

# TRANSVERSES N°4

Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet

## **Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale**

**Examen comparatif à partir du cas burkinabè**

février 1999

Au-delà de leur diversité, les stratégies d'intervention en développement local peuvent se regrouper en quelques grandes familles : les approches techniques, les démarches de renforcement institutionnel, les démarches d'appui aux initiatives locales. Le choix de telle ou telle démarche a des implications institutionnelles directes : chacune tend à privilégier les relations avec certains acteurs et à en marginaliser d'autres. à partir d'une analyse comparée au Burkina Faso, ce texte propose une grille de lecture des enjeux institutionnels des différentes démarches, et une réflexion sur les conséquences de cette diversité d'approches, notamment dans le contexte de la décentralisation annoncée.

LES EDITIONS DU GROUPE INITIATIVE  
GROUPE DE RECHERCHE ET D'ECHANGES TECHNOLOGIQUES

Le présent document est le produit final d'un processus de réflexion qui a été initié et financé par le Ministère des Affaires étrangères/Ministère délégué à la Coopération et à la Francophonie, et nous le remercions vivement de nous avoir autorisés à le publier. Les auteurs assument cependant l'entière responsabilité des opinions et analyses développées dans le texte.

- Patrick Freudiger, consultant indépendant, 74270 Contamine-Sarzin
- Jean-Pierre Jacob, IUED, CP 136, 1211 Genève, Suisse
- Jean-David Naudet, DIAL, 4 rue d'Enghien, 75010 Paris

# Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale

## Examen comparatif à partir du cas burkinabè

LE CONCEPT de développement local recouvre une grande diversité de démarches, de stratégies et de méthodes. Au-delà des libellés et des affichages, on peut néanmoins identifier quelques grands types de stratégies, fondées sur des options différentes. Dans le cas du Burkina Faso, on peut distinguer deux grands types d'interventions à l'échelle locale :

- † des interventions à entrée technique utilisant de manière privilégiée l'instrument projet ;
- † des interventions de type " programme ", subdivisées en :
  - ? des approches d'accompagnement institutionnel ;
  - ? des approches d'appui aux initiatives.

Les démarches d'intervention ont des enjeux institutionnels souvent sous-estimés. Le choix de l'entrée et des partenariats privilégiés a des conséquences significatives sur l'effet de l'intervention sur les différents acteurs locaux. A travers le choix des modalités d'intervention, des rattachements institutionnels, des partenariats, ces différentes interventions définissent un espace privilégié de travail, et des relations privilégiées avec certains des multiples acteurs, locaux ou nationaux ou internationaux, étatiques, associatifs ou privés, concernés par les questions de développement. Explicites ou implicites, ces choix ont des effets importants, tant sur les rapports internes entre bénéficiaires, que sur les rapports externes entre bénéficiaires et la société nationale. De plus, chaque nouvelle innovation dans les politiques et les démarches doit, pour réussir, tenir compte de cet espace déjà investi, dans lequel des prérogatives, des moyens, des principes démocratiques et des habitudes de travail ont été fermement établis, parfois depuis des décennies.

Le contexte actuel de décentralisation rend particulièrement cruciaux ces enjeux institutionnels : les collectivités territoriales arriveront-elles à trouver leur place dans un terrain déjà si encombré par de multiples acteurs, aux relations rôdées ? S'adressant essentiellement aux associations, les démarches de développement local doivent-elles se recentrer autour des futures communes ?

A partir d'une analyse comparative de différentes expériences au Burkina Faso<sup>1</sup>, on décrira ici

---

<sup>1</sup> Ce texte est une version, légèrement remaniée, de la synthèse d'un travail comparatif sur les démarches de développement local au Burkina Faso (Freudiger, Jacob et Naudet, 1997b). Le matériau de base a été constitué par une étude empirique de six expériences d'appui au développement local en milieu rural : le Patecore dans la province du Bam et de l'Oubritenga (aide allemande), le Programme de développement local du Ganzourgou (aide française), l'aide suisse au Yatenga, le Programme national de gestion des terroirs dans la province du Kouritenga (Banque mondiale), le Programme de développement intégré dans les provinces du Passoré, Yatenga et Sourou (Union européenne), la coopération décentralisée à Bassemyan (aide française) (Freudiger, 1997). Une première synthèse a été élaborée (Freudiger, Jacob et Naudet, 1997a) et soumise à discussions et critiques lors d'un atelier

les grandes stratégies d'intervention et leurs conséquences institutionnelles sur différents plans : l'inscription dans le paysage institutionnel, les conséquences pour la décentralisation et le renforcement des compétences, etc. Nous discuterons ensuite quelques questions liées aux conséquences de cette pluralité de démarches par rapport à la problématique du développement local et de la décentralisation, avant de conclure sur des recommandations méthodologiques.

Les grands axes de notre conclusion provisoire, dont le lecteur trouvera la justification argumentée dans le corps du texte, sont les suivants :

1. Les approches de type programme offrent souvent l'avantage par rapport aux approches "projets" de permettre aux bailleurs d'améliorer le taux d'investissement et de diminuer les coûts de fonctionnement sans garantir pour autant la mise en place d'un développement plus participatif ou plus respectueux des priorités des populations.
2. Le risque de déconnexion et de dérive des logiques locales par rapport aux politiques nationales est sans doute plus grand dans les programmes que dans les projets.
3. Les projets, créés sous l'impulsion d'une politique donnée (par exemple la gestion de terroir), sont, par définition, peu aptes à s'adapter à d'autres politiques (par exemple l'ajustement structurel ou la décentralisation).
4. Leurs obligations de résultats poussent les intervenants à faire pression pour que les acteurs de la société nationale redéfinissent leur mission autour de l'agenda propre à chaque intervention. Cela contribue à saper le développement des capacités locales et rend difficile la prise en charge ultérieure des extrants.
5. Chaque intervention répond de manière imparfaite à la gamme étendue de critères (techniques, politiques, économiques, et de reproductibilité) au nom desquels elle est susceptible d'être jugée.
6. Le développement local concerne à la fois les investissements matériels, pour lesquels les intervenants fournissent des appuis importants, et les investissements immatériels (institutionnels, renforcement des capacités), pour lesquels ils sont relativement mal équipés pour fournir un appui et ne savent pas mesurer les progrès dans la durée.
7. Chaque démarche utilise un certain nombre d'instruments, de stratégies et de méthodes qui prédéfinissent ses aptitudes et cantonnent ses effets optimum dans la durée à un champ restreint. Aucune intervention ne se trouve dans une situation de réussite sur le triple plan de l'amélioration des capacités contributives des populations, de la réhabilitation des ressources du milieu physique et de la création d'institutions locales pérennes et indépendantes.

## 1. TROIS GRANDS TYPES DE DEMARCHES

---

La dizaine de projets étudiés dans le cadre de cette étude montre que, au-delà de la diversité des démarches et de leurs spécificités, on peut regrouper les approches en trois grands types :

- † des interventions à entrée technique utilisant de manière privilégiée l'instrument projet ;
- † des interventions de type “ programme ”, subdivisées en :
  - ? approches d'accompagnement institutionnel ;
  - ? approches d'appui aux initiatives.

On décrira ici ces trois grands types d'intervention, à partir de leurs objectifs. La partie suivante examinera en détail les conséquences pratiques de ces différentes démarches, en particulier en termes institutionnels. Bien entendu, pour les raisons de l'analyse comparative, on a parfois forcé le trait et constitué des sortes “ d'idéaux-types ” qui ne correspondent jamais tout à fait aux réalités des démarches de terrain, dont l'évolution est de plus parfois très rapide. Cependant, ces caractérisations ? en termes d'outils, d'objectifs, d'impact institutionnel des différentes expériences ? ont le mérite de distinguer entre de grandes tendances et fournissent suffisamment d'éléments pour nourrir le débat, du moins l'espérons-nous.

### 1.1. Le projet à entrée technique

Il vise à délivrer et à diffuser un message sur la nécessaire réhabilitation des conditions physiques du milieu, de type gestion et conservation des sols et des espaces pour les cas qui nous intéressent. Pour promouvoir son message, le projet utilise en priorité les services déconcentrés des ministères (ministère de l'Agriculture notamment). Ces derniers ont pour rôle d'appuyer l'action du projet. Leur implication permet d'espérer que les opérations entreprises seront prolongées au-delà de la durée de l'intervention. De ce fait, le renforcement institutionnel des services déconcentrés apparaît comme un objectif secondaire obligatoire. La durabilité de l'action s'appuie donc sur deux formes d'appropriation : une appropriation des messages techniques par les populations et une appropriation des objectifs par les services techniques.

Dans le cours de l'action, le projet peut également s'appuyer sur des partenaires d'exécution hors administration (ONG par exemple). Pour parer à certaines déficiences en matière de gestion et de coordination des activités, le projet mettra en outre en place un cadre de concertation, réunissant les principales institutions ? publiques et privées ? qui comptent localement.

L'approche des projets de type gestion de terroir n'est plus, comme par le passé, entièrement descendante. Les projets proposent plutôt des regards croisés entre le diagnostic des techniciens et la connaissance du milieu par les acteurs eux-mêmes. La première phase de planification des activités est constituée à partir de ces regards croisés.

Afin de promouvoir la maîtrise des acteurs locaux sur les enjeux identifiés, les projets participent également à l'organisation des communautés.

Le bien-fondé de ce type de projet repose d'abord sur la pertinence de ses apports techniques dans les situations où il intervient, et dans l'impact que l'application de ces techniques peut avoir sur la préservation des ressources naturelles, et à plus ou moins long terme, sur les conditions

de vie des populations.

## **1.2. L'approche par l'accompagnement institutionnel**

Elle part de l'idée que le goulot d'étranglement essentiel du développement local est l'organisation insuffisante des acteurs locaux, et de ce fait leur incapacité à proposer des réponses collectives face aux enjeux auxquels ils sont confrontés.

La démarche cherche d'abord à repérer les " acteurs-clés ", porteurs de visions endogènes et structurantes. L'action d'accompagnement consiste à appuyer la concrétisation de ces visions en aidant à la mise en oeuvre d'opérations définies par les " porteurs de projets ". Le renforcement des capacités des acteurs locaux apparaît dans tous les cas comme un axe essentiel d'appui. Le partenariat entre le bailleur et les individus et institutions locales est au coeur de l'approche.

Cette primauté donnée à l'accompagnement, au partenariat et au développement institutionnel a conduit l'intervenant à rompre avec l'instrument projet ou à chercher à mieux en équilibrer le cycle : moindre importance accordée à la phase de conception ? trop déterminante dans les projets classiques ?, grande souplesse d'exécution, y compris dans la programmation des moyens afin de répondre aux incertitudes et aux opportunités, effort de suivi important. L'accompagnement institutionnel opère directement à l'aide de fonds souples gérés par le représentant local du donateur. Dans cette démarche, la durabilité des acquis de la démarche est assurée par la prise progressive d'autonomie des institutions appuyées.

## **1.3. L'approche par le soutien aux initiatives locales**

Elle recouvre l'ensemble des options qui tendent à dissoudre l'approche projet en proposant que les enjeux classiques de l'intervention ? en termes de pouvoir de décision et d'allocation des ressources financières ? soient pris en charge en grande partie par les bénéficiaires, au travers d'instruments de type fonds d'investissement. En tant que tel, l'approche peut donc intéresser des acteurs privés ou des acteurs publics, de type collectivités territoriales.

L'intervention se fixe pour principal objectif de permettre la réalisation des projets définis et sélectionnés par les acteurs eux-mêmes, que ces projets émanent de collectifs ou d'individus. Elle ne joue pas de rôle directif dans l'orientation des investissements. Le soutien aux initiatives se fixe également comme objectif essentiel de développer la maîtrise d'ouvrage locale sur les actions entreprises. L'impact recherché ne concerne pas les seuls gestionnaires des fonds, mais également l'ensemble de l'environnement socio-économique par les effets induits résultant de la mise en oeuvre des projets des acteurs.

Afin d'établir cette relation de soutien aux porteurs d'initiatives, l'intervention doit mener plusieurs actions structurantes. La première est d'appuyer l'organisation des bénéficiaires de façon à construire le dispositif d'expression et de sélection des initiatives. La seconde est de renforcer certaines capacités des individus, des institutions et des entreprises permettant le montage, l'évaluation et la réalisation des projets des porteurs d'initiatives. L'approche de soutien aux initiatives repose donc sur les présupposés suivants :

- † les acteurs locaux sont eux-mêmes porteurs des solutions à leur propre développement, mais ce sont les opportunités de mise en place de ces solutions qui font défaut ;

- † les acteurs de l'économie locale doivent participer étroitement à la dynamique de concrétisation des initiatives.

C'est sur cette structuration progressive de l'environnement socio-économique que reposent les espoirs de durabilité de l'action de l'intervention.

## **2. LA PRATIQUE DES INTERVENTIONS A L'ECHELLE LOCALE : ELEMENTS D'ANALYSE INSTITUTIONNELLE**

---

On analysera ici les conséquences pratiques qu'ont ces différentes démarches sur quatre éléments-clé de l'impact de l'action :

- † l'inscription dans le paysage institutionnel ;
- † la capacité à s'articuler avec les processus de décentralisation ;
- † le partenariat et le renforcement des capacités locales ;
- † les investissements matériels.

### **2.1. Inscription dans le paysage institutionnel**

De multiples acteurs de différents ordres (État, bailleurs de fonds, organismes d'appui, organisations locales, assemblées d'élus, projets) co-existent dans le champ du développement. Toute action mobilise un nombre plus ou moins important d'acteurs, à des places différentes dans le dispositif.

L'analyse de l'inscription des différents projets dans le paysage institutionnel montre que chaque type de démarche tend à privilégier certains types d'acteurs et à en oublier d'autres. Chacun des trois types d'intervention (projet à entrée technique, approche par l'accompagnement institutionnel et par l'appui aux initiatives) propose des options variables en matière de collaboration et d'implication avec les acteurs et les institutions présents dans le paysage national, régional et local. Ce n'est pas un hasard : la logique même des interventions pousse à la fois à porter une attention sélective sur certaines instances et à la volonté de contourner ou d'ignorer les autres.

Pour illustrer cela, on peut matérialiser sur un schéma les principaux types d'acteurs présents et mobilisés. En s'appuyant sur le schéma de Fino et Ghinet (1995), on a construit un cadre général, représentant l'ensemble des acteurs potentiellement impliqués dans des démarches de développement local, en les positionnant selon leur domaine d'action (public/privé), et leur niveau géographique (international/national/local) [cf. schéma 1, page 8]. Pour un projet concret, on matérialise les acteurs qui sont effectivement mobilisés, à un titre ou un autre, par l'intervention et les principales relations entre eux. On présentera ici un schéma simplifié des acteurs préférentiellement impliqués par les différentes stratégies d'intervention<sup>2</sup>.

Cette mise en perspective permet de montrer que les choix concrets de relations qui sont

---

<sup>2</sup> Il s'agit ici de simplification des schémas initiaux, réalisés pour des projets concrets et donc de lecture plus complexe. Le lecteur intéressé pourra se reporter à Freudiger, Jacob et Naudet, 1997b.

établies par chaque approche n'épuisent pas la gamme des acteurs existants et ne sont en général pas justifiées par une analyse institutionnelle ou une évaluation des compétences préalable.

‡ ***Le projet à entrée technique*** (cf. schéma 2, page 8)

Ce type de projet s'inscrit généralement dans le dispositif administratif national puisqu'il emploie certains de ses services. Ce respect des institutions du pays a le mérite de la clarté. Il pose néanmoins de multiples problèmes dans la pratique du partenariat (cf. 2.2.). De plus, les hypothèses d'appropriation et de pérennisation des activités des projets au travers de l'engagement des services techniques nationaux paraissent souvent bien théoriques, ne serait-ce que parce que l'administration a de nombreux mandats pas toujours priorités et peu de moyens. Ce sont d'ailleurs ces limites qui ont suscité une évolution vers des approches moins contraignantes telles que le soutien aux initiatives.

‡ ***L'approche par l'accompagnement institutionnel***

La démarche d'accompagnement institutionnel a des effets directs variés au niveau des institutions locales (cf. schéma 3, page 9). Elle ne peut accompagner l'ensemble des institutions virtuelles ou réelles présentes dans le champ local. Elle se doit donc de prendre des options et d'opérer des choix. Ces choix sont faits selon les critères propres du bailleur de fonds, gestionnaire direct de l'appui, et peuvent parfois manquer de clarté et de transparence pour les acteurs locaux.

Même si la pratique permet de constater l'existence de partenariats très durables, on doit souligner que l'approche confère un pouvoir discrétionnaire important au bailleur, qui peut en principe choisir d'aider ou d'arrêter d'aider telle ou telle institution. Le risque est celui du partenariat sans contrat où l'on pourrait assimiler la démarche de l'intervention à une sorte de " shopping institutionnel ".

L'accompagnement continu d'acteurs-clés par une coopération présente également certains risques. Si les règles de partenariat ne sont pas élaborées au démarrage de la relation, si les libertés respectives des partenaires et leur évolution dans le temps ne sont pas précisées, on peut assister à une " instrumentation " des institutions locales qui deviennent moins les moyens de réalisation de " visions structurantes et endogènes " que les relais de stratégies extérieures.

‡ ***L'approche par le soutien aux initiatives locales***

Ce type d'intervention apparaît comme n'entretenant que des liens faibles avec le paysage institutionnel national et local (cf. schéma 4, page 9). Le dispositif mis en place apparaît comme le bras armé d'un bailleur de fonds se préoccupant, sans caution institutionnelle particulière, de satisfaire des porteurs de projets locaux, la somme de ces projets locaux étant censée refléter l'intérêt général de la communauté. L'intervention est en principe sous la tutelle de ministères techniques, mais cette tutelle est très largement théorique. Du point de vue du fonctionnement administratif, l'intervention paraît presque totalement indépendante de l'administration (notamment de l'administration déconcentrée). Du point de vue technique, la gamme d'activités de l'intervention (investissements agricoles, investissements sociaux, investissements urbains, appuis institutionnels aux organisations ou aux communes, formation, etc.) la place *de facto* à l'extérieur

de toute tutelle ministérielle spécialisée.

En l'absence de lien clair avec l'administration, les modes d'action, ont un statut légal flou. Les activités proposées sont fondées sur la mise en place de comités *ad hoc* (" collèges paysans ", " comités de pilotage ", " conseils de projet "... ) et ne sont incluses ni dans l'activité régulière de l'administration ni dans celle d'institutions émanant de la société civile. Les comités *ad hoc* n'ont généralement d'autre légitimité que celle que leur confère leur position d'interlocuteurs privilégiés du bailleur de fonds.

## **2.2. Articulation avec le processus de décentralisation**

Dans un contexte de pré-décentralisation, censée donner des prérogatives officielles en matière de développement local à des instances élues, et représenter une réorganisation importante de la vie sociale et politique locale, il convient de s'interroger sur les articulations possibles des différentes démarches avec la décentralisation : ont-elles des niveaux de recouvrement important avec les prérogatives futures des communes ? Devront-elles s'y adapter ? Faciliteront-elles, ou au contraire seront-elles un obstacle à la mise en place des communes ?

### **† *Le projet à entrée technique***

Sis au sein de l'administration et travaillant essentiellement auprès des villages pour des activités ? gestion des ressources naturelles ? qui ne font pas clairement partie des enjeux prioritaires des nouvelles entités décentralisées, les projets techniques ont tendance à se sentir peu concernés par la décentralisation, et donc à l'ignorer dans leur pratique courante.

### **† *L'approche par l'accompagnement institutionnel***

Elle devrait tirer parti de la dynamique institutionnelle que génère la mise en place de la décentralisation. La souplesse de l'approche permet d'accompagner la mise en place des entités publiques décentralisées, ce qui n'empêche pas de poursuivre, dans des programmes séparés, le renforcement de la société civile. On peut ainsi espérer obtenir un certain équilibre dans l'appui.

### **† *L'approche par le soutien aux initiatives locales***

Contrairement aux approches précédentes, et contrairement à l'esprit de départ qui concevait l'approche par le soutien aux initiatives locales comme une préparation à la décentralisation, cette dernière entre souvent en concurrence avec les entités publiques décentralisées. Cette concurrence provient du recoupement des activités des uns et des autres, en particulier en ce qui concerne la fourniture de biens publics et la subvention de certaines initiatives locales.

Lorsqu'il y a coexistence entre entités publiques décentralisées et interventions, on observe en effet deux types de situation :

- † soit une tendance des structures décentralisées à imiter les approches de soutien aux initiatives locales, en créant leurs propres fonds d'appui au secteur privé ;
- † soit une tendance des fonds d'investissement local déjà établis à assimiler les structures décentralisées à de nouveaux porteurs de projets ? à côté des associations privées ou des en-

trepreneurs individuels ?, en leur ouvrant leurs financements.

### **2.3. Partenariat et renforcement des capacités**

#### **† *Le projet à entrée technique***

Le partenariat est sans doute le point le plus faible des projets à entrée technique. Il est difficile voire conflictuel avec l'administration, ce qui ne laisse guère augurer de bonnes perspectives d'appropriation de la part de cette dernière. Le partenariat avec les populations et les efforts de renforcement des capacités des acteurs locaux est également problématique. Certes, grâce aux projets, diverses techniques de conservation des sols se sont diffusées largement. Toutefois, le dosage entre l'apport d'un message technique et l'écoute, et l'adaptation aux diagnostics et aux projets propres des populations se fait souvent au détriment de la seconde attitude. L'approche est d'essence thématique (parfois sectorielle). Il est difficile d'établir sur cette base des partenariats appréciés avec les institutions et les populations locales. Le risque est élevé de polariser les partenaires vers des enjeux trop étroits.

De plus, les rigidités liées à l'instrument projet et à certaines habitudes de travail sont nombreuses. Les diagnostics participatifs réalisés au cours d'une brève visite par des consultants extérieurs peuvent être facilement considérés comme manipulés. Dans l'ensemble les exigences *a priori* des projets (budget, méthodes, champ géographique, identification des problèmes) sont des contraintes trop importantes sur le déroulement des interventions pour que des mesures concernant le renforcement du partenariat soient prises. La responsabilisation des acteurs locaux reste faible.

#### **† *L'approche par l'accompagnement institutionnel***

Le partenariat et le renforcement des capacités sont les axes essentiels de cette approche. En principe, le dessin de l'intervention se fait en fonction de ces axes. La souplesse instrumentale et conceptuelle de cette approche permet de s'adapter aux contraintes locales. Les partenaires ne sont pas seulement en position de négocier sur les financements et la nature des interventions, mais aussi sur les règles du jeu du partenariat et de l'intervention. Dans certains cas, lorsqu'une relation de confiance s'est établie, certaines institutions peuvent recevoir des financements parfaitement fongibles dans leur propre programme d'activité. Cependant, la pratique du partenariat dans le cadre de l'accompagnement institutionnel ne manque pas de complexité.

En premier lieu, il n'est pas toujours possible de renforcer une institution par une action menée uniquement en son sein. L'efficacité d'une institution dépend souvent de son environnement, et en particulier des institutions qui sont à sa périphérie. Les interventions, ne pouvant influencer sur l'ensemble du paysage institutionnel, butent parfois sur cet obstacle dans leur démarche d'accompagnement.

En second lieu, la prise progressive d'autonomie des institutions appuyées exige un accompagnement subtil. Elle demande de la part du bailleur un mélange de souplesse, de proximité et de distance difficile à réaliser. L'espace des pratiques de développement n'est jamais celui d'une situation de laboratoire où peuvent se construire paisiblement les termes d'une relation biunivoque. C'est un champ d'action où l'environnement extérieur ? les autres bailleurs de fonds, les institutions concurrentes, les changements des politiques et des hommes ? complique la donne,

et constitue une menace constante pour la préservation des acquis et la fragile construction de l'autonomie.

#### † ***L'approche par le soutien aux initiatives locales***

Si le partenariat institutionnel avec les entités publiques décentralisées apparaît problématique (cf. 2.2), ce type d'approche permet cependant de développer un partenariat et un renforcement des capacités appréciables avec tout un ensemble d'acteurs locaux. La souplesse des objectifs de l'intervention et la gamme étendue des réalisations qu'elle est prête à financer permet une adaptation réelle aux projets des populations. La responsabilisation des paysans et des acteurs à la base peut être forte puisqu'ils sont les interlocuteurs directs de l'intervention en tant que porteurs d'initiatives et sont intégrés dans le processus de décision pour la sélection des initiatives. Enfin, la promotion de la maîtrise d'ouvrage locale renforce considérablement les acteurs de l'économie locale.

L'adaptation de la démarche aux projets des acteurs et leur responsabilisation permet d'exiger une participation aux coûts de réalisation des investissements. On peut ainsi avoir un indice de leur adhésion aux projets financés par l'intervention.

Cependant, la durabilité des acquis en matière d'acquisition de capacités restent sujette à caution. En effet, contrairement aux autres approches où le partenariat est structuré autour d'une préoccupation pérenne (les ressources physiques dans un cas, la mission d'une institution locale dans l'autre), il ne concerne ici que la gestion du flux de financement de l'intervention. Le centrage des acteurs autour de l'instrument ? fonds d'investissement ? est poussé à l'extrême. De ce fait, les espérances de vie des institutions partenaires suscitées ainsi que des entreprises locales promues paraissent strictement dépendantes du maintien de l'intervention.

## **2.4. Les activités d'investissement matériel**

#### † ***Le projet à entrée technique***

Les investissements matériels, en particulier dans le domaine des ressources naturelles, est le but ultime de l'approche. Ils apparaissent souvent comme une fin en soi. La vérification *a posteriori* de leur pertinence et de leur impact n'est généralement pas possible ou pas menée. Les évaluations s'arrêtent au stade de l'appréciation des réalisations techniques, et le cas échéant de leur diffusion. En outre, les projets connaissent souvent un certain nombre d'obstacles et de déperditions (d'énergie et de financements) avant de parvenir au stade de la réalisation d'investissements matériels.

Les difficultés du partenariat, avec les services techniques comme avec les populations, entraînent de nombreuses lourdeurs dans la phase préliminaire à la mise en oeuvre des travaux. Il arrive que l'on peine à sortir de la phase de diagnostic.

#### † ***L'approche par l'accompagnement institutionnel***

Les investissements matériels ne sont pas un objectif de la démarche. La démarche de développement institutionnel est en fait en totalité une démarche d'investissement immatériel,

même si elle peut prendre prétexte d'investissements matériels pour se constituer<sup>3</sup>. Le résultat de cet investissement ne peut bien entendu être jugé que dans le cadre d'évaluations fondées sur des méthodes très spécifiques, adaptées à la mesure de l'évolution des progrès institutionnels et immatériels, encore peu courantes dans le domaine du développement.

#### ‡ ***L'approche par le soutien aux initiatives locales***

Toute l'activité tend vers la réalisation d'investissement matériels. C'est sans doute le principal point fort de la démarche. La souplesse de l'intervention et les procédures de partenariat permettent d'obtenir un taux d'investissement matériel élevé et de maximiser son effet induit sur l'économie locale par la dévolution de la maîtrise d'ouvrage. L'investissement est synonyme ici de réalisation des initiatives des acteurs locaux. Il est un but en soi, puisqu'il est en conformité avec le souhait des acteurs, qui ont d'ailleurs participé à sa réalisation sur leurs ressources propres. L'impact final des travaux réalisés peut échapper de ce fait à l'attention des intervenants.

## **2.5. Conclusion : potentiels et limites des différentes approches**

#### ‡ ***Le projet à entrée technique***

Les forces et les faiblesses de l'approche technique dépendent de la même variable : la pertinence du message qu'il apporte. Si ce message est adéquat, adapté aux situations concrètes, s'il répond à un besoin ou même à une nécessité pour éviter des crises majeures, alors tous les inconvénients, notamment au niveau du partenariat, peuvent apparaître comme secondaires, voire sans importance. Si les techniques proposées sont d'un intérêt fondamental pour les populations, elles finiront, promues par une action patiente, par s'imposer et être appropriées.

Dans le cas inverse, le projet technique perd bien sûr l'essentiel de sa justification. Nombre de ces projets, parfois après plus de dix ans d'activités, paraissent dans l'incapacité de fournir des éléments de preuve totalement convaincants quant à la pertinence des messages techniques identifiés.

#### ‡ ***L'approche par l'accompagnement institutionnel***

Cette approche tire sa force d'une réelle volonté de soutenir un développement endogène, et d'une recherche d'innovation dans les instruments d'aide qui lui permet d'obtenir une bonne qualité de relations avec les bénéficiaires. Il n'est cependant pas toujours facile de soutenir des processus endogènes, comme le traduit l'objectif difficile à mettre en œuvre de manière logique de "promotion de l'auto-promotion". Le donateur, victime de sa liberté et de l'absence de normes de conduite dans le domaine, peut avoir du mal à trouver sa juste place dans un tel processus. Ses partenaires locaux paraissent souvent manquer d'autonomie.

Dans le monde de l'aide, on sait mieux faire de la transmission de messages, de ressources et d'instruments, qui supposent la proximité entre partenaires, que de promouvoir des rôles, ob-

---

<sup>3</sup> Cette démarche, familière à la coopération suisse, est à la base de plusieurs initiatives (mise en place de l'établissement public de développement communal de Ouahigouya ou recherche-action d'appui à la décentralisation menée dans l'arrondissement de Doussoudiana au Mali entre 1993 et 1997).

jectif qui implique au contraire la mise en place ou le maintien de certaines distances<sup>4</sup>. La construction de l'autonomie nécessite un savoir-faire que les interventions extérieures ne possèdent pas et qu'elles sont probablement très mal placées pour acquérir. Mais la principale interrogation concernant cette approche peut venir de son diagnostic implicite initial : le manque d'organisation des populations. Ce manque d'organisation est-il réel, lorsqu'on sait par ailleurs que tous les intervenants se plaignent de la prolifération des institutions locales en milieu rural et de l'absence de coordination entre elles ? La démarche d'accompagnement institutionnel est singulièrement complexifié par cette situation de fait. La plupart du temps, il s'agit moins, en effet, d'appuyer l'organisation des populations dans une situation de carence, que de choisir d'aider certains acteurs-clés porteurs de projets contre d'autres acteurs-clés porteurs de projets concurrents (que ces projets soient d'ailleurs opposés ou similaires).

#### † *L'approche par le soutien aux initiatives locales*

Cette approche possède de grandes forces mais souffre également de grandes faiblesses. Ses forces tiennent à la quantité et à la qualité des investissements produits, issus de l'initiative des populations et réalisés grâce à l'intervention des entreprises locales. Il en résulte une visibilité importante ? le projet fait une différence ! ? et, on peut le penser, un soutien des populations vis-à-vis de cette démarche. Cependant, l'approche de soutien aux initiatives ne peut être que ponctuelle. On peut imaginer ce type d'intervention dans un environnement spécifique tant du point de vue spatial que temporel : situation d'urgence, de reconstruction, de promotion à court terme d'une zone défavorisée, etc. Ailleurs, la philosophie même de l'approche ? qui est d'apporter des subventions, sans limites sectorielle ou thématique à des porteurs de projets, y compris individuels ? a de quoi surprendre. Aucun pays au monde ne possède d'institutions pérennes jouant un tel rôle !

Ce caractère éphémère est encore accentué par l'absence de légitimité des montages institutionnels proposés. L'utilisation de " circuits courts " (voir 3.2.2) pour organiser la répartition des subventions renforce encore l'impression de non-durabilité de l'approche. En fait, l'approche relève clairement d'un schéma keynésien. Il s'agit d'injecter des financements publics dans une zone, ce qui est fait de la meilleure façon possible en respectant les attentes et en maximisant les effets induits. On connaît depuis longtemps les forces ? notamment pour surmonter des crises conjoncturelles ? et les limites ? de durabilité, quand il s'agit de vaincre des obstacles structurels ? des approches keynésiennes.

### **3. INTERROGATIONS STRATEGIQUES ET METHODOLOGIQUES**

---

#### **3.1. Faut-il privilégier une approche ?**

##### † *Une inconnue de poids : l'impact des interventions*

---

<sup>4</sup> Voir dans le même esprit, J.-D. Naudet (1997) qui parle de la nécessité d'imposer une stratégie de retenue pour l'aide. On ajoutera que cette retenue comporte deux aspects : † un aspect spatial : tout problème de société n'est pas forcément matière à aide, † un aspect temporel : l'anticipation des politiques à venir complique plus qu'elle ne facilite leur mise en oeuvre, lorsque finalement les décisions nationales rattrapent le rythme des intervenants (voir l'exemple des fonds d'investissement locaux, conçus au départ comme préfiguration des réformes de décentralisation).

On ne peut qu'être surpris par le manque de connaissance que l'on a de l'impact des interventions de développement local. Les interventions spécialisées dans la gestion des ressources naturelles ne procèdent généralement pas à un diagnostic de l'état des ressources en début d'action. Il leur est de ce fait impossible d'apprécier par la suite leur impact.

Pour l'ensemble des interventions, l'analyse de l'évolution des conditions de vie des populations, de leurs systèmes de production ou de leur situation alimentaire ? variables qui devraient être prises en considération dans les objectifs finaux des interventions ? n'est généralement pas faite. On n'établit pas non plus d'indicateurs économiques ou sociaux régionaux (comptes régionaux simplifiés) qui pourraient traduire les évolutions des économies locales. Ce manque de connaissance, qui peut paraître surprenant, provient sans doute à la fois de la difficulté de mesure et du manque d'intérêt quant à cette mesure.

La mesure de l'impact des interventions est extrêmement délicate. Les inventaires des ressources naturelles, les enquêtes auprès des populations sont des instruments maîtrisés, mais d'un coût élevé. De fréquentes photographies avant et après les différentes phases d'intervention pourraient conduire à grever le budget général de l'intervention et empiéter sur le financement des investissements proprement dits. Il y a un dosage financier à respecter entre la connaissance et l'action. De plus, chacun sait que les mesures d'impact, lorsqu'elles sont réalisées, sont difficiles à interpréter et ne permettent pas toujours d'aboutir à des conclusions probantes. Comment faire la part dans une évolution ? par exemple des ressources naturelles ? entre ce qui revient à l'intervention et ce qui revient à des causes externes ? pluviométrie, démographie, changement des conditions du marché... ? ?

Comment interpréter une étude qui constaterait que le niveau de vie des populations a progressé pendant l'intervention d'un projet ? Peut-elle être le simple résultat de la dépense engagée par le projet, indépendamment de la pertinence des actions de ce dernier ? La disponibilité de l'information n'est qu'une des difficultés des mesures d'impact.

Mais ces contraintes ne permettent pas d'expliquer en totalité l'absence apparente d'intérêt des interventions quant à leur impact. Dans les projets, il règne souvent un certain flou sur les résultats à attendre, sur leur nature, le moment et le lieu de leur manifestation. Les objectifs se confondent, souvent littéralement, avec la mise en place d'activités. De ce fait, l'après-réalisation intéresse peu les interventions.

#### † **Des jugements d'essence normative**

Sans mesure de résultats, le jugement sur les différents types d'intervention peut difficilement s'effectuer sur des bases autres que normatives. Les critères d'appréciation des interventions sont de deux ordres.

En premier lieu, un certain nombre de " bonnes pratiques " sont agréées, à un moment donné, par la communauté de l'aide. Concernant le développement local tel qu'il est compris actuellement, on pourrait retenir comme ingrédients de ces " bonnes pratiques " :

- † la participation des populations à toutes les phases de l'intervention ;
- † l'attention portée aux problèmes de construction et de renforcement des institutions locales ;
- † l'extension de la problématique agricole à la problématique rurale, en prenant en compte les revenus non agricoles des populations.

Ces perspectives semblent incontestablement “ aller dans le bon sens ”. Mais, leur liaison avec l'impact souhaité par les projets et avec les problèmes les plus urgents des bénéficiaires est beaucoup plus présumé que réellement établi.

Le choix de pratiques particulières à un moment donné, parmi des dizaines d'autres pratiques recommandables<sup>5</sup>, répond à une sorte d'effet de consensus entre bailleurs et non à une quelconque “ vérité ” émanant du terrain. Elles constituent des productions collectives du système d'aide, nées de leur “ dialogue ” interne, sans rapport clairement établi avec les problèmes de développement des bénéficiaires.

En second lieu, des mesures plus “ objectives ” peuvent servir d'éléments d'appréciation de la qualité d'une intervention. Ce sont par exemple le taux de participation financière des populations, le taux de remboursement des crédits, le rapport coût/investissement, les progrès de la maîtrise d'ouvrage locale, le degré de contrepartie financière du gouvernement... Ces critères sont quantifiables et permettent bien de comparer des interventions différentes. Mais ce sont des indicateurs de l'efficacité des interventions ou du degré d'implication des populations ou des acteurs nationaux et non pas des critères pouvant prétendre mesurer le degré de succès dans l'atteinte des objectifs. Les études probantes qui pourraient relier ces différents critères à des résultats en termes de développement n'existent pas. Partant, on manque d'outils pour juger des performances respectives des opérations considérées.

### **3.2. Faut-il harmoniser les démarches ?**

#### **† La coexistence de plusieurs démarches**

Dans quelle mesure, la diversité des démarches de développement local est-elle une force ou une faiblesse ?

La première réaction serait de voir cette diversité comme un handicap. La dernière réforme en date, celle qui a vu la mise en place de structures décentralisées, devait, dans l'esprit de nombreux décideurs et bailleurs de fonds, réduire cette diversité. On allait enfin pouvoir simplifier le paysage institutionnel et mettre à la disposition de chaque collectivité territoriale les mêmes outils d'action publique en instaurant une transparence dans les règles d'attribution des moyens et des opportunités. Au minimum, si l'on n'arrivait pas à discipliner les différents intervenants et leurs institutions-relais, du moins pouvait-on espérer “ discipliner ” les flux de l'aide et obliger toutes les organisations présentes localement à participer financièrement aux activités de développement des communautés décentralisées<sup>6</sup>. Pour le cas burkinabè, on en est encore loin (cf. 2.2).

La coexistence de projets de différente nature soulève des problèmes concrets. Le manque de coordination sur les règles de financement et de partenariat est gage de concurrence et d'inefficacité : tel projet subventionne certaines réalisations qu'un autre finance par le recours au crédit, les taux de participation financière des bénéficiaires varient d'une intervention à l'autre, les institutions soutenues par différentes interventions sont en concurrence, etc.

---

<sup>5</sup> Dans un domaine connexe, voir par exemple la difficulté que l'on a pour trancher entre analyse de filières et analyse partant de la logique de l'exploitation. Aucune supériorité établie ne peut départager ces deux approches.

<sup>6</sup> Ce modèle est au moins en discussion au Sénégal où, dans le cadre de la régionalisation, les ONG d'équipement en biens publics (santé, hydraulique, génie rural et conservation des sols), qui passeraient sous la tutelle des collectivités territoriales, devraient participer à hauteur de 3,6 % au budget d'investissement des régions.

Cependant, la spécialisation des interventions dans des domaines différents (et donc avec des démarches différentes) apparaît comme une nécessité, pour deux raisons :

- † d'une part, à cause des exigences de reproductibilité des systèmes locaux. Cette reproductibilité a plusieurs faces (conservation des ressources naturelles, constitution d'institutions stables, amélioration de la base productive, etc.) et ne peut être l'affaire que d'une pluralité de projets ayant chacun leur champ d'action et leur démarche ;
- † d'autre part, à cause des exigences de reproductibilité des systèmes d'aide. Chaque type d'intervention, du fait de la concentration de l'aide internationale dans les mêmes espaces, tend à promouvoir sa " différence " et donc à construire son utilité et sa légitimité sur une spécialisation dans un domaine d'action ou une approche non couvert par d'autres.

#### † ***Le foisonnement institutionnel***

Conséquence des engorgements de l'aide mentionné ci-dessus, la prolifération des institutions locales en milieu rural apparaît comme un fait marquant. Chaque intervention tend à créer sa " communauté " autour de lui, en créant ses " circuits courts ", c'est-à-dire en réorganisant l'ensemble du tissu organisationnel présent au niveau local autour de ses finalités, souvent sans respect des missions propres des différents acteurs (publics et privés), ni des formes de légitimité qui ont déterminé leur mise en place (élection, consensus, démocratie " participative ").

Il en résulte sur le terrain une floraison d'entités polycentrées, chacune issue d'une initiative et d'une histoire spécifique. Ces créations institutionnelles s'additionnent sans qu'il n'y ait jamais substitution de l'une par l'autre et sans que les dernières initiatives ne soient l'occasion d'une mise à plat de l'ensemble du système et d'une réorganisation des fonctions entre entités. La confusion des rôles des uns et des autres s'accroît sans cesse : les institutions privées continuent à être productrices de biens publics et les institutions privées et publiques se trouvent en compétition pour les mêmes ressources.

La réforme de décentralisation pourrait être une occasion unique de redistribuer les cartes et de procéder à une " remise à zéro " institutionnelle. Il faudrait pour cela :

- † rompre avec des schémas de développement dont les interventions extérieures occupent le centre ;
- † couper les subventions et dissoudre des institutions dont les missions ne se justifient plus.

On ne prend guère le chemin de cette simplification institutionnelle, ce qui signifie que collectivités territoriales se placent, lorsqu'elles en ont les moyens, en concurrents directs des projets de développement local ou lorsqu'elles ne les ont pas, se voient récupérées par les cadres de gestion mis en place par ces derniers. Ainsi voit-on certaines communes créer dans l'urgence des fonds d'investissement destinés aux privés et certains fonds d'investissements destinés aux privés ouvrir leurs financements à des projets communaux. Ce qui est perdu dans cette procédure, c'est évidemment l'occasion de réviser à la baisse le nombre des institutions qui compte mais aussi de mieux répartir les responsabilités entre tâches de production de biens publics et de biens privés.

De manière plus globale, on peut regretter que la portée de la réforme de décentralisation soit de plus en plus réduite à n'être qu'une " nouvelle manière de faire du développement local ". Avant d'être un instrument aux mains de l'État ? pour discipliner les bailleurs ? ou des bailleurs ?

pour poursuivre le contournement de l'État ?, les structures décentralisées devraient d'abord être un moyen de favoriser le débat des populations sur les choix de développement opérés, en insérant les logiques techniques des experts dans des logiques politiques plus larges.

En outre, on minimise souvent l'impact possible de la décentralisation, avec son corollaire d'instauration de la démocratie électorale, en soulignant surtout les risques de confiscation du pouvoir local par les élites. Ces risques sont véritables mais ils ne sont pas plus importants que ceux de voir, grâce à la réforme, mises à mal les traditions politiques qui ont été longtemps le lot commun des gouvernés (en Afrique et ailleurs). Ces traditions qui ont d'ailleurs été utilisées à la fois par les États ? comme méthode de gouvernement ? et par les bailleurs de fonds ? comme méthode d'implication des populations aux projets, ont enfermé les populations rurales dans une participation sans droit d'opposition. Ces pratiques s'opposent au principe de la démocratie électorale qui préconise :

- † une rupture avec la définition de l'intérêt général par consensus au profit d'une reconnaissance des oppositions d'intérêts et l'institutionnalisation de leur expression ;
- † une rupture avec la conception de la mobilisation permanente et unanime de l'ensemble des acteurs locaux pour la production de cet intérêt général. A travers la décentralisation, une certaine division du travail se met en place. Un personnel issu du milieu local et choisi par élection, se charge de la gestion des affaires publiques. Cela entraîne en théorie une décharge de responsabilité pour les populations qui peuvent se consacrer plus directement aux tâches du développement productif<sup>7</sup>.

### 3.3. Faut-il faire évoluer les démarches ?

#### † *Innovation et standardisation*

Il est intéressant de se pencher sur les mécanismes qui permettent de passer, pour une coopération, d'une approche à une autre. Le passage se fait en général après l'analyse des faiblesses de l'approche précédente, ce qui permet de donner l'impression que l'on se situe dans un processus de capitalisation d'expériences. En fait, si l'on y regarde de près, on s'aperçoit que l'argumentaire de présentation d'une nouvelle approche est fondé sur une comparaison avec les effets des pratiques de l'approche précédente ? et non pas ses conceptions initiales ?, ce qui a pour effet de gonfler artificiellement les espoirs qui peuvent être mis dans la nouvelle approche.

Dans le passage d'une approche à l'autre, on ne peut guère faire la part entre les leçons de l'expérience (qui existent probablement), l'évolution de l'environnement de l'action et les changements de normes de jugement sur ce qu'est une bonne intervention. Ces normes ne doivent d'ailleurs pas être comprises comme un énoncé rigide et partagé<sup>8</sup>. Elles se présentent plutôt comme une connaissance collective aux dimensions multiples dans laquelle agences ou individus font leurs choix. Les positions idéologiques influent considérablement sur la compréhension des normes : ainsi à l'intérieur de la même mouvance actuelle, les "légalistes" seront tentés de préférer les projets techniques, les partisans de l'appui direct à la population le soutien aux initiatives locales, et les tenants de la société civile l'accompagnement institutionnel. On ne peut ré-

---

<sup>7</sup> Sur ces points, voir Jacob, 1997 et 1998.

<sup>8</sup> Les bonnes pratiques sont perçues différemment selon les donateurs, mais elles sont issues d'un tronc commun "consensuel".

ellement, par une analyse positive et objective, mettre en question ces positionnements normatifs.

Certains projets peuvent cependant se trouver en situation d'expérimentation et de capitalisation des pratiques. Cela tient souvent à quelques " entrepreneurs " appartenant à l'équipe de gestion du projet et/ou à des circonstances qui font que l'approche initiale est devenue peu adaptée à l'environnement d'action. Cette expérimentation qui peut être risquée pour les innovateurs qui s'écartent, ce faisant, des normes habituelles de jugement de leurs activités débouche parfois sur une simple adaptation de l'approche antérieure, et plus rarement sur les bases d'une nouvelle démarche.

Si cette nouvelle démarche est reconnue, elle devient un modèle pour l'agence de coopération concernée. Chaque implantation ou renouvellement d'intervention se réfère alors à ce modèle. On entre ensuite dans une phase de standardisation, où l'agence essaiera de conformer l'ensemble de ses interventions au modèle retenu. Le risque est, durant cette phase, de stopper le processus d'expérimentation pour verrouiller les approches selon le schéma éprouvé, d'oublier la souplesse et la volonté d'adaptation des démarches qui ont été à la base de l'innovation proposée, jusqu'à ce que l'évolution de l'environnement et des normes d'appréciation conduisent l'intervention à entrer dans une nouvelle phase d'expérimentation. Le cycle peut alors recommencer<sup>9</sup>.

La standardisation des projets de développement local permet bien entendu une plus grande efficacité dans la livraison des investissements matériels. Le critère du ratio d'investissement devient un indicateur de performance explicite ou implicite, bloquant les acteurs dans une logique de décaissement et de visibilité et reléguant au second rang des aspects tels que les investissements immatériels et la progression de la maîtrise locale du développement. Ce problème est particulièrement frappant lorsque les interventions sont déléguées à des entreprises ou structures locales qui tendent à être considérées comme les exécutants d'une démarche déjà définie et non pas comme les concepteurs associés de la démarche et de son évolution.

#### † " **Nationaliser** " les interventions de développement local

Il est frappant de remarquer que rien dans les démarches, les normes et les pratiques d'interventions ne peut être mis en rapport à une quelconque spécificité du pays bénéficiaire. Les processus de sélection, d'harmonisation, d'innovation et de standardisation des démarches se passent selon des logiques totalement extérieures aux acteurs et aux situations locales. Pourtant, le développement local au Burkina ne prend pas la même forme qu'au Mali ou qu'au Sénégal. Les problèmes de ressources naturelles ne s'y posent pas exactement dans les mêmes termes. Les capacités administratives et institutionnelles y sont différentes. Il n'y a pas de raison de ne pas contextualiser les démarches, en poursuivant l'objectif de les rendre appropriables.

Il reste à imaginer le processus qui pourrait aboutir à une telle innovation. Il faut sans doute commencer par renverser le dialogue habituel qui lie généralement les bailleurs de fonds et leurs partenaires. Ce dialogue porte généralement sur les enjeux de développement des acteurs aidés

---

<sup>9</sup> C'est ce qui s'est passé par exemple avec le Projet de développement rural du Ganzourgou (PDRG, puis PDLG), qui était devenu un projet de gestion de terroir et a permis la production d'un nouveau modèle de projet de développement local. Ce modèle est maintenant largement répandu par la CFD. On a cependant l'impression que la standardisation du modèle lui ôte sa souplesse et son pouvoir de continuer à produire de l'innovation.

et presque jamais sur les démarches, les méthodes et les dispositifs de l'aide.

Une tentative de dialogue autour de la coordination entre processus de décentralisation et de développement local pourrait être une voie d'entrée pour produire une nouvelle génération d'interventions, qui aurait pour caractéristique principale d'être le fruit d'une recherche partagée sur les moyens de l'aide, ses objectifs et ses limites.

### 3.4. Conclusions

1. Il faut considérer le développement local comme une démarche essentiellement pragmatique, en évolution permanente. Chaque intervention doit entretenir un dialogue avec les bénéficiaires sur ses finalités mais également sur ses principes et règles d'action. L'intervention doit pouvoir être facilement réorientée en cours d'action en fonction des changements de toute nature (climatiques, institutionnels, politiques...) qui ne manquent pas de survenir ou d'une réappréciation du diagnostic de départ. Ce renforcement des dispositions de suivi doit s'opérer au travers d'un rééquilibrage des moyens investis dans les différentes phases du cycle de l'intervention.
2. La réforme de décentralisation peut être traitée de deux manières :
  - ? soit comme une innovation supplémentaire dans un paysage institutionnel déjà bien rempli ; dans ce cas, on peut laisser les projets qui lui préexistent composer ? ou non ? avec elle, mais sans les obliger à une restructuration majeure ;
  - ? soit comme une occasion unique d'opérer une centration sur une institution nationale à partir de laquelle l'ensemble des attributions, des missions et de la participation des acteurs présents localement doit être repensé.

Dans le premier cas, on maintient la polycentricité et la prolifération institutionnelle unanimement critiquée. Dans l'autre, on institue une structure d'action, soutenue par l'État et légitimée par l'élection, investie des compétences nécessaires dans l'équipement en biens publics, ce qui oblige à une recomposition du champ des interventions locales et une redéfinition conséquente des modalités de leur contribution ? en tout cas pour celles qui touchaient traditionnellement au domaine public ?. La première condition pour une telle mise en place est évidemment la volonté politique de l'État central.
3. L'appropriation nationale du développement local par le dialogue sur les méthodes doit être favorisée. Les institutions nationales doivent pouvoir mener de front un débat autonome sur le développement et ses finalités et sur les instruments de l'aide, ce dernier débat étant actuellement beaucoup trop monopolisé par les seuls donateurs. Il est important que se développe une capacité de réflexion interne sur ces thèmes, puisque les différents instruments utilisés par l'aide ont des " rendements " différentiels, qui ne peuvent être pleinement assumés que si une hiérarchie de valeur dans les objectifs que l'on cherche à atteindre est mise en place. Cette hiérarchie est bien entendu d'abord l'affaire des acteurs nationaux.
4. L'approche par le soutien aux initiatives a permis des avancées significatives dans plusieurs domaines. Elle est désormais rôdée et apte à permettre des investissements appropriés. Cependant, pour tout ce qui concerne les investissements publics, elles ne doit pas chercher à se maintenir à tout prix comme modèle mais s'adapter rapidement aux conditions actuelles,

et notamment au processus de décentralisation en cours. L'anticipation de ce processus a permis à l'intervenant de fixer le premier les règles du jeu. Elle pourrait conduire à se prévaloir des avantages d'une situation acquise et à commettre l'erreur de considérer que la réforme de l'administration locale n'a pour seul choix que de se conformer aux modalités de travail mises en place.

5. Malgré ses difficultés, il faut d'avantage s'occuper de mesurer les résultats de l'intervention, ce qui implique :

? d'une part, pour les interventions à entrée technique, de dégager des moyens pour un bilan relativement détaillé de la situation de départ ;

? d'autre part, pour les interventions essentiellement axées sur l'appui aux institutions ou aux initiatives, de considérer que l'impact des projets n'est pas seulement l'affaire des porteurs d'initiatives locaux.

Dans tout les cas, les mesures d'impact restent le révélateur indispensable et le stimulant nécessaire pour l'amélioration des actions, que celles-ci soient le fait des intervenants ou des bénéficiaires.

6. Les interventions doivent plus clairement qu'elles ne le font habituellement, s'interroger sur les conditions de leur pérennisation. Cette réflexion prospective ne doit pas se limiter aux concepteurs et aux gestionnaires des interventions, mais impliquer les bénéficiaires ainsi que les différentes institutions qui agissent dans les mêmes espaces. Il conviendrait notamment de s'interroger sur l'après-réalisation ou l'après projet, sur la relation avec les différentes institutions locales, sur un partage minimum des rôles et des tâches en fonction des spécificités entre entités.

## Bibliographie

---

CND/IUED, 1997, *Expériences de développement local : entre accompagnement et action*, compte-rendu de l'atelier de réflexion de Ouagadougou, 20-21 novembre 1997, CND/IUED, 18 p.

Fino D. et Ghinet S., 1995, *Démarche d'appui institutionnel. De l'analyse des acteurs à un processus de renforcement institutionnel*, Itinéraires pratique et réflexion n° 6, Genève, IUED, 57 p.

Freudiger P., 1997, *Étude comparative de six expériences en matière d'appui au développement local en milieu rural au Burkina Faso*, Ministère de la Coopération/IUED, 81 p.

Freudiger P., Jacob J.-P., Naudet J.-D., 1997a, *Analyse de six expériences de développement local au Burkina Faso. Synthèse et propositions de discussion et d'action*, Ministère de la Coopération/IUED, 22 p.

Freudiger P., Jacob J.-P., Naudet J.-D., 1997b, *Les interventions de développement à l'échelle locale : le point sur les démarches et quelques recommandations à propos du cas burkinabè*, Ministère de la Coopération/IUED, 32 p.

Jacob J.-P., 1997, " États et paysans face à la mise en oeuvre des politiques de décentralisation en Afrique ", in Jacob J.-P, Blundo G. et al., *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie sélective et commentée*, Genève, IUED (Itinéraires, série " Notes et Travaux 49 "), pp. 3-22.

Jacob J.-P., 1998, " L'enlisement des réformes de l'administration locale et milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes ", *Bulletin de l'Apad* n° 15, pp.119-137.

Naudet J.-D., 1996, *Trouver des problèmes aux solutions : introduction à un diagnostic critique des méthodes et des instruments de l'aide au Sahel*, Coopération 21, Club du Sahel/OCDE, 31 p.

Naudet J.-D., 1997, *20 ans d'aide au Sahel : un bilan pour envisager la coopération de la génération à venir*, Club du Sahel/OCDE, 48 p.

Schéma 1

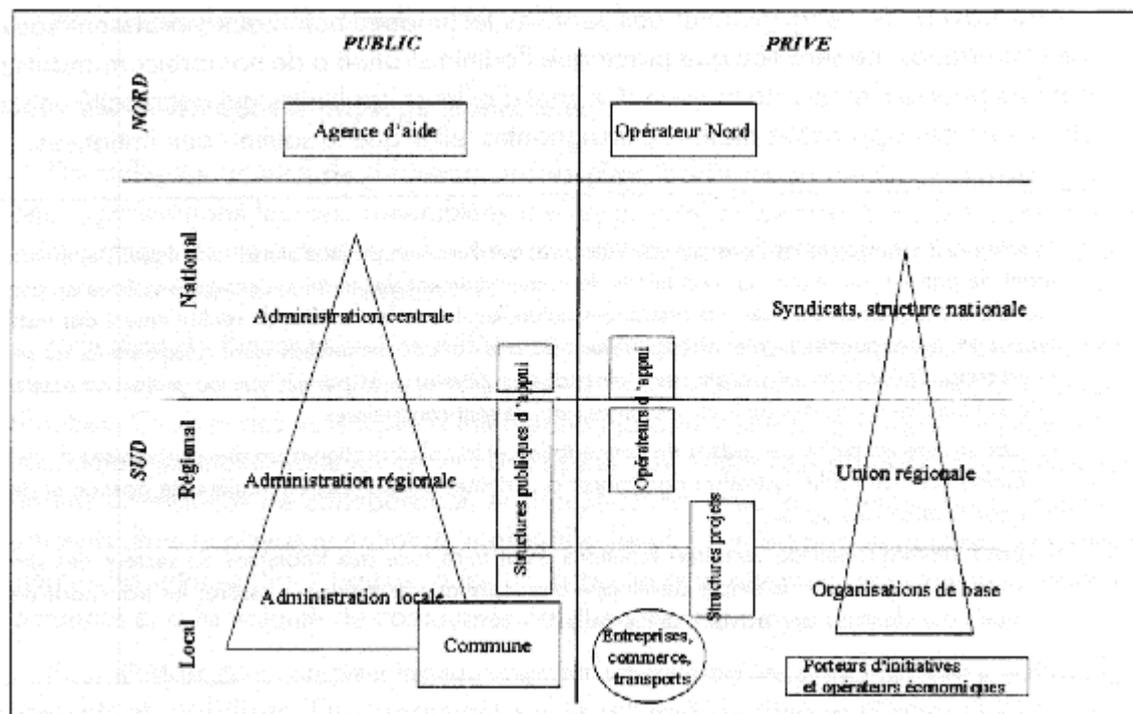


Schéma 2

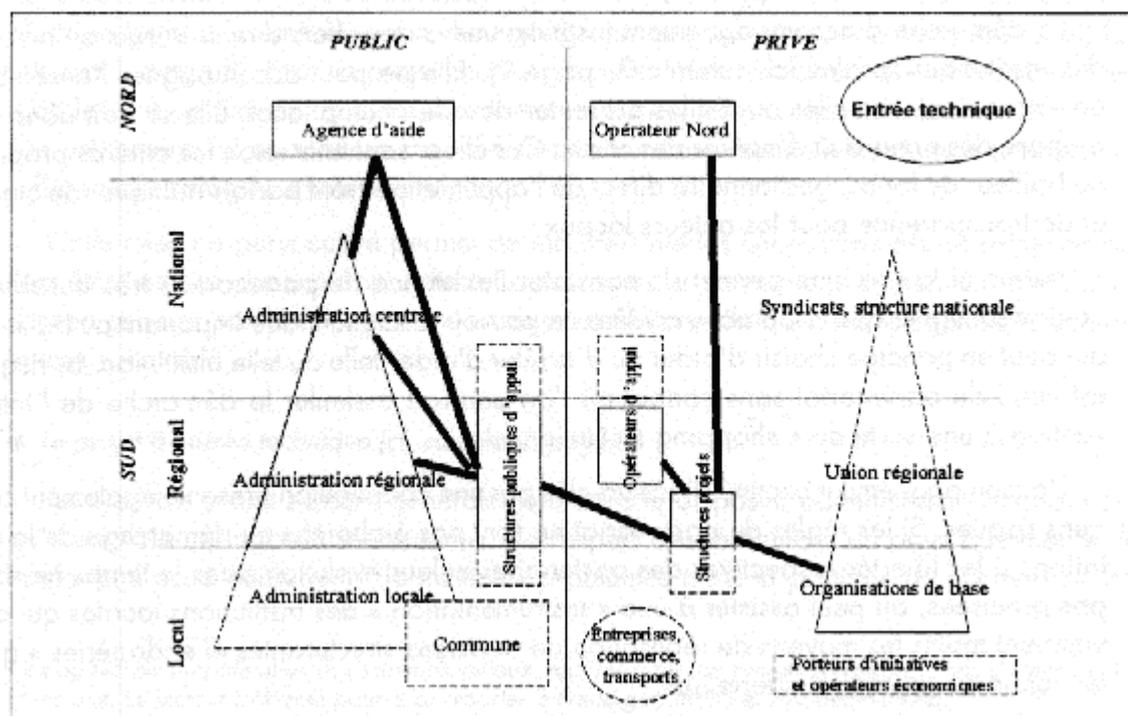


Schéma 3

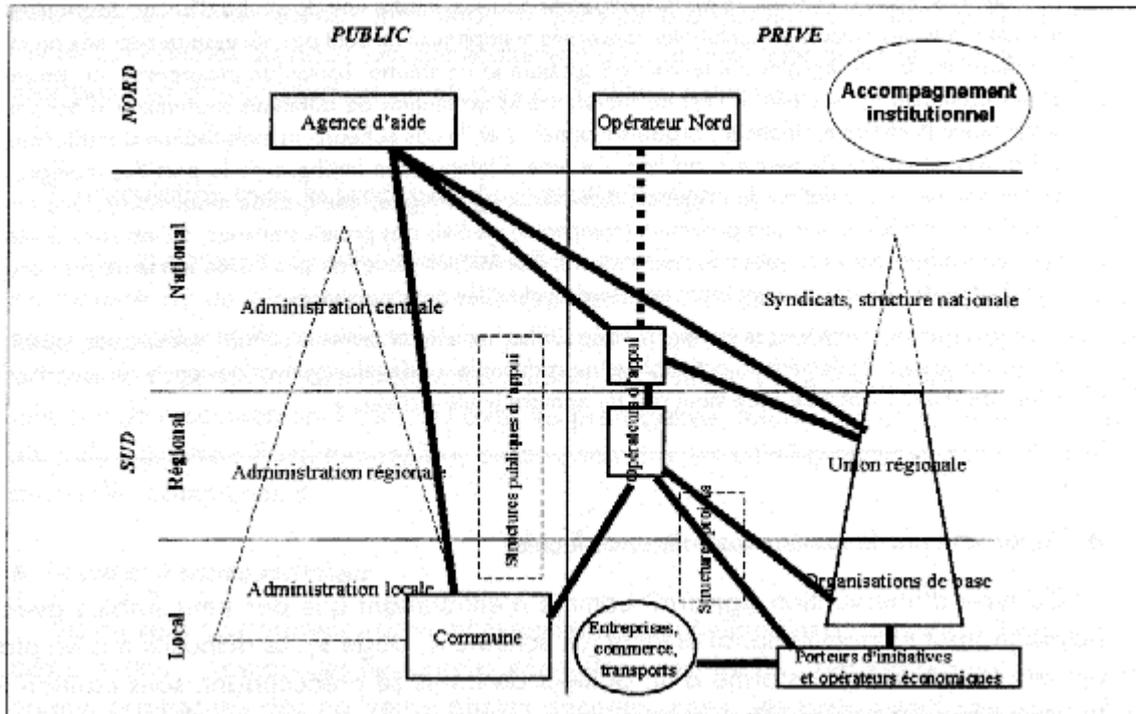
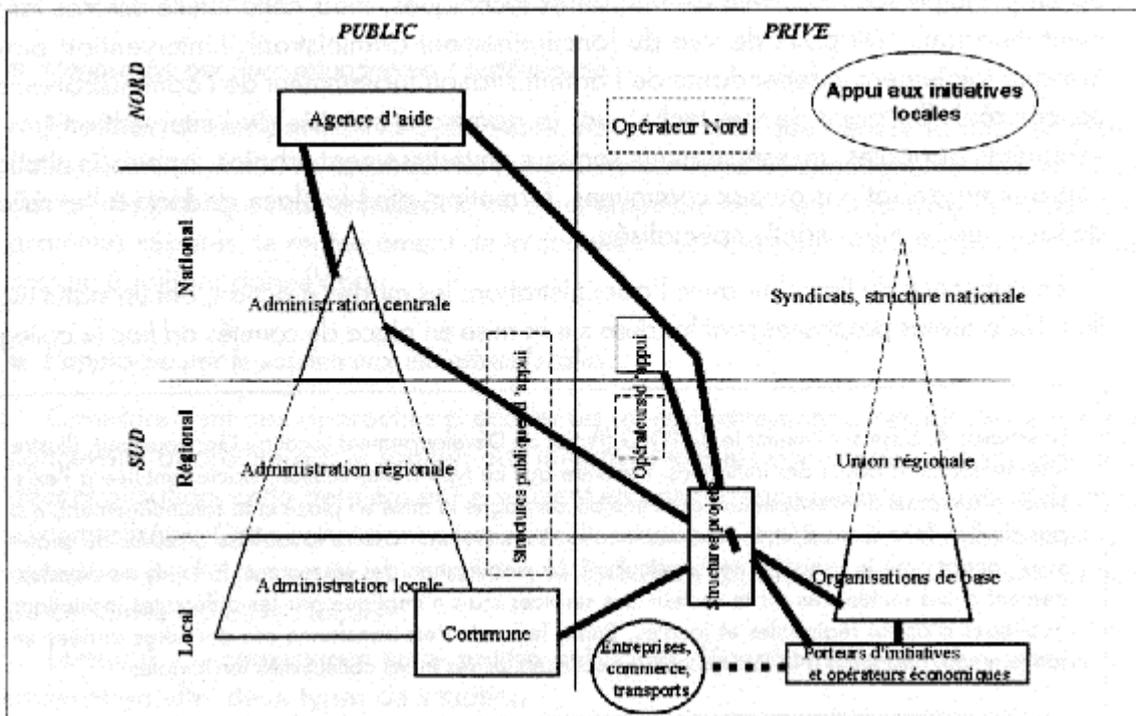


Schéma 4



Comment mettre en oeuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment gérer le rapport entre offre technique et offre de financement ? Comment permettre aux différents acteurs du développement local de trouver les façons de travailler entre eux ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales ou des opérateurs techniques ? En fonction de quelles visions des rapports entre État et société civile ? Quelles méthodes et savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au coeur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ? Est-il réaliste de prétendre rééquilibrer les rapports de force par une entrée opérationnelle ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur le projet et la réalisation, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut savoir comprendre et prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention, des problèmes concrets et des façons de les gérer.

Au service des intervenants de développement, la série Transverses souhaite être un lieu de débat théorique, stratégique et méthodologique sur ces questions, de façon transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise, de capitalisation d'expérience ou de recherche, qui offrent un intérêt particulier en termes de démarches d'intervention, sur les plans de la stratégie et des méthodes.

Les numéros de Transverses sont diffusés via le site Web du gret (<http://www.gret.org>, sélections de liens/groupe Initiatives).

**GROUPE INITIATIVES:**

30 rue Sainte-Hélène F-69002 Lyon  
Tél. 04 72 77 87 50  
Fax 04 72 41 99 88

**GRET**

211-213 rue La Fayette F-75010 Paris  
Tél. 01 40 05 61 61  
Fax 01 40 05 61 10