dans l'accumulation des délais de décaissement liés à des exigences légales disproportionnées avec le niveau de développement institutionnel de la société.

Il est par ailleurs nécessaire d'ouvrir l'opportunité **d'accords à la base**, résultant de négociations entre acteurs du développement. Le meilleur exemple, dans ce domaine, réside dans la gestion des ressources naturelles durables. La recherche d'accords locaux entre catégories de populations sous l'égide des autorités traditionnelles de villages ou des conseils communaux doit pouvoir être entérinée sous des formes le plus simple possible. L'innovation sociale et l'enregistrement de nouvelles règles de relations entre groupes sociaux à la base, qui est au cœur du développement, doit pouvoir s'inscrire dans le paysage juridique.

3.4 Veiller à l'insertion du montage financier des projets dans le cadre des procédures budgétaires tout en assurant la « traçabilité » et le contrôle des financements

L'AFD appuiera la mise en place de mécanismes de financement des collectivités locales clairement définis et individualisés sous la forme de **fonds d'investissements** pouvant ultérieurement être dotés d'un statut. Les ressources apportées par le fonds et les dépenses correspondantes doivent être inscrits dans le budget des collectivités locales lorsqu'il existe et être mobilisées dans le respect des procédures budgétaires locales.

Hors décentralisation, le coût des projets et les financements apportés devront être inscrits au budget de l'Etat. Un comité de pilotage présidé par le maître d'ouvrage assurera le suivi global du projet. Des bureaux indépendants seront chargés du contrôle des décaissements.

1. LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET SES ENJEUX

1.1 Ce type de projet date du début des années 90

Dans les zones rurales africaines, déjà avant les indépendances, les projets de développement rural intégrés étaient conçus par les administrations nationales et leurs services déconcentrés de manière descendante. Ils visaient les infrastructures de transport et l'accroissement de la production agricole -principalement des cultures de rente- par un appui technique et financier à la parcelle.

Il faut reconnaître que le financement d'infrastructures s'inscrivait dans une démarche d'aménagement du territoire ayant également pour effet de structurer les espaces à la base. L'aide à la production qui relevait plutôt d'une approche techniciste et productiviste s'est maintenue jusque dans les années 80, les agriculteurs étant chargés d'appliquer des consignes techniques par spéculation sous le contrôle de vulgarisateurs d'Etat. Les contraintes propres à la gestion d'une exploitation exigeant des stratégies complexes, en vue de minimiser les risques, n'étaient pas prises en compte. Les projets d'appui au monde rural étaient généralement intégrés autour d'une filière. Ces types d'intervention n'étaient cependant pas spécifiques à l'Afrique subsaharienne bien que cette zone ait concentré la part la plus importante.

Ces projets ont rencontré des difficultés liées, en plus de celles évoquées ci-dessus, au dysfonctionnement des organismes publics de développement rural nationaux ou régionalisés multifonctionnels, qui travaillaient en régie et étaient chargés de les mettre en œuvre. Les agents de l'Etat étaient insuffisamment formés et souvent peu à l'écoute des populations. Ces expériences ont amené un certain nombre de bailleurs de fonds à se tourner, à la fin des années 80 et au début des années 90, vers des projets de gestion de terroirs.

Ces derniers cherchaient à délimiter -en relation forte avec les communautés villageoises- les territoires traditionnels, à confirmer les droits des ruraux sur la gestion de ces espaces et sur l'accès aux ressources naturelles et, enfin, à apporter des ressources pour la mise en valeur du patrimoine agricole. Ils tentaient de répondre à la saturation progressive de l'espace agricole, à la multiplication des conflits fonciers et à la dégradation des ressources agro-sylvo-pastorales.

Ce type de projet a cependant rapidement trouvé ses limites en raison des délais d'établissement des programmes d'investissement et, par conséquent, des retards en matière de décaissements ainsi que du manque de motivation des communautés qui avaient d'autres besoins d'urgence non couverts. Sont donc apparus les projets de développement local, toujours inscrits dans un territoire mais élargis aux équipements sociaux, à l'hydraulique ainsi qu'à des micro projets économiques en principe collectifs (1).

Il s'agissait :

- D'une part, de mettre en place des instances autonomes de mobilisation de fonds d'investissement émanant des populations à la base (démarche de type associatif). Ces dernières devenaient ainsi les « commanditaires » de leur développement. Il leur incombait d'identifier les investissements qu'elles souhaitaient réaliser, de décider de la répartition des enveloppes disponibles, de participer à leur financement et d'en suivre la réalisation ;
- D'autre part, de renforcer les capacités des différents acteurs locaux, notamment des bureaux d'études et des entreprises locales dans les rôles de maîtrise d'œuvre et de réalisation d'ouvrages ainsi que celles des services déconcentrés de l'Etat dans leurs fonctions d'orientation, de suivi et de contrôle.

1.2 Trois enjeux pour le développement local

1/ Cette approche est née dans certains pays du Nord (en particulier la France ou le Canada) dans le but de réamorcer une concertation entre l'ensemble des acteurs sur un territoire communal et pouvant concourir à l'implantation d'activités économiques ou sociales susceptibles de dynamiser le milieu. La coupure entre les élus et la société civile (associations, groupements de producteurs, secteur privé, etc.) empêchait qu'une information réciproque et une conjonction des programmes, situés dans un même territoire, enclenche une dynamique dans la région.

1.2.1 Répondre aux besoins de populations placées en situation de responsabilité

L'approche en terme de développement local couvre, désormais, aussi bien les villes que les régions rurales. Elle prend évidemment une forme assez spécifique dans les zones urbaines, territorialement plus concentrées. Mais le développement ne se conçoit plus comme un processus imposé du haut à des acteurs passifs qui se contentent de recevoir des informations, des services ou des équipements définis par des fonctionnaires ou par des experts qui connaîtraient mieux leurs besoins que les intéressés eux-mêmes.

Cette responsabilisation collective des acteurs à la base dans l'identification de leur stratégie de développement, dans l'énoncé des moyens au service de cette stratégie et dans l'affectation des ressources disponibles –encore appelée développement participatif- avait également pour objectif de renforcer l'appropriation des équipements et d'améliorer ainsi leur entretien et leur pérennité. La participation financière des bénéficiaires concrétise leur implication et justifie le transfert de l'usufruit ou du droit de propriété de l'équipement en leur faveur.

1.2.2 Assurer un développement économique et social cohérent, négocié et durable à l'échelle d'un territoire

⇒ L'inscription **des actions de développement dans un territoire** maîtrisable par les acteurs qui y vivent était déjà fortement présente dans les projets de gestion de terroirs décrits au chapitre 1. Dans ces types de projet, les communautés bénéficiant directement des fonds d'investissement poursuivaient des activités économiques et mettaient en œuvre des ressources naturelles situées dans un espace circonscrit à un terroir rural. Il y a ainsi concordance forte entre une logique économique **d'aménagement du territoire à l'échelle locale** et une logique sociale d'espace organisé à partir d'un partage des rôles au sein des communautés et d'une négociation entre ses membres. Les infrastructures sociales, les équipements collectifs marchands et les activités économiques qui ont été ajoutés dans les projets de développement local étaient identifiés à l'échelle de l'espace territorial villageois.

⇒ La mise en œuvre de la **décentralisation** qui rend autonome l'administration de municipalités d'abord urbaines (souvent désignées, dans un premier temps, par le pouvoir central) puis rurales par rapport à l'administration centrale **change considérablement la donne du développement local**, par rapport à une approche purement associative.

– En termes politiques, la décentralisation fait entrer ces sociétés **dans une mutation censée faire émerger des espaces publics de proximité** où les populations tendent à s'affranchir d'attaches « naturelles » et de liens communautaires. Dans de tels espaces, les biens publics s'organisent sous la forme de projets collectifs fédérateurs et un civisme local peut s'enraciner (2). Une telle évolution est déjà fortement engagée dans les villes importantes et l'objectif politique des stratégies nationales de décentralisation est de généraliser cette évolution ;

– Les stratégies et les plans de développement local peuvent être élaborés à une échelle qui prend davantage en compte les régions naturelles ;

– Les conseils communaux disposent d'une **légitimité** pour organiser la gestion des ressources naturelles entre les acteurs sociaux ou pour arbitrer la localisation des équipements publics ;

– La décentralisation va dans le sens d'une appropriation collective territoriale des réalisations communales ;

– Les équipements publics projetés peuvent s'insérer plus facilement dans les cartes nationales d'implantation ;

– Leur entretien et leur pérennisation entraîne un apprentissage de la gestion en commun sur le long terme en imposant la mise en place d'une fiscalité locale pour la couverture des charges récurrentes ;

– Les collectivités locales ont une taille qui peut leur permettre de négocier de façon plus efficace avec l'administration déconcentrée de l'Etat.

2/ Les sociétés en développement continuent d'être largement organisées comme un espace communautaire fondé sur l'identité partagée de ses membres et sur des relations d'allégeance. Les biens collectifs restent « particuliers ».

⇒ Il n'en reste pas moins que la décentralisation, lorsque la décision politique en a été prise, est un processus long et complexe. Son caractère encore récent, l'insuffisance des textes d'application, l'adhésion pas toujours totale des administrations, les capacités embryonnaires de collectivités locales naissantes et la faiblesse de leurs ressources propres –fiscalité locale et transferts du budget central de l'Etat- sont autant d'obstacles que les projets de développement local doivent prendre en compte. Le problème se pose en termes de gestion d'une transition qui appelle beaucoup de flexibilité ainsi qu'un engagement dans la durée de la part des bailleurs de fonds qui la soutiennent.

⇒ La capacité, pour le développement local, d'intégrer le **développement durable** continue d'être un enjeu d'importance. Dans les zones rurales, cette approche s'applique essentiellement au foncier et prend la forme de projets de gestion de ressources naturelles. Mais dans ces domaines, les discordances entre les nécessités à long terme (maintien, par exemple, de la fertilité des sols ou des sources d'approvisionnement en bois de chauffe) et les demandes à court terme des populations ne sont pas rares. La décentralisation apporte un atout supplémentaire à cette stratégie de développement durable qui tient à la légitimité des conseils communaux pour conduire des négociations entre acteurs sur des territoires suffisamment larges.

⇒ Le processus de décentralisation a suivi des pas très divers selon les pays d'intervention de l'AFD. Les pays anglophones d'Afrique s'y sont engagés aussitôt après les indépendances. Seul un certain nombre de pays francophones est entré, assez récemment, dans le processus. En Tunisie et au Maroc, des communes ont été installées dans les années 70.

La décentralisation, lorsque la décision politique en a été prise, est un processus long et complexe. Son caractère encore récent, l'insuffisance des textes d'application, l'adhésion pas toujours totale des administrations, les capacités embryonnaires de collectivités locales naissantes et la faiblesse de leurs ressources propres –fiscalité locale et transferts du budget central de l'Etat- sont autant d'obstacles que les projets de développement local doivent prendre en compte. Le problème se pose en termes de gestion d'une transition, qui appelle beaucoup de flexibilité et un engagement dans la durée de la part des bailleurs de fonds qui la soutiennent

⇒ Le niveau communal n'est cependant pas nécessairement adapté à certains besoins qui touchent une région naturelle ou un espace économique plus large et qui nécessitent des projets inter communaux.

1.2.3 Inscrire la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités ainsi que la promotion du genre dans des actions de proximité

Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté qui recomposent le champ du développement sont appelées à trouver une traduction au **niveau local**, même s'il faut probablement éviter de faire peser sur les projets de développement local ou sur les communes trop d'exigences en la matière. C'est à cette échelle que les solidarités entre acteurs trouvent leur meilleure expression. Les tentatives des Etats de déléguer cette charge ou, en sens inverse, de se l'approprier se soldent généralement par des échecs.

L'approche participative du développement local conduit à **donner du pouvoir** aux populations. Dans une optique de lutte contre la pauvreté et contre les inégalités, ceci oblige à inclure les catégories sociales défavorisées. L'effort consiste à amener les responsables ou les groupes dominants à placer à la table de négociation des représentants de l'ensemble de la société civile y compris les pauvres.

Les actions conduites doivent se répartir de manière équitable entre les villages et entre les communautés, ce qui souvent recoupe la recherche d'équité entre couches sociales.

L'approche française de lutte contre la pauvreté et contre les inégalités (3) peut permettre de fournir une méthodologie d'appréhension des mécanismes sociaux et d'identification des processus de négociation.

3/ Institut de recherche pour le développement (IRD) et Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) : « Pour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et contre les inégalités ».

1.2.4 *Articuler les projets de développement local avec les politiques, les programmes sectoriels et les moyens de l'Etat dans une approche d'aménagement du territoire*

- Les programmes sectoriels de l'Etat constituent un vecteur d'intégration politique et sociale et d'aménagement du territoire à l'échelle nationale, mais mes les volontaristes avec des objectifs quantitatifs chiffrés dans lesquels ils s'inscrivent ne sont pas toujours compatibles avec les démarches participatives à l'œuvre dans le développement local ;
- Toutefois, les actions sectorielles, qui sont nécessaires pour un développement articulé, ne sont efficaces et pérennes que si elles sont prises en compte au niveau local. Les solidarités sociales et économiques qui s'y nouent favorisent l'appropriation des stratégies sectorielles par les bénéficiaires.
- Réciproquement, les actions de développement local sont plus efficaces si elles s'inscrivent dans des stratégies sectorielles qui procurent des orientations claires et garantissent des normes homogènes. Ces programmes sectoriels sont généralement accompagnés de moyens techniques et financiers qui peuvent venir en renforcement du développement à la base.
- Les programmes sectoriels couvrent une série de besoins qui ne peuvent être de la compétence du local.
- Une **articulation** correcte entre les niveaux implique :
 - L'existence de politiques sectorielles clairement établies ;
 - Une redéfinition du partage des rôles, secteur par secteur, entre l'ensemble des acteurs du dispositif : administration centrale, services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales et société civile (particulièrement le secteur privé). Si l'Etat doit conserver (et renforcer) son rôle de définition des programmes globaux, de pilotage et de supervision ainsi que de mobilisation des ressources, les différents volets des programmes sectoriels peuvent être mis en œuvre par des acteurs différents. La place des instances intermédiaires, départementales ou régionales, doit être définie dans des délais suffisamment courts ;
 - Un apprentissage de chaque catégorie d'acteurs à tenir son rôle ainsi que des outils, des mécanismes et des procédures pour la concertation, la prise de décision et les règlements des conflits d'intérêt.

Il convient de revenir sur l'importance du renforcement des services déconcentrés de l'Etat dans le rôle qui leur dévolu dans le développement local et par rapport aux communes. La tutelle qu'ils sont appelés à exercer vis-à-vis des organisations de proximité et la dimension d'appui-conseil qu'elle comporte (4) requièrent des actions de soutien et de formation à leur intention.

- Les **secteurs sociaux** sont un enjeu à eux seuls. La faible couverture des besoins dans le secteur des infrastructures sociales et de l'hydraulique a conduit et continue à conduire la communauté internationale à mobiliser des ressources importantes sous la forme de projets sectoriels de large ampleur visant à couvrir, dans des délais les plus courts possibles, le territoire national. Ces programmes sectoriels contrebalancent désormais cette approche « descendante » par la promotion d'approches contractuelles de proximité : projets d'école, projets départementaux de développement de l'éducation, etc.

La continuité de service entre les différents niveaux du dispositif de santé et d'éducation sur l'ensemble du territoire et la synergie au niveau local entre santé, éducation, eau et assainissement, soulève le problème de la redéfinition du rôle des échelons centraux et des échelons déconcentrés de l'administration. Ces derniers, dont le rôle est important dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, sont appelés à être recentrés dans leur fonction de tutelle et d'appui-conseil. Un accompagnement de leur mutation est souhaitable.

4/ Formation et aide apportée aux collectivités territoriales ainsi qu'aux associations et aux organisations professionnelles à la planification, à la diffusion d'outils de gestion, etc. Ces compétences sont également demandées de la part des services décentralisés de l'Etat dans les projets de développement local hors décentralisation.

Il convient de noter que l'éducation et la santé primaire présentent la caractéristique particulière de concentrer une part importante de l'emploi public. Le statut des personnels de ces deux secteurs est d'ailleurs appelé, dans un futur probablement assez lointain, à être transféré aux collectivités locales. L'avantage serait de deux ordres : créer des postes locaux à emploi stable mais sans que les fonctionnaires n'en deviennent propriétaires ou l'abandonnent quand bon leur semble ; réduire le coût en les rattachant à des régimes de rémunération en dehors de la fonction publique.

2. PRESENTATION DES OPERATIONS DE DEVELOPPEMENT LOCAL ET COMMUNAL DE L'AFD

2.1 Les projets de développement local en zones rurales d'Afrique de l'Ouest ont obtenu des résultats satisfaisants

C'est ce qui ressort de l'évaluation rétrospective de cinq des projets de développement local (5) financés par l'AFD au Burkina Faso et au Mali entre 1993 et 2000 :

- Des **plans de développement villageois** ont été élaborés dans une majorité d'endroits, plus rapidement que pour les programmes de gestion de terroirs ;
- Un **nombre élevé de micro réalisations** a été exécuté dans un temps limité, ce qui répondait à l'attente des populations de constater des résultats tangibles ; le taux moyen de participation des porteurs de projets, qui est de l'ordre de 20% de leur coût, démontre une capacité financière non négligeable et une volonté de profiter des ressources extérieures offertes. Les interventions se sont parfois étendues de manière opportune à la mobilisation de concours bancaires ou à l'établissement de conventions locales de gestion de ressources naturelles ;
- **Les types de micro projets** financés ont été relativement variés, ce qui prouve une assez grande liberté d'initiative des populations et l'émergence de besoins ressentis comme immédiats ; la priorité –en termes financiers- est allée à l'hydraulique, aux constructions scolaires et aux installations de santé ;
- La **qualité des équipements est jugée satisfaisante** avec, cependant, des risques d'échec de leur mise en œuvre d'autant plus grands que le montant de l'investissement est élevé, en raison d'une exigence de technicité supérieure ; le taux de fonctionnement des ouvrages, deux ou trois années après leur mise en service, est relativement élevé ;
- Les opérateurs des projets, pour la plupart privés, ont été placés en position de responsabilité de la bonne fin des projets et de la bonne utilisation des fonds ; ils se sont révélés **capables de mettre en œuvre des méthodes d'animation mobilisatrices** ;
- L'attribution des fonds d'investissement était confiée à des **comités d'octroi** émanant des villages regroupés par zones géographiques. Ces instances sont jugées, à la fois, représentatives des intérêts des populations dont chaque membre est issu mais aussi capable d'adopter un « voile d'indifférence » pour départager des projets en fonction des enveloppes de financement disponibles (6). L'étude et la sélection des micro projets, comportant en particulier des modalités diverses de décision par consensus ou par

5/ Au Burkina Faso, le Projet d'appui au développement local (PADL) [Yatenga, Lorum, Ganzourgou, Tapoa]. Au Mali, le Projet d'aménagements agro-pastoraux (PAAP) et la Cellule d'appui à l'aménagement du territoire et à la gestion des ressources naturelles (CAT/GRN), le Fonds d'investissement local (FIL) [région de Sikasso (3^{ème} région)] et le Projet d'appui aux collectivités locales (PACL) [région de Mopti/Douentza].

6/ La légitimité des comités est parfois mise en doute parce qu'ils ne procèdent pas d'élections. Ils s'inscrivent en effet dans la logique de beaucoup de projets de bailleurs de fonds qui suscitent la création d'instances *sui generis* sans identifier un mode de désignation précis, lequel est entièrement délégué aux équipes de projets. Ces comités sont certainement, aux yeux des populations, le passage obligé pour parvenir à capter l'aide mais leur composition donne vraisemblablement lieu à des équilibres très divers entre les autorités traditionnelles et les nouvelles élites (lettrés, fonctionnaires locaux, responsables associatifs, petits entrepreneurs) ou les courtiers du développement qui s'allient ou qui s'opposent aux groupes dominants.

vote à bulletin secret, ont fonctionné plutôt correctement. A noter que ces instances incluait parfois des représentants d'associations ou d'organisations de producteurs locaux, ainsi d'ailleurs –mais à tort– que des représentants des administrations déconcentrées de l'Etat dont ce n'est pas le rôle ;

- Il a été procédé à l'application généralisée de **cahiers des charges** pour la réalisation d'études de faisabilité, pour la passation de marchés ou pour la mobilisation d'entreprises locales en vue de la réalisation des micro investissements ;
- Il convient enfin de souligner, qu'au **Mali**, la dernière phase des projets évalués préparait directement à la **création des communes**. Cette phase a eu un impact tout à fait positif sur le processus de décentralisation par des formations correctement ciblées ainsi que par la recombinaison des instances d'octroi en fonction du nouveau découpage communal.

2.2 Des problèmes, cependant, dans plusieurs domaines

Cinq problèmes majeurs ont été relevés :

- Les **coûts d'encadrement auraient pu être minorés** dans la mesure où, par exemple, la confection des procédures techniques ou des manuels de formation aurait pu être faite en commun. Ces coûts restent cependant, par nature, importants en raison de la compétence et du temps que requièrent la connaissance du contexte social et le transfert de compétences pérennes ;
- **L'attribution de la propriété des ouvrages** s'est avérée imprécise (Etat ou futures collectivités locales pour les investissements publics non marchands et marchands ainsi que pour certains investissements de gestion de ressources naturelles ; porteurs de projets privés dans le cas d'ouvrages économiques) ;
- Le **statut et l'avenir des comités** villageois d'élaboration de plans de développement ainsi que des comités d'octroi restent incertains ;
- **Peu de projets ont institué des procédures de suivi évaluation** et le déroulement de ces projets n'a pas été mis à profit pour se doter de méthodologies d'analyse d'impact économique et social participatives ;
- Malgré les preuves d'appropriation des ouvrages au moment de leur réalisation, **les garanties d'entretien et de pérennité des ouvrages restent incertaines**. La couverture des coûts récurrents ne semble pas mieux assurée que dans le cas de projets sectoriels. Les comités de gestion, mis en place de manière systématique, semblent se déliter rapidement. Les investissements économiques collectifs sont plus particulièrement concernés par ce risque mais cela varie selon les pays. Rien ne permet en effet d'affirmer, par exemple, que les forages équipés ou les équipements sociaux ne rencontreront pas, à terme, les mêmes problèmes.

2.3 Les projets de développement local de l'AFD des années 1999 - 2000

Les engagements les plus récents de l'AFD portent à la fois sur des projets de développement communal et sur des projets mis en œuvre directement avec les populations ou avec certaines organisations de la société civile.

- Une nouvelle génération de projets de **développement communal** a été initiée par l'AFD depuis 1999 **au Sénégal et au Mali** en appui à la politique de décentralisation engagée dans chacun des deux pays.

Ces projets prévoient tous les deux la mise en place de fonds nationaux (pouvant être régionalisés) d'investissement et chargés de concourir au budget d'investissement des collectivités locales couvertes. Les ouvrages soumis au financement sont identifiés par les communes, seules juges de leur opportunité, au travers d'un plan de développement communal devant faire l'objet d'une concertation avec la société civile. Par contre, le fonds d'investissement, composé de représentants des communes et des services déconcentrés de l'Etat, porte une appréciation technique sur la qualité des projets et sur leur cohérence avec les programmes sectoriels nationaux ainsi qu'avec les plans régionaux de développement. Par ailleurs, un appui à la maîtrise d'ouvrage des communes est prévu.

- Un projet d'appui aux **communes palestiniennes** a été financé en 1999. Il couvre le district rural d'Hébron et vient en appui aux conseils villageois ou municipaux pour la couverture des besoins en biens publics de base (eau, électricité, voiries, écoles, dispensaires et réseaux d'assainissement). Les projets ayant un impact sur les conditions de vie des femmes, des filles et des plus pauvres doivent être privilégiés.

- En Tunisie, l'AFD intervient dans les zones rurales par l'intermédiaire de **projets de développement agricole et rural intégrés (PDARI)** qui apportent des moyens d'intervention aux échelons administratifs provinciaux (« gouvernorats ») dans les domaines de la lutte anti érosive, de la reforestation, des pistes, de l'adduction d'eau et des infrastructures d'irrigation. La maîtrise d'ouvrage de l'Etat, potentiellement très structurante en matière d'aménagement du territoire mais encore très centralisée et très directive, est dorénavant relayée à travers ces projets par des actions faisant davantage appel aux initiatives des bénéficiaires. Cette approche s'inscrit dans la « démarche d'action participative » affichée comme nouvelle priorité nationale et concerne la gestion de l'eau potable ou des ouvrages d'irrigation, la promotion de groupements d'éleveurs ou encore d'associations pour la gestion de vergers.

- Au Maroc, le **projet d'aménagement et de protection des massifs forestiers de la province d'Ifrane** s'inscrit dans une démarche de développement local associant, dans quatre zones prioritaires, l'ensemble des acteurs de proximité : administration décentralisée, collectivités locales, collectivités d'usagers, entreprises, organisations professionnelles d'agriculteurs et d'éleveurs, agriculteurs individuels.

Le projet est organisé autour du développement durable et de la protection de l'environnement. Il a pour objet la protection des sols et la régulation des eaux, le développement socio-économique ainsi que la protection de la biodiversité. Il comporte un volet d'appui au genre. Un diagnostic initial des droits d'usage ainsi que des modes de régulation existants dans les divers domaines d'intervention conduira à l'élaboration de plans d'aménagements et de contrats de gestion avec les acteurs impliqués, permettant d'intégrer les composantes sectorielles du projet.

3. QUELLES STRATEGIES D'INTERVENTION POUR L'AVENIR

3.1 L'AFD confirme la priorité qu'elle accorde au financement du développement de proximité

Elle fait du financement d'équipements de proximité, identifiés directement par les populations à partir de leurs besoins, l'axe stratégique central de ses interventions. Cette démarche doit cependant, dans la mesure du possible, intégrer les perspectives de long terme que les approches participatives –souvent centrées sur les préoccupations immédiates des intéressés- ne permettent pas toujours de mettre en évidence. Ce souci du long terme a toutefois des limites, dans la mesure où les réponses ne peuvent pas toutes être apportées par le développement local.

- **Trois domaines d'intervention** ressortent des programmes demandés par les populations :
 - Couverture de leurs besoins en matière de services publics de base marchands ou non marchands. Quatre catégories principales d'activités sont concernées :
 - La construction d'équipements scolaires ou d'alphabétisation, y compris le logement des enseignants et les infrastructures complémentaires de fourniture d'eau et de latrines [SECTEUR DE L'EDUCATION] ;
 - L'installation de services de santé et de maternités et les infrastructures y attendant [SECTEUR DE LA SANTE] ;
 - Les infrastructures d'HYDRAULIQUE de proximité ;
 - Des équipements collectifs marchands tels que des marchés, des parcs de vaccination, des aires d'abattage, des étals de bouchers, des boutiques artisanales, etc. ;
 - Les voies de desserte de proximité.

Les trois premières catégories de demandes d'équipements apparaissent souvent en tête des programmes d'investissement. Elles répondent à des attentes immédiates de couverture des besoins essentiels de la vie courante ou elles sont, telle la scolarisation, socialement importantes.

- Ouvrages et outils de gestion des ressources naturelles (GRN) renouvelables. Les investissements possibles couvrent une grande variété d'actions : gestion foncière, lutte anti-érosive, bois de feu, parcours pastoraux, fertilité des sols, etc. Des conventions de gestion de ressources naturelles, de mise en défens, de règlement des conflits -négociées localement- figurent également parmi cette catégorie d'interventions. Les populations sont demanderesse d'aménagements et de règles leur permettant un meilleur contrôle sur ces ressources. Un appui à la clarification et à la sécurisation foncière est nécessaire.

Toutefois, le développement local ne peut constituer l'unique voie d'accès à un domaine fondamental pour le développement durable. Par ailleurs, les interventions à ce niveau doivent s'inscrire dans le cadre d'une gestion globale de l'environnement à l'échelle nationale.

Cela étant, il s'agit d'un domaine d'intervention que les projets de développement local ne peuvent ignorer. Les communes disposent de responsabilités en la matière et il est, par conséquent, important de mettre à leur disposition des repères sur la façon d'exercer leurs prérogatives.

- Des investissements productifs. Les évaluations rétrospectives indiquent que les communautés sont disposées à accorder des ressources rares, en subvention, à des projets productifs qui sont, en général, portées par des associations de la société civile. C'est dans ce domaine que des projets prenant en compte les besoins spécifiques des acteurs économiques hommes et femmes peuvent être appuyés. L'AFD estime nécessaire de prendre cette demande en considération et de laisser ouverte une possibilité de financement en faveur de ces associations (7). Il faut cependant veiller à une sélection sévère de ces projets -après vérification de leur intérêt collectif véritable- et plafonner les financements accordés (au maximum un quart

7/ A l'image des subventions ou des exemptions d'impôts des collectivités locales des pays du Nord en faveur du développement économique.

de leur coût) afin de laisser la prééminence aux organismes bancaires ou aux institutions de micro financement.

- Des volets de financements doivent être réservés à des actions de formation des acteurs du développement local ainsi qu'à des études sectorielles ou de faisabilité de micro réalisations. La question des appuis à la gestion des ouvrages une fois réalisés reste peu explorée mais demandera vraisemblablement que des moyens y soit dévolus. Elle a suscité des initiatives dans le cadre de certains projets sectoriels tels que l'hydraulique de proximité (appuis post projets (8), centres de gestion). Certains projets de développement local ont tenté de créer des liens durables entre des intervenants chargés de la faisabilité des micro projets et les propriétaires afin que des contrats d'entretien soient initiés.

3.2 Dans les pays qui optent pour la décentralisation, l'AFD choisit d'inscrire ses financements dans les processus en œuvre

L'appui au développement local prendra la forme de projets de développement communal lorsque la décentralisation aura été instituée. Dans les secteurs d'intervention qui entrent dans la compétence des communes et qui peuvent être décentralisés, l'AFD se fixe comme objectif à moyen terme de faire transiter l'ensemble de ses financements par leur intermédiaire. Une règle de base est l'analyse des capacités financières locales à prendre en charge les coûts récurrents, lesquels sont des critères d'éligibilité déterminants.

Dans les pays qui n'ont pas adopté de politique nationale de décentralisation, l'appui au développement local se poursuivra dans sa forme actuelle, par l'intermédiaire de comités d'octroi constitués de représentants des villages ou d'organisations de la société civile appuyés par des opérateurs privés.

3.2.1 L'appui aux collectivités locales

- Dans les pays où l'Etat a mis en place une **décentralisation politique et administrative** à l'échelle de l'ensemble du territoire, l'AFD intervient à travers les circuits financiers des collectivités locales.

L'AFD s'inscrit dans la stratégie française d'appui au développement local, telle que définie par le ministère français des Affaires étrangères (MAE), visant à soutenir les politiques de décentralisation. La « construction institutionnelle » du territoire laisse espérer une meilleure visibilité dans l'utilisation des ressources pour la production de biens publics ainsi qu'une responsabilisation des élus.

Dans les zones rurales des pays sahéliens d'Afrique subsaharienne qui se sont dotées depuis peu de temps de collectivités territoriales réellement fonctionnelles, il apparaît qu'un lien se tisse progressivement entre terroirs, ressources naturelles et administration locale dans le cadre de l'enjeu politique que représente la commune. Cette intégration progressive, moins rapide cependant que dans un contexte urbain, contrebalance dans une certaine mesure les dysfonctionnements de la démocratie locale qui peuvent prendre la forme de logiques personnelles des maires, de manque de disponibilité des élus ou de conflits d'intérêts.

- A la suite du MAE, l'AFD souhaite que les projets de développement local s'inscrivent dans la logique **d'alliances locales** à négocier entre les élus et les acteurs de la société civile sur le territoire communal. Il s'agit d'une stratégie qui peut avoir une chance de réduire les dysfonctionnements mentionnés au paragraphe précédent. En effet, les différents acteurs peuvent avoir, souvent, des intérêts convergents mais ils sont généralement peu désireux de collaborer. Ils contestent chacun la légitimité de l'autre et espèrent avoir la prééminence dans l'accès aux ressources des bailleurs de fonds, d'autant plus que ces derniers interviennent souvent en ordre dispersé.

Il s'agit, par là, de reconnaître la pluralité de la société et l'utilité de concourir à une fédération des énergies et des initiatives ainsi qu'à la création d'espaces de négociation et de nouvelles règles de relations sociales

8/ Dont l'impact reste cependant incertain.

au niveau local. Il n'est pas question de chercher à mettre en cause le pouvoir des conseils communaux mais l'assise de leur pouvoir sera d'autant mieux assurée qu'ils seront capables d'animer et de rassembler les forces sociales autour d'objectifs communs (9).

Cette approche peut également faciliter la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté et contre les inégalités en créant un forum où les populations défavorisées ou peu écoutées pourront s'exprimer. Les espaces pertinents de concertation entre acteurs locaux peuvent d'ailleurs varier. Des configurations différentes d'alliances locales permettent ainsi d'aborder avec une certaine souplesse les multiples configurations des négociations à entreprendre.

L'extension du processus reste à définir. Il débute avec l'élaboration des plans de développement communaux. Mais des expériences de la coopération danoise, du programme de l'Agenda 21 et de l'*International Council for Local Environmental Initiatives* sur des programmes urbains dans cinq pays d'Afrique septentrionale (10) ouvrent des perspectives d'association des organisations de la société civile -y compris du secteur privé- dans le financement, dans la réalisation et dans la gestion d'équipements. Les collectivités locales sont amenées, à leur niveau, à faire jouer le principe de subsidiarité : si une fonction peut être assurée par une association locale, elle devrait laisser celle-ci l'exercer. Cette répartition peut aller de la construction de l'équipement, propriété de l'association la réalisant (11) à la délégation de gestion d'un équipement communal à cette association.

3.2.2 *Les opérations de développement local dans les pays qui n'ont pas opté pour une politique nationale de décentralisation*

L'AFD poursuivra ses interventions en cherchant à corriger les insuffisances relevées dans les projets conduits jusqu'ici. Sans revenir à des plans de développement villageois trop lourds qui avaient été dénoncés au moment des projets de gestion de terroirs, un approfondissement et –surtout- leur élargissement vers l'inter villageois sera mise en œuvre. C'est, en effet, à ce niveau que des logiques de développement mieux intégrées peuvent être élaborées.

Une meilleure identification de la représentativité des comités d'octroi sera recherchée. Elle devra figurer dans la liste des indicateurs de suivi évaluation. Des moyens d'actions devront être dégagés afin d'appuyer les groupes de populations les plus démunies ou les moins organisées et accroître leur présence dans les comités d'octroi. Des enveloppes spécifiques de financement pourraient leur être attribuées.

Dans les pays en transition vers la décentralisation, les projets de développement local participeront étroitement à la naissance des collectivités locales en adaptant le découpage des zones d'allocation des ressources à celui des communes et en apportant une formation à l'ensemble des acteurs sur le processus engagé.

9/ Le plan de développement local, produit de l'alliance locale, est la résultante du plan d'investissement communal, des actions de compétences communales financées par d'autres acteurs ainsi que des actions des organisations sociales et socio-professionnelles.

10/ « *Decentralised Cooperation and Joint Action : Building Partnerships between Local Government and Civil Society in Africa* ». Centre européen de gestion des politiques de développement, mai 2000.

11/ Cas d'écoles communautaires appuyées par l'Etat ou par les communes.

3.3 L'articulation entre les projets sectoriels et les projets de développement local

Les équipements publics de proximité seront désormais financés par l'AFD selon le principe de subsidiarité qui veut que les réalisations soient exécutées au niveau le plus le plus décentralisé en fonction de sa capacité à les mettre en œuvre de manière efficiente. Cette politique ne pourra être que progressive.

Sur les périodes habituelles de mise en œuvre des programmes de l'AFD qui restent inférieures ou égales à cinq ans, le niveau adéquat d'intervention s'analyse en fonction des acteurs en présence. En règle générale, c'est le niveau communal ou intercommunal qui est jugé optimal pour la mise en œuvre des équipements publics de proximité et il faudra veiller à ce que les projets sectoriels s'intègrent correctement dans la problématique territoriale du développement local.

Toutefois, les secteurs sociaux occupent une place particulière par rapport à cette problématique. L'extension de la couverture scolaire et sanitaire est une compétence nécessairement partagée entre l'Etat et les collectivités locales, parce que ces deux secteurs touchent au capital humain et à la santé publique et parce que les moyens en personnel sont, pour l'essentiel aujourd'hui, attribués par l'Etat. De plus, c'est l'Etat qui doit être responsable de l'affectation des moyens en personnel. La prise en charge complète de ces secteurs par les collectivités locales est donc subordonnée au transfert progressif de ressources budgétaires adéquates pour la couverture des charges salariales des services.

- Elle ne pourra bien évidemment s'appliquer que dans les pays disposant de collectivités locales ;
- Elle dépend de la **capacité d'absorption de ces dernières** dont les ressources de fonctionnement et de financement du budget d'équipement risquent de rester limitées pendant encore de longues périodes (12) ;
- Certains équipements (catégorie 1) peuvent être entièrement délégués à la base. D'autres (catégorie 2), qui conditionnent le bon fonctionnement des services de proximité, demandent des **programmes inter communaux ou sectoriels**. Le territoire communal doit dans certains cas être dépassé pour intervenir sur des « pays » ou des régions naturelles. Il peut également être utile de mener des projets sectoriels qui recoupent les compétences communales dans la mesure où ils sont un creuset de production de savoir-faire, de références méthodologiques et de normes ainsi que de compétences professionnelles pour les projets de développement local (catégorie 3). Certains programmes ne peuvent faire l'objet d'aucune subsidiarité.

Dans la première catégorie entrent, par exemple, l'hydraulique de proximité ou la construction d'écoles et de dispensaires. Mais les écoles de formation des maîtres ou des personnels de santé qui sont nécessaires ne pourront être construites que dans un cadre national. Dans la troisième catégorie, entrent les projets de gestion de ressources naturelles et d'appui à la professionnalisation. La micro finance est l'exemple type des projets de la dernière catégorie. Il est toutefois possible d'accepter qu'un rôle d'intermédiation entre des emprunteurs et des institutions de crédit soit joué au niveau local.

En tout état de cause, les projets sectoriels peuvent constituer, à l'échelle régionale, le point d'articulation avec des objectifs de développement durable que les plans de développement villageois ou communaux n'intègrent pas nécessairement. En sens inverse, ces derniers peuvent être le lieu d'identification d'éléments de politiques ou d'actions sectorielles.

Dans la période intermédiaire, les projets sectoriels couvrant le même champ sectoriel que les projets de développement local devront s'intégrer dans la problématique territoriale (en respectant leurs programmations, en recourant aux services des équipes en place, etc.). Il n'est cependant envisageable qu'ils puissent financer les communes directement que s'ils s'inscrivent dans des programmes nationaux inscrits au budget de l'Etat (cf. chapitre 4.3 ci-dessous)

12/ Fiscalité locale embryonnaire dans certains pays. L'alternative est de continuer de recourir aux cotisations des usagers.

3.4 La mesure de l'impact environnemental des micro réalisations

Une mesure de l'impact sur l'environnement des micro réalisations devra être mise en œuvre selon des méthodes simples utilisables par des consultants locaux et associant les bénéficiaires. Des formations spécifiques à ces méthodes devront être proposées.

3.5 Travailler en partenariat avec les autres bailleurs de fonds

- La coordination entre bailleurs de fonds est désormais au centre des stratégies de coopération avec les pays en développement. De très fortes recommandations en ce sens sont attendues du Comité d'aide au développement.
- Que ce soit ou non dans un contexte de décentralisation et que le secteur soit encadré ou non par une politique sectorielle, l'AFD s'oblige à travailler de concert avec les autres bailleurs de fonds qui interviennent dans le domaine. **La recherche de cofinancements est la règle.**
- Dans le domaine du développement local, la Banque mondiale et l'Union européenne mais aussi –et de manière plus ancienne- nombre de coopérations bilatérales européennes- mettent en place des programmes qui vont dans le sens d'un renforcement des collectivités territoriales et des structures de la société civile :
 - La **Banque mondiale** conduit depuis le milieu des années 80 des projets de fonds sociaux en Amérique latine, en Afrique subsaharienne ou en Asie en même temps qu'elle appuie l'organisation des collectivités locales (13). Les fonds sociaux ont pour objectif de mettre à la disposition des pauvres des équipements et des services de proximité ainsi que de permettre aux communautés d'être parties prenantes à la sélection, à la réalisation et à la maintenance des micro réalisations. Ils ont été mis en place aussi bien dans des pays disposant de collectivités locales que dans ceux n'en disposant pas.

En Afrique de l'Ouest, la Banque met désormais en œuvre des programmes d'action communautaire qui s'adressent aux organisations à la base ainsi qu'aux collectivités locales dans une perspective de créer ou de renforcer les capacités de ces acteurs dans la lutte contre la pauvreté. La grande originalité de ces programmes est de s'inscrire dans une perspective de 10 à 15 ans ;

- Les accords de Cotonou marquent une réorientation importante de **l'Union européenne** en faveur de l'appui aux organisations et aux initiatives locales des collectivités décentralisées et de la société civile. Les acteurs locaux vont désormais avoir accès direct aux financements européens en même temps qu'ils disposeront de moyens pour se former et se renforcer institutionnellement. L'Union européenne entend se doter de capacités pour faire émerger ou identifier les interlocuteurs locaux partenaires.
- Les autres **aides bilatérales européennes** interviennent également dans le domaine du développement local et de l'appui à la décentralisation. Deux d'entre elles sont présentées à titre d'exemple à partir de leurs interventions au Burkina Faso. La coopération suisse développe une approche d'accompagnement institutionnel visant à repérer et à accompagner des acteurs locaux individuels ou collectifs. Il s'agit de renforcer leur capacité à apporter des réponses collectives aux enjeux auxquels ils sont confrontés.

L'aide hollandaise fixe à ses projets un objectif global de responsabilisation accrue des populations locales par un renforcement des capacités des organisations locales, la contribution à un environnement institutionnel, physique et humain favorable à la promotion paysanne ainsi que par des actions de développement durable (14). Son approche semble proche de celle de l'AFD dans ce pays avec l'élaboration de plans de développement villageois et la création d'un fonds de développement local géré par des représentants des villages.

13/ Entre autre : « *Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralization* ». World Bank, United Nations Capital Development Fund, trust funds of the Government of Switzerland. September 2000.

14/ Programme de développement local de Zoundwéogo.

Les aides hollandaise, danoise, allemande, suisse (ainsi que canadienne) apportent un appui financier aux fonds d'appuis aux communes burkinabé.

3.6 Venir en appui à la mobilisation des ressources locales

Une attention particulière doit être accordée au renforcement des capacités des communes et à la mobilisation de ressources locales, laquelle constitue un enjeu fondamental. La réforme de la décentralisation repose, en effet, sur le pari d'une meilleure mobilisation des ressources endogènes. Cette procédure est censée suppléer, au niveau local, l'incapacité des Etats de collecter efficacement l'impôt auprès des contribuables faute, par le passé, de retombées significatives au niveau de l'amélioration des conditions de vie des populations.

Le processus de décentralisation représente, en fait, un transfert de responsabilités de l'Etat aux collectivités locales sans transfert correspondant de recettes. Les collectivités devront, par conséquent, mobiliser de manière impérative des ressources fiscales ou para fiscales nouvelles pour apporter une quote-part satisfaisante aux investissements nouveaux et pour assurer l'entretien de leur patrimoine. Pour ce faire, les mécanismes financiers mis en place par l'aide extérieure en faveur des projets de développement communal doivent pouvoir jouer un effet de levier sur les ressources locales.

L'établissement progressif de liens de confiance entre les collectivités locales et les populations -via une amélioration des conditions de vie locale grâce à un meilleur accès aux services /infrastructures de base- et le développement d'un esprit public communal laissent espérer un rendement satisfaisant de la fiscalité locale.

Ainsi, cette nouvelle génération de projets pourra être en mesure de participer, au delà d'un système de mise à disposition de ressources extérieures, à la légitimation des collectivités locales permettant ainsi un développement endogène durable.

4. LE DISPOSITIF OPERATIONNEL

4.1 L'appui à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre ; le partenariat avec les administrations décentralisées

Ce chapitre s'applique à tous les projets de développement local, qu'ils s'inscrivent ou non dans un processus de décentralisation. L'appui à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre recouvre l'appui aux communes et aux organisations de la société civile associées, aux comités villageois chargés d'élaborer des plans de développement ainsi qu'aux comités d'octroi provinciaux émanant des villages.

4.1.1 L'émergence de maîtrises d'ouvrage locales

– Il convient d'identifier l'institution susceptible **d'exercer -de manière pérenne- la fonction de maîtrise d'ouvrage des équipements de proximité**, en lui apportant le soutien nécessaire.

L'Etat peut être conforté dans ce rôle, soit qu'il représente le seul niveau garantissant la pérennité recherchée, soit qu'il assure une fonction relais en attendant la création de collectivités décentralisées. La représentation locale de cette fonction est exercée par les services déconcentrés de l'Etat .

Dans leur domaine de compétence, les collectivités locales sont appelées à exercer la maîtrise d'ouvrage des équipements qu'elles programment et qu'elles financent. Enfin, les associations, les organisations professionnelles ou les promoteurs individuels qui bénéficient de concours financiers par l'intermédiaire des programmes de développement local assurent la maîtrise d'ouvrage des installations dont ils seront propriétaires.

- **Les insuffisances de capacités** pour remplir cette fonction de maîtrise d'ouvrage, depuis l'élaboration de programmes de développement locaux jusqu'à la réalisation et l'entretien des ouvrages par les propriétaires constituent l'un des risques majeurs de ces projets (15).

Les besoins de compétences auxquels les projets de développement local de l'AFD devront répondre peuvent être classés en trois catégories :

- Aptitude à l'animation sociale, à l'information, au repérage et à la promotion des organisations représentatives de la société civile et des plus défavorisés, à l'organisation de la négociation et de la concertation sociale ;
- Pour les communes, capacité technique et éthique à ordonnancer et à suivre leur gestion budgétaire ; anticipation de la maîtrise de la gestion et de l'entretien de leur patrimoine ;
- Aptitude à porter un jugement sur le diagnostic socio économique d'un micro projet, la faisabilité d'un ouvrage ou la qualité des porteurs de projets.

4.1.2 Le partenariat avec les administrations décentralisées de l'Etat

Dans le contexte du développement local et communal, le rôle des services techniques déconcentrés de l'Etat est de moins en moins celui de mise en œuvre directe des actions. Il se situe désormais à deux niveaux : 1/ orientation, suivi et contrôle de la bonne utilisation des fonds publics ; 2/ appui et conseil aux collectivités locales et aux organisations communautaires.

Ces services doivent être renforcés en fonction des rôles qui leur sont dévolus : orientation, mise en œuvre et suivi des programmes nationaux -tels que la lutte contre les endémies ou les vaccinations- ; affectation des moyens –en particulier des personnels- dans une logique de réduction des disparités ; contrôle de la bonne utilisation des fonds publics ; appui et conseil.

Si l'AFD n'est pas en mesure d'apporter un appui direct pour les dépenses de fonctionnement de l'administration décentralisée, elle peut apporter une contribution –par exemple- aux actions de formation qui doivent être engagées à son intention. Un autre moyen pour l'appuyer est de prévoir l'attribution de certains éléments de la maîtrise d'œuvre des actions aux services qui la composent.

4.1.3 La promotion des bureaux d'études et des entreprises locales

L'AFD cherche à encourager, parallèlement à son action en faveur des services déconcentrés de l'Etat, la promotion de la maîtrise d'œuvre privée locale ou régionale pour les études de faisabilité et d'ingénierie des micro réalisations financées par les projets de développement local. De même, la réalisation des ouvrages devra s'effectuer de manière privilégiée en recourant à des entreprises en activité dans les zones d'intervention.

Par ailleurs, le pilotage des projets hors décentralisation et l'appui aux collectivités locales seront confiés à des bureaux privés recrutés par voie d'appel d'offres et responsables financièrement.

4.2 La contractualisation des dispositifs d'intervention

L'AFD souhaite que **les projets de développement local s'inscrivent clairement dans le cadre législatif et réglementaire** en vigueur. La place occupée par l'ensemble des intervenants en termes de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, d'opérateur ou de gestionnaire et de concessionnaire des ouvrages devra

15/ Ce risque doit être pris à sa juste mesure sans toutefois être exagéré. Il faut se rappeler que les projets de développement local ont été élaborés pour répondre justement aux mauvais résultats des projets précédents dans les mêmes domaines.

être définie dans la perspective majeure que leur pérennisation en sera améliorée (16). Les relations entre ces intervenants devront faire l'objet d'une contractualisation dans le cadre du droit existant.

Des **arbitrages** seront à effectuer ou une certaine capacité d'adaptation devra être laissée pour tenir compte des incohérences éventuelles entre les diverses réglementations. La diffusion des formes juridiques modernes n'est probablement pas non plus homogène sur l'ensemble du territoire. Le principal **risque** en la matière réside dans l'accumulation des délais de décaissement liés à des exigences légales disproportionnées avec le niveau de développement institutionnel de la société.

Il est par ailleurs nécessaire d'ouvrir l'opportunité d'accords à la base, résultant de négociations entre acteurs du développement. Le meilleur exemple, dans ce domaine, réside dans la gestion de ressources naturelles. La recherche d'accords locaux entre catégories de population sous l'égide des autorités traditionnelles de villages ou des conseils communaux doit pouvoir être entérinée sous des formes les plus simples possible. L'innovation sociale et l'enregistrement de nouvelles règles de relations entre groupes sociaux -à la base-, qui est au cœur du développement, doit pouvoir s'inscrire dans le paysage juridique.

4.3 Les mécanismes de financement

4.3.1 *Financement des collectivités locales : des fonds qui s'insèrent dans les procédures budgétaires nationales*

L'AFD opte pour des **mécanismes de financement des collectivités locales** clairement établis et individualisés prenant la forme de budgets annexes, de fonds d'investissement autonomes, ou – ultérieurement- dotés d'un statut. Il serait préférable que les fonds, jouissant de l'autonomie de gestion, soient constitués de manière paritaire entre l'Etat et les collectivités locales. Selon les circonstances, ces fonds peuvent être régionalisés.

Les ressources extérieures apportées sont inscrites au budget de l'Etat et sont affectées aux communes sous forme de « fonds dédiés » dans le cadre des procédures budgétaires. Les fonds alloués sont crédités en faveur du Trésor public ou sur un compte spécial ouvert par la collectivité locale auprès d'un établissement de crédit. Ils figurent dans le budget d'investissement de la commune et leur gestion suit le principe de séparation de l'ordonnateur (le maire) et du payeur (comptable public du Trésor).

Au travers de ce mécanisme, c'est la disponibilité et la « traçabilité » des fonds particuliers à chacun des bailleurs de fonds qui sont recherchées afin : 1/ de garantir les décaissements ; 2/ d'effectuer des contrôles spécifiques et de répondre, ainsi, aux exigences des autorités de tutelle de l'AFD ; 3/ d'assurer une meilleure appréciation de l'impact.

La pérennisation de tels fonds nationaux n'est assurée que s'ils rassemblent un nombre suffisant de bailleurs de fonds (17). L'AFD s'attachera donc à procéder à leur mise sur pied en pleine concertation avec ses partenaires.

4.3.2 *Le financement des opérations de développement local en dehors du dispositif des collectivités locales*

Les financements sont mis à la disposition du ministère technique en charge de la maîtrise d'ouvrage. Ils sont utilisés, d'une part, pour la rémunération, au forfait, des opérateurs privés sous contrat avec l'Etat, d'autre part, pour le paiement des prestations de maîtrise d'œuvre et des travaux de réalisation des ouvrages. Un comité de pilotage présidé par le maître d'ouvrage effectue un suivi global du déroulement du projet. La mise en œuvre des fonds se fait par l'intermédiaire d'opérateurs qui répondent de la bonne utilisation des

16/ Les forages équipés de pompes manuelles ou de pompes électriques, faisant partie du patrimoine communal, pourraient être gérées par des comités de village ou de quartier avec concession des tâches techniques à un privé local ou régional.

17/ La Banque mondiale semble préférer l'inscription directe des ressources apportées pour le développement local dans les comptes du Trésor.

fonds mis à disposition. Un cahier des procédures ainsi qu'un code d'investissement fixant la participation des porteurs de projets au financement des micro réalisations déterminent le mode d'utilisation des ressources.

4.3.3 *Contrôle des décaissements pour la réalisation d'ouvrages*

Des mécanismes autonomes de contrôle des pièces justificatives seront mis en place. L'objectif, dans le cas du développement communal, est d'apporter une assistance aux collectivités locales en matière de gestion budgétaire. La collecte des pièces justificatives sera confiée à un bureau comptable indépendant chargé d'établir des récapitulatifs à l'intention des services de l'Etat et du bailleur de fonds pour la reconstitution des caisses d'avance. Ce bureau effectuera, de manière aléatoire, des contrôles de la bonne utilisation des ressources et en rendra compte. Les pièces justificatives seront conservées à son niveau pendant la durée de l'intervention et transmises au bailleur de fonds au terme de l'opération.

4.4 Les prolongements de la note d'orientation

- Cette note d'orientation devra être complétée dans les années qui viennent dans des domaines où la **méthodologie d'intervention** a besoin d'être affinée. Ceci concerne principalement les méthodologies du cadre logique, des indicateurs du suivi évaluation et de la mesure d'impact économique et social. Pour ce faire, l'AFD organisera des recherches et des actions d'accompagnement des projets qu'elle met en place. Il pourrait être demandé à un organisme extérieur confirmé de faire un suivi permanent des projets de développement communal qui démarrent.
- Dans le prolongement du séminaire organisé en octobre 2000, **la concertation sur le développement local avec les administrations nationales**, les collectivités locales ainsi qu'avec les opérateurs et les représentants de la société civile sera poursuivie. La formation interne sur ce type d'approche sera systématisée afin qu'elle touche tous les agents appelés à être en charge de tels projets.

Synthèse du séminaire (18)

Introduction

Les différentes interventions, ainsi que les débats qui ont suivi, permettent d'apporter des éléments de réponse aux trois grandes questions posées en début de séminaire :

- I Quelle subsidiarité au niveau local entre instances élues et acteurs associatifs ?
- II Quelle articulation du niveau local avec les politiques et programmes sectoriels nationaux ?
- III Quelle cohérence avec les procédures nationales et de la coordination des bailleurs de fonds ?

Cette synthèse rassemble et analyse les éléments par rapport à chacune de ces questions. Elle n'est cependant pas exhaustive. Il s'agit davantage d'une présentation des éléments essentiels qui font avancer la réflexion de l'AFD ou qui appellent à des recherches complémentaires.

Le choix de présenter la synthèse en répondant aux questions principales et aux sous-questions correspondantes induit de revenir plusieurs fois, à des moments différents de l'exposé, sur certaines analyses qui apportent des éléments de réponse à ces questions fortement interdépendantes.

Cette synthèse constitue un élément du débat, reflet du séminaire tout en le prolongeant sur certains points, produit intermédiaire dans le processus de préparation de la note d'orientation.

Il est à regretter que le champ d'investigation soit toujours réduit aux expériences d'Afrique de l'Ouest. La réflexion sur cette problématique gagnerait à s'élargir à d'autres continents et à prendre en compte la différenciation des solutions suivant le niveau de structuration et d'efficacité de l'Etat, ainsi que le degré de décentralisation. Une ouverture aux systèmes de type anglophone apporterait certainement un renouveau du débat et un élargissement du champ du "possible".

Quelques constats à caractère général

Avant d'aborder chacune des trois questions, il n'est pas inutile de rappeler les points de convergence sur les avancées réalisées depuis le séminaire de 98.

- Le débat d'école entre les tenants du "tout décentralisation" et ceux de l'appui aux acteurs locaux est dépassé. Il y a un consensus entre les différents intervenants sur :
 - La nécessité de travailler avec les différents acteurs, aux différentes échelles. Chaque acteur occupe une place spécifique avec sa propre logique et son champ d'action, qu'il soit dans la sphère publique ou dans la sphère privée, ces deux sphères étant fortement interdépendantes.
 - L'existence d'une zone d'articulation entre le "développement communal" d'un côté et le "développement communautaire" de l'autre. Ces deux dynamiques complémentaires et convergentes concourent au développement local.
- Les intervenants, à quelques nuances près, sont d'accord sur les acquis et limites des projets de développement local (PDL). Les acquis concernent principalement :

- L'implication des acteurs locaux dans les mécanismes de ces projets, la définition de méthodologies et d'outils d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, les transferts de compétences et de savoir-faire aux acteurs locaux impliqués et dans certains cas le mode de gestion des fonds par des instances de décisions locales ;
- La production d'infrastructures de base (école, dispensaire, puits, etc.) qui relèveront des instances communales, ce qui concourent à l'équipement des CT ;
- La prise en compte, par certains PDL des aspects de gestion des ressources naturelles et de préparation à la décentralisation des acteurs locaux en impulsant des dynamiques inter-acteurs qui pourront servir de base pour une action des futures CT dans ce domaine (convention de GRN au Mali).

Les limites de ces projets tiennent à :

- Leurs coûts d'encadrement élevés (mais justifiés par le choix d'un accompagnement rapproché des acteurs locaux) ;
 - Une légitimité discutable des comités d'octroi et des problèmes de durabilité des investissements réalisés qui persistent dans une moindre mesure par rapport aux autres types de projets ;
 - Le flou dans la définition de la maîtrise d'ouvrage des investissements et dans le rôle des différents acteurs impliqués ;
 - Un faible impact socio-économique qui reste à mesurer ;
 - Un impact relatif et non mesurable sur la réduction de la pauvreté ;
 - L'absence quasi générale de suivi-évaluation ;
 - Une extension sur le territoire national difficilement envisageable.
- Le contexte, depuis 98, évolue favorablement au niveau du processus de mise en place de la décentralisation.
- Des avancées significatives de la décentralisation dans certains pays comme le Mali, et dans une moindre mesure au Burkina et au Sénégal ; alors que des interrogations fortes se posent sur le processus au Bénin ;
 - Une concertation concrétisée mais perfectible des bailleurs de fonds qui tentent de mettre en place et de s'insérer dans des dispositifs nationaux d'appui aux CT dans la plupart des pays ;
 - Des instruments de financement novateurs, répondant à la préoccupation de financement à grande échelle de l'investissement local tout en responsabilisant les collectivités territoriales, sont en cours de mise en place dans des pays comme le Sénégal, le Mali et le Bénin (CE).
- Dernier constat relatif à la limite de nos exigences : intervenants extérieurs, nous recherchons à faire de l'Afrique un champ d'expérimentation où les différents acteurs joueraient un jeu de rôle "idéal" qui n'existe pas au Nord ; nous avons trop tendance à l'oublier.

I. QUELLE SUBSIDIARITE AU NIVEAU LOCAL ENTRE INSTANCES ELUES ET ACTEURS ASSOCIATIFS ?

IA - QUI EST LE MIEUX PLACE POUR CHAQUE TYPE D'INVESTISSEMENTS : INFRASTRUCTURES, EQUIPEMENTS COLLECTIFS, GRN, ACTIONS ECONOMIQUES ?

IB - QUELS MECANISMES DE DIALOGUE ET CONTRACTUALISATION ENTRE INSTANCES ELUS ET ACTEURS ASSOCIATIFS INTERVENANT SUR LES TERRITOIRES DE LEUR RESSORT POLITIQUE ?

IC – QUELLE PLACE ET QUEL ROLE POUR LES ACTEURS «OUBLIES» : LES FEMMES, LES JEUNES, SOUVENT PORTEUR DE RENOUVELLEMENT DE LA VIE PUBLIQUE LOCALE ?

IA - QUI EST LE MIEUX PLACE POUR CHAQUE TYPE D'INVESTISSEMENTS : INFRASTRUCTURES, EQUIPEMENTS COLLECTIFS, GRN, ACTIONS ECONOMIQUES ?

La réponse à cette question va influencer sur les modes opératoires à mettre en œuvre dans le cadre de projets d'appui à la décentralisation/développement local. En effet, l'identification de l'acteur le mieux placé pour les différents types d'investissements aura des implications sur :

- Les bénéficiaires des financements ;
- Les procédures d'accès et d'octroi de ces financements.

Au cours des débats cette question a été abordée sous l'angle de :

- La répartition des compétences entre les acteurs ;
- Du transfert de compétences de l'administration vers les CT ;
- Du principe de subsidiarité entre les différents acteurs locaux ;
- La délégation de maîtrise d'ouvrage des CT vers d'autres acteurs de la société civile.

□ La répartition des compétences entre les acteurs est théoriquement définie par les textes mais avec des degrés de précision variable selon les pays et les secteurs. Ainsi, constate-t-on :

- Un manque général de définition du contenu des compétences octroyées ;
- Un manque de clarification dans la répartition des responsabilités entre les différentes échelles (communes/départements/régions) et entre les trois principaux groupes d'acteurs : services techniques de l'administration, collectivités territoriales et associations à caractère communautaire.

Ce problème de clarté dans la répartition des compétences est souvent lié à un manque de maîtrise de la part de l'Etat du processus de "transfert de compétences".

□ La dévolution des compétences aux CT est définie par la loi. Souvent la loi se limite à décrire les grands domaines qui font partie des prérogatives des CT et plus rarement fait référence aux implications de cette dévolution en termes de transferts de compétence de l'administration vers les CT. Dans la pratique deux tendances existent :

- Une qui considère que la loi doit être appliquée au sens strict, que les prérogatives des CT doivent être exercées immédiatement par celles-ci et que l'Etat doit leur fournir les moyens en conséquence ;
- Une autre tendance est d'aller vers une progressivité des transferts qui tiennent compte des capacités humaines et financières des CT.

Force est de constater que l'Etat pourra difficilement mettre en œuvre le principe par lequel tout transfert de compétences s'accompagne de transfert de ressources. La question des ressources des CT est le facteur limitant pour que celles-ci assument leurs fonctions. Les dotations de l'Etat

seront certainement limitées et impliquent que les CT s'appuient avant tout sur leurs propres moyens notamment au travers de la fiscalité locale.

- Les CT ont donc tout intérêt à bien définir leur champ d'intervention et à s'appuyer sur les autres acteurs de la société civile pour la prise en charge et la gestion de certaines infrastructures. A cette fin, elles doivent faire jouer le principe de subsidiarité. Si une fonction peut être assurée par une association locale, la CT doit laisser celle-ci l'exercer. Le principe est de considérer qu'il est de la responsabilité de la CT de s'assurer que la compétence que lui reconnaît la loi est assurée correctement sur son territoire (par exemple l'accès à un enseignement primaire de qualité pour tous les enfants de la commune). A la CT, en lien avec les autres acteurs, de trouver la meilleure répartition des responsabilités. Cette répartition peut aller de la construction de l'équipement, propriété de l'association la réalisant, à une délégation de gestion d'un équipement communal par la CT à cette association.
- En dehors d'équipements bénéficiant à un groupe ciblé qui doit en être le maître d'ouvrage, cette répartition n'est pas aussi simple et doit avant tout obéir à une négociation entre les acteurs. En effet des équipements dits marchands (marché, abattoir) peuvent être des gisements de ressources pour les CT. Mais ont-elles les moyens de les gérer correctement et de les entretenir ? Même si la délégation de gestion s'opère au profit d'une Organisation Professionnelle (OP), deux problèmes se poseront :
 - Les ressources tirées de cet équipement par la CT seront-elles réinvesties pour assurer un entretien de l'équipement (suivant le cahier des charges CT – OP) ou risquent-elles de partir en fonctionnement de la CT ?
 - Ne risque-t-on pas d'aller vers une appropriation privée des équipements à caractère public ? Les exemples donnés lors du séminaire (cf. interventions Blundo, Olivier de Sardan) montrent la diversité et la complexité des situations, de la réaction des acteurs et appellent à une prudence dans les modes d'organisation à promouvoir pour la gestion des équipements collectifs. Le mode de fonctionnement "factionnel" dans beaucoup de pays nous interroge aussi sur les limites du fonctionnement des CT et les risques de récupération de l'espace public par la faction élue. Un certain pragmatisme doit prévaloir qui laisse la place au jeu des acteurs locaux et tient compte de la réalité de chaque contexte.
- Autre point important soulevé par les participants au niveau des investissements à promouvoir est la gestion des ressources naturelles. Les PDL ont des acquis importants dans ce domaine et il serait dommageable qu'une priorisation des investissements communaux amènent à délaisser ce champ d'intervention. Si c'était le cas, les participants s'interrogent sur qui serait en mesure de traiter au niveau local de la GRN ?

Les différentes interventions ont montré la complexité de ce domaine lié à la question foncière. Si l'on reconnaît la nécessité pour les groupes existants sur un espace donné de définir des règles communes de gestion de cet espace et des ressources naturelles présentes, la réalité sur terrain montre la difficulté de mettre en place ce type de dynamique. Les constats sont :

- La diversification des acteurs locaux ;
- La compétition économique croissante entre ceux-ci et les dynamiques d'exclusion de certains groupes ;
- La difficulté du choix des espaces d'intervention qui, suivant les ressources, se recourent et correspondent rarement à l'espace communal, ce qui pose la question de la pertinence de l'espace communal comme espace de gestion des RN.

Les participants rejoignent P. Lavigne-Delville quand celui-ci préconise de dissocier propriété et gestion de la ressource pour aller vers des conventions collectives impliquant les différents acteurs et permettant la définition collective des règles de gestion. Cela implique une

des besoins et acteurs sur lesquels elle peut se reposer. Elle disposera alors des éléments pour procéder à ses propres arbitrages.

- Il n'est pas certain que cette préparation d'un plan de développement local et cette articulation entre les acteurs seraient une priorité, ou vues comme une opportunité, pour bon nombre de CT. C'est en cela que les mécanismes d'appui financier peuvent jouer un rôle d'impulsion de cette concertation à travers la part de cofinancement que doit apporter la CT ou ses partenaires locaux.

Si les participants s'interrogent sur le niveau possible de contribution compte tenu de la faiblesse des ressources locales, la difficulté à faire fonctionner la CT et ses services, ils sont unanimes pour considérer les avantages générés par cette contribution :

- Elle est indispensable pour une réelle appropriation de l'équipement par le demandeur ;
- Elle incite, du fait de la faiblesse des ressources locales, les CT à dialoguer avec les autres acteurs locaux pour la mobilisation de cette "contrepartie" ;
- Elle peut générer un effet de levier sur les ressources locales.

On peut raisonnablement penser que cette concertation débouche sur une analyse plus approfondie des besoins entre les acteurs, sur la répartition des interventions, la propriété des équipements et leur mode de gestion.

- Cette priorisation des investissements entre les acteurs amène inéluctablement ceux-ci à discuter de leur mode de financement et charges récurrentes. Les questions de fiscalité locale et de redevance d'usage des équipements collectifs devront être abordées.

Le développement de la fiscalité est un enjeu fondamental mais avec de nombreuses incertitudes liées notamment à la maîtrise du foncier, aux antécédents en matière de taxation sans les retombées correspondantes. Si à terme, la fiscalité locale doit se développer, on ne faut pas exclure le système des redevances et cotisations auquel les populations sont plus réceptives. Une juste combinaison de fiscalité locale et de redevances devra être trouvée dans le cadre de cette concertation entre les CT et les autres acteurs locaux. C'est par l'établissement progressif de lien de confiance entre les CT et les populations que progressivement la fiscalité locale pourra être intensifiée.

- Le concept d'Alliance locale préconisé par le MAE, au travers de l'étude d'ACT, est une réponse pour dépasser le clivage entre l'appui aux CT et l'appui aux initiatives locales. Si dans sa logique d'analyse du jeu des acteurs et de leur nécessaire articulation les participants se retrouvent, par contre les avis sont plus diversifiés sur la faisabilité de certaines propositions notamment la mise en place de comités d'initiatives locales. Certains participants pensent qu'une approche fonctionnelle, secteur par secteur, devrait prévaloir dans un premier temps pour faciliter la mise en œuvre de cette articulation.



IC – QUELLE PLACE ET QUEL RÔLE POUR LES ACTEURS «OUBLIÉS» : LES FEMMES, LES JEUNES, SOUVENT PORTEUR DE RENOUVELLEMENT DE LA VIE PUBLIQUE LOCALE ?

Cette question délicate, qui touche une des composantes importantes de la lutte contre la pauvreté, a donné lieu à des échanges sur :

- Les limites des modes d'interventions actuels en direction de ces groupes,
 - Le rôle d'un bailleur de fonds par rapport à cette problématique.
- Le constat général est que le développement local n'a pas permis jusqu'à présent de réduire l'écart séparant les démunis des moins démunis, les disparités entre les hommes et les femmes. Cette situation n'évoluera probablement pas sans des interventions ciblées sur ces publics en matière de formation et d'information selon des procédures adaptées à leurs spécificités. Une préconisation est de former les agents des opérateurs dans ce sens, leur fournir des appuis adaptés, inclure dans les procédures de suivi-évaluation des indicateurs à caractère genre.

Une réflexion doit continuer à se développer sur l'intérêt des procédures de type ségrégation positive au sein des fonds de développement, la mise en place de procédures de recours pour les groupes marginalisés par les groupes dominants.

- Deux visions sont développées sur les limites d'intervention d'un bailleur de fonds tel que l'AFD sur ce type de problématique :
- La vision d'une approche volontariste/interventionniste qui propose l'introduction de mesures spécifiques à l'intérieur des mécanismes financiers ou d'appui facilitant l'insertion des groupes exclus dans les dynamiques en cours ;
 - Une vision se voulant plus neutre, considérant que le rôle du bailleur est de mettre à disposition des outils et des moyens mais que les dynamiques entre les acteurs doivent se développer sans intervention guidée de l'extérieur. Aux différents groupes d'acteurs de se saisir des outils existants, aux institutions du pays (nationales ou locales) de définir les moyens appropriés pour cette insertion.

Il est également possible de s'interroger si, à moyen terme, le fait que certains groupes femmes, jeunes, aujourd'hui marginalisés ne trouveront pas plus de facilité à s'insérer dans le système du fait de leur poids en tant qu'électeurs.

- Ces questionnements ont permis de rappeler que le développement local (quelle que soit sa forme) ne peut tout aborder et tout résoudre. Le développement et la lutte contre la pauvreté nécessitent une conjonction de différentes actions à différents niveaux. Par exemple, l'accès au crédit des femmes est certainement l'action qui a eu les résultats les plus tangibles et qui nécessiterait une continuité des efforts.

En cela, les projets à venir devront préciser, notamment à travers leur cadre logique, les objectifs réalistes qu'ils peuvent se fixer en adéquation avec les moyens qui seront mis en œuvre.

Ainsi, si le choix se confirme de se concentrer sur l'appui au développement communal, le cadre logique de ce type de projet devra préciser quel sera l'impact attendu en terme de lutte contre la pauvreté (accès à la santé, à l'éducation, désenclavement, etc.).

"Conclusions" de la question 1 :

Autour des réflexions sur cette première question, et la dépassant, il se dégage comme tendance générale :

L'évolution des projets à venir doit prendre en compte que tous les aspects du développement local ne peuvent être traités dans un même programme.

Il est plus efficient de spécialiser les portes d'entrées et de s'orienter dans un premier temps dans un appui au développement communal en mettant en place des mécanismes financiers facilitant l'investissement communal et ayant un effet de levier sur les ressources locales.

Ces mécanismes financiers doivent être un facteur d'impulsion d'une dynamique entre les acteurs locaux, un accompagnement de ces dynamiques est à prévoir compte tenu des enjeux.

L'enjeu fondamental de l'appui aux CT est le développement de leur capacité à créer des espaces de concertation, voir d'actions, pour une mise en commun des problèmes et des solutions par les différents acteurs vivant sur le territoire donné, pas seulement sur les questions d'infrastructures de base ou d'équipement à caractère économique mais aussi sur les questions de GRN et sur celles du foncier.

Cet appui "prioritaire" au développement communal (vu comme un élément clé du développement local) est en cohérence avec le besoin de légitimer les instances élues, issues d'un processus fortement impulsé de l'extérieur.

Ce choix d'appui ne doit pas faire illusion sur son impact au niveau du développement local s'il n'est pas mis en synergie avec d'autres programmes complémentaires de type appui aux filières, mis en place de système de crédit adapté, etc.

II. LA QUESTION DE L'ARTICULATION DU NIVEAU LOCAL AVEC LES POLITIQUES ET PROGRAMMES SECTORIELS NATIONAUX

IIA - QUELLE MISE EN COHERENCE DES NORMES : DE CONSTRUCTION, D'UTILISATION DES EQUIPEMENTS, DE RECOUVREMENT DES COUTS, D'ORGANISATION DE LA MAINTENANCE ?

IIb - QUELS PARTAGES DES ROLES SUR UN MEME PROGRAMME SECTORIEL ENTRE L'ADMINISTRATION CENTRALE, SES ECHELONS DECONCENTRES ET LES SERVICES LOCAUX ?

IIc - A QUELLES CONDITIONS LA COEXISTENCE DE PROGRAMMES SECTORIELS NATIONAUX ET DE PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT LOCAL EST-ELLE SUPPORTABLE, SANS CONFUSION ?

Cette question n'a pas fait l'objet de débats spécifiques. Peu d'éléments sont sortis des débats pour alimenter la réflexion. Néanmoins des questionnements ont émergé en partant de la préparation d'un programme sectoriel sur l'éducation par l'AFD. Quelques éléments de réflexion supplémentaires sont apportés dans cette synthèse.

IIA - QUELLE MISE EN COHERENCE DES NORMES : DE CONSTRUCTION, D'UTILISATION DES EQUIPEMENTS, DE RECOUVREMENT DES COUTS, D'ORGANISATION DE LA MAINTENANCE ?

Cette question doit être traitée en dissociant deux aspects différents :

- Les normes techniques ;
 - La gestion des équipements.
- ☐ Concernant les équipements à caractère public, les normes techniques sont du ressort des services techniques (ST) de l'Etat. Les services techniques doivent être en mesure de définir que pour telle

Parallèlement, cela amène l'Etat à mettre à jour sa politique d'aménagement du territoire qui se mettra en œuvre par le croisement des choix et orientations nationales et des priorités des CT. Ici apparaît le rôle d'incitation de l'Etat qui, à travers ses programmes sectoriels, pourra influencer le développement de tel secteur, de telle région et de tel acteur.

Les programmes sectoriels sont, par conséquent, la traduction des choix de l'Etat. Ces choix doivent être en cohérence avec les orientations en matière de décentralisation, de déconcentration et de libéralisation de l'économie.

- La conception d'un programme sectoriel sera le reflet de ces choix. Il est possible que les différents volets d'un programme sectoriel soient mis en œuvre par des acteurs différents. Ainsi le renforcement de la capacité des services techniques serait du ressort de l'administration, alors que des programmes d'équipement ou de formation des acteurs locaux pourraient être mis en œuvre par des CT ou par exemple les chambres d'agriculture. La réalisation des actions sur le terrain suivant les volets pourrait être sous-traitée à des acteurs privés (ex : ONG spécialisées, etc.).

Ainsi, dans ce schéma possible, les services centraux de l'administration garderaient un rôle de pilotage, de supervision du programme en développant une capacité de suivi-évaluation pour d'une part, mesurer les impacts du programme et d'autre part, identifier les facteurs de blocage pour remédier aux déficits constatés.

La mobilisation des ressources nécessaires à l'exécution de ce programme est aussi du ressort du niveau central. Le niveau central doit être en mesure d'amener une concertation régulière des principaux acteurs impliqués afin que l'avancée du programme résulte une implication forte de ceux-ci et d'un réel consensus.

Les services régionaux auront une vocation de traduction des programmes nationaux en programmes régionaux adaptés aux spécificités de la région et un rôle de coordination des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme.

Les services techniques locaux de l'administration auront un rôle d'exécution des actions de leur ressort.

Suivant les secteurs, les CT joueront le rôle de définition des besoins en concertation avec les associations communautaires et/ou les organisations professionnelles. Elles négocieront avec les ST régionaux la prise en compte de leurs priorités au niveau des programmes régionaux et définiront leur contribution financière dans ces programmes. Elles pourront assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines composantes qui toucheront des activités relatives à leurs domaines de compétences.

- L'éducation fournit un exemple, dans le montage d'un programme sectoriel, de l'articulation possible entre les services de l'administration, les CT et les associations communautaires.

L'Etat et ses partenaires redéfinissent leur mode d'intervention sur le secteur éducation à travers un programme long terme. Ce programme a pour objet d'accompagner les réformes en profondeur du système éducatif sur l'enseignement primaire en prenant en compte deux réformes majeures :

- Décentralisation (transferts) ;
- Besoin de déconcentration.

Comme explicité précédemment, le niveau central définit les orientations, l'allocation des moyens, procède aux arbitrages et met en place les procédures de S/E. Ce programme cible l'échelon régional comme le niveau adapté de mise en œuvre. L'organisation du programme national pourra se faire sur la base de plans régionaux négociés entre les principaux acteurs avec des objectifs clairs et des indicateurs fonction des moyens mobilisés. Les grandes composantes d'un tel programme sont :

- La première condition est de disposer d'orientations claires en matière de politiques sectorielles. Ces orientations doivent préciser :
 - La répartition des responsabilités entre les différents acteurs et les différentes échelles territoriales ;
 - Les axes prioritaires d'intervention de l'Etat, les ressources mises à disposition par l'Etat ainsi que leurs conditions d'accès ;
 - Les mécanismes de concertation entre les acteurs du secteur qui sont préconisés par l'Etat.

Comme soulevé lors de la question précédente, cela présuppose une cohérence entre la politique sectorielle et les orientations de décentralisation, de déconcentration et de libéralisation de l'économie. Les dysfonctionnements de certains Etats montrent que ce n'est pas si évident.

- Les programmes de développement locaux doivent être conçus en tenant compte de ce contexte et des orientations définies par l'Etat. Deux points essentiels sont à prendre en compte :
 - Si le PDL met en place un fonds d'investissement, il doit y avoir cohérence dans l'offre de financement : au niveau des taux et des conditions d'accès principalement. De plus il faut éviter un chevauchement des mécanismes de financement. Par exemple, si un programme sectoriel assure une couverture suffisante des besoins de financement au niveau infrastructures scolaires, le fonds d'investissement du PDL peut l'exclure de son champ et renvoyer les demandeurs sur ce guichet sectoriel ;
 - Si l'Etat a défini un mécanisme de concertation et de travail entre les acteurs, le PDL doit éviter de créer de nouvelles instances qui se superposent et créer une confusion ou, pire, des conflits entre les acteurs locaux.

- Dans leur conception, par rapport aux programmes sectoriels, les PDL doivent plus se placer en appui à ces programmes et en accompagnement des acteurs locaux (CT ou associations) pour l'exercice des responsabilités qui leur sont dévolues, notamment dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage et dans le développement de leur capacité de négociation afin qu'ils puissent investir ces lieux de concertation en connaissance de cause. Les PDL auront un rôle important d'information des CT et des autres acteurs sur les politiques sectorielles et les instruments existants.

Dans le cadre de l'évolution des PDL, pour les pays ayant avancé dans la mise en œuvre de la décentralisation, les risques de chevauchement ou de discordance seront réduits si ces programmes s'insèrent dans des mécanismes de financement des CT de type ADDEL au Sénégal ou ANICT au Mali.

Conclusions de la question 2 :

De ces réflexions, il ressort les éléments suivants :

- Le préalable d'une revue et d'une mise en cohérence des programmes sectoriels par rapport aux orientations de décentralisation, déconcentration et libéralisation de l'économie ;
- Le besoin d'une clarification des responsabilités entre les acteurs et de la définition de normes sectorielles ; ces deux éléments serviront d'éléments clés dans la définition des interventions des programmes d'appui ;
- La prise en compte de l'échelon régional comme lieu privilégié d'articulation entre les programmes nationaux et les besoins des CT ; le niveau régional étant par ailleurs le niveau pertinent d'aménagement du territoire.

pour le bailleur. L'Etat bénéficiaire est entièrement responsable de l'affectation des fonds et du suivi de leur bonne utilisation. Mais ce système présente les inconvénients suivants :

- Pour le bailleur extérieur, il n'y a aucune traçabilité des fonds qu'il apporte, ceux-ci étant mélangés avec les fonds d'autres bailleurs et avec ceux de l'Etat ;
 - Il est difficile de mettre en place des systèmes de contrôle efficaces ;
 - L'impact des financements des bailleurs de fonds est difficilement mesurable, ce qui est gênant vis à vis des organismes de tutelle pour justifier le bon emploi des fonds ;
 - L'emploi des fonds au niveau local est tributaire du principe d'unicité de caisse, le receveur devant prioritairement utiliser les fonds reçus pour assurer le salaire des fonctionnaires. Au vu des problèmes de trésorerie chroniques de certains Etats, cela risque induire des difficultés pour les CT dans l'exécution des équipements et pour les entreprises tributaires des délais de paiement peu compatibles avec leur viabilité économique.
- L'AFD suivra avec attention l'opérationnalisation du système ANICT, dont l'intérêt est de combiner une priorité à l'investissement des CT (objectif d'appui à l'exercice des compétences et de légitimation des instances élues) et une simplicité dans l'affectation des ressources pour une première phase d'apprentissage. Ce mécanisme permet à l'Etat de toucher l'ensemble de CT du pays, de faire une répartition des ressources équitables entre les CT ainsi que "d'obliger" ses partenaires extérieurs à passer par ce mécanisme qui harmonise les modes d'intervention. Afin d'éviter les inconvénients de l'appui budgétaire à l'Etat, l'ANICT est un établissement public à caractère administratif et dispose d'une autonomie de gestion. La CT conserve une totale maîtrise d'ouvrage et le système de dotation triennale lui permet une souplesse de l'utilisation de ces fonds tenant compte de son programme d'investissement et de ses capacités de mobilisation de la contre partie. Le principe de gestion des fonds publics avec le maire ordonnateur et le receveur payeur est respecté. A noter que parallèlement au dispositif financier, l'Etat malien a mis en place un dispositif d'appui technique aux CT, composé de Centres de Conseils Communaux, destiné à apporter les appuis nécessaires en termes formation et conseils pour l'exercice des compétences et particulièrement sur l'appui à la maîtrise d'ouvrage.
- Autre mécanisme novateur à suivre est l'ADDEL (Sénégal), système plus "développé" que l'ANICT dont il présente les mêmes caractéristiques en termes de gestion des fonds publics. Les différences tiennent à : (i) l'affectation des fonds (par rétrocession de l'Etat) directement à une association de collectivités au niveau régional ; (ii) la possibilité pour d'autres acteurs locaux d'avoir accès aux financements de l'ADDEL à la condition que le dossier soit validé et présenté par la CT concernée et par conséquent soit un élément du plan de développement local de celle-ci ; (iii) la liaison entre cette dotation et le niveau de recouvrement de la taxe rurale. Ce système est certainement porteur pour l'avenir et devrait permettre à l'AFD de cibler des régions où, d'une part, les CT ont un degré de fonctionnement satisfaisant pour gérer un tel système et, d'autre part, des régions où elle intervient à travers d'autres programmes. Comme pour l'ANICT, l'appui à la maîtrise d'ouvrage est un point important pris en compte au travers d'un fonds spécifique destiné à financer ce type d'appui.
- Concernant le respect des procédures communales, les mécanismes qui viennent d'être présentés les suivent. Les points principaux sont l'inscription de l'investissement dans le budget de la CT et la gestion des fonds suivant le principe de séparation de l'ordonnateur et du payeur (comptable public du Trésor). L'affectation des fonds sur un compte bancaire spécifique de la CT n'est pas en rupture avec les principes de gestion publique des fonds puisque l'affectation de fonds ciblés tant au niveau de l'Etat que des CT est de plus en plus admise.
- La mise en place d'un système de contrôle externe et de certification des comptes devrait être la solution qui permettra d'une part de sécuriser l'apport de fonds extérieurs et d'autre part d'alléger le suivi opérationnel par les agences AFD et le siège. Suivant la taille du dispositif mis en place,

CONCLUSION GENERALE

Les acquis de l'AFD et ses orientations l'amènent à faire évoluer ses modes d'intervention face aux enjeux à venir, à savoir :

- Réussir le processus de décentralisation,
- Avoir un impact significatif en terme de lutte contre la pauvreté,
- Etre capable de gérer efficacement des financements conséquents sur des échelles plus vastes.

Les difficultés ne manquent pas. En particulier :

- La complexité sociale,
- La problématique foncière et la question de la gestion des ressources naturelles,
- Le fait que les projets de DL et/ou communal ne peuvent résoudre l'ensemble des questions du développement notamment économiques,
- La faiblesse des différents acteurs tant dans leurs capacités financières qu'humaines.

Les mécanismes financiers, à mettre en place pour assurer une efficacité des financements apportés par l'AFD, doivent :

- Etre répliquables à grande échelle, respecter procédures budgétaires et comptables de l'Etat et des CT, et être en cohérence avec les programmes sectoriels,
- Faciliter l'articulation des acteurs locaux tout en consolidant le rôle des CT qui, grâce à ces financements, améliorent l'accès aux services de proximité pour les populations, prennent en compte les problématiques foncières et de GRN,
- Favoriser le développement des ressources financières locales dont celles issues de la fiscalité locale.

La mise en place de mécanismes financiers doit aller de pair avec des mesures d'accompagnement pour développer les capacités des différents acteurs principalement en terme de maîtrise d'ouvrage, de gestion des équipements et de gestion des ressources naturelles. Le niveau régional, échelon pertinent en matière d'aménagement du territoire, d'appui aux filières porteuses, d'articulation entre les programmes sectoriels et les besoins locaux et de coordination entre les différents acteurs et intervenants, est à privilégier.

Le rôle des bailleurs de fonds est d'appuyer les Etats à mettre en place de tels dispositifs d'appuis techniques et financiers en concertation avec les acteurs locaux. Ces dispositifs ne doivent pas être figés mais doivent pouvoir évoluer dans un processus qui sera marqué par des étapes successives et qui implique une appropriation de ces dispositifs par les acteurs concernés.