



RAPPORT MONDIAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 1995

*Placé sous embargo jusqu'au 17 août 1995 à 15h00, temps universel
(10h00, heure d'été de l'Est des Etats-Unis)*

LE RAPPORT MONDIAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 1995 PRESENTE DES PROPOSITIONS CONCRETES POUR LA CONFERENCE DE BEIJING ET AU-DELA

Priorité à l'éducation, aux soins de gynécologie et d'obstétrique et à l'accès au crédit pour les femmes / Quelque 20 milliards de dollars d'investissements nécessaires chaque année

Les gouvernants parviendront-ils à se fixer des objectifs et à définir un calendrier d'action pour réduire les inégalités sociologiques entre les sexes ?

Un mois avant la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui doit réunir quelque 50 000 personnes à Beijing, le *Rapport mondial sur le développement humain 1995*, commandé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), présente une stratégie en cinq points qui vise à accélérer, à l'échelle mondiale, les progrès dans la réduction des inégalités entre les sexes.

"La lutte sans merci contre les disparités sociologiques entre les sexes se poursuivra au-delà de la conférence de Beijing", indique Mahbub ul Haq, principal auteur de ce rapport. "Mais cette conférence doit marquer une rupture avec le passé, en lançant un certain nombre de démarches concrètes. Trop de choses ont déjà été dites sur l'égalité entre les sexes. Vient un moment où le discours doit céder le pas à l'action."

Le plan en cinq points recommande que les pays du monde adoptent des politiques ciblées

promotion de l'égalité juridique. Pour parvenir à cet objectif, la communauté internationale devra engager des changements sur plusieurs fronts :

- Il convient d'obtenir la ratification inconditionnelle de la CEDAW (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes) par les 90 Etats membres des Nations unies qui ne l'ont pas encore signée ou ratifiée, ou qui l'ont adoptée en émettant des réserves. Cette convention, adoptée par les Nations unies en 1979, est considérée comme un document essentiel sur les droits des femmes.
- Une organisation non gouvernementale internationale — qui pourrait s'appeler *World Women's Watch* (observatoire de la condition féminine mondiale) — pourrait être chargée de rédiger des rapports par pays faisant état des principales discriminations d'ordre juridique et des avancées sur la voie des objectifs de suppression des inégalités fixés par les gouvernements nationaux et les instances internationales.
- Les violences à l'encontre des femmes dans le cadre d'une politique de terreur lors de conflits doivent être classées dans la catégorie des crimes de guerre et sanctionnées par un tribunal international. Le viol et la torture perpétrés à grande échelle sur les femmes ont été constatés dans un grand nombre des conflits récents.

(2) Mise en oeuvre d'actions concrètes de restructuration des normes sociales et institutionnelles. Un partage plus équitable des responsabilités familiales entre l'homme et la femme est essentiel pour assurer aux femmes des chances égales d'occuper un emploi rémunéré et de participer à la vie politique. Par exemple :

- Il faut encourager les hommes à prendre part aux tâches familiales. Les femmes ne pourront pas jouer de rôle majeur dans le domaine économique si le mode de vie des hommes ne change pas lui aussi. Dans les années quatre-vingts, la plupart des pays industrialisés ont vu le congé maternité se transformer en un droit au congé parental

devant être détenus par les femmes au niveau national, la barre de 50 % étant considérée comme objectif ultime. Les femmes sont encore loin de prendre part à égalité aux prises de décisions dans le domaine politique et dans le secteur privé. Elles ne disposent actuellement que de 10 % des sièges au sein des parlements nationaux et n'occupent que 6 % des fonctions ministérielles. En ce qui concerne la représentation parlementaire et les postes ministériels, seuls le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, les Seychelles et la Suède ont franchi ce seuil des 30 %. Les améliorations sont un peu plus significatives pour les postes administratifs et d'encadrement (15 pays ont franchi le seuil de 30 %), même si, dans les pays en développement, les femmes occupent encore moins d'un septième des postes d'administration et d'encadrement de haut niveau.

(4) Adopter des programmes clé englobant l'éducation universelle des femmes, l'amélioration des soins de gynécologie et d'obstétrique et l'augmentation des crédits accordés aux femmes. Ces programmes peuvent faire une différence décisive en permettant aux femmes d'obtenir un accès plus équitable aux opportunités économiques et politiques.

- Education — Les bénéfices retirés de l'éducation des filles ne peuvent guère être mis en parallèle avec les ceux d'autres types d'investissements sociaux. L'éducation des filles produit des bénéfices quantifiables pour les femmes, leur famille et la collectivité. Des études montrent que scolariser les jeunes filles pendant une année supplémentaire permettait de réduire de 5 à 10 % en moyenne leur taux de fécondité et d'augmenter de 10 à 20 % leur niveau de salaire. Or, parmi les 900 millions d'analphabètes dans le monde, on compte deux femmes pour un homme.

- Soins de gynécologie et d'obstétrique — Le choix de l'intervalle entre les naissances et du nombre des enfants permet aujourd'hui aux femmes de contrôler leur destinée. Pourtant, trop de pays ne garantissent à la population féminine ni la fourniture de soins de santé ni la liberté en termes de procréation. Environ 125 millions de femmes n'ont toujours pas accès au planning familial. Chaque année, un demi-million de femmes meurent de causes liées à leur grossesse, et le SIDA est la première cause de mortalité des femmes dans plusieurs grandes villes.

- la réalisation d'infrastructures sociales, ou d'équipements collectifs. La planification de ces investissements est effectuée en concertation avec l'administration. Ce sont les investissements les plus fréquemment demandés par les populations;
- la réalisation d'aménagements de terroir ou de gestion des ressources naturelles;
- le financement d'activités économiques : un pourcentage réduit du coût de ces projets est pris en charge par le fonds de développement local, car ce sont des investissements rentables qui devraient relever d'un financement par le crédit. Ces initiatives ne sont prises en compte que dans les zones où les villageois n'ont pas accès aux systèmes financiers de proximité.

En privilégiant le recours à des prestataires locaux, les projets contribuent à renforcer l'activité économique de la zone. Les travaux sont réalisés au meilleur coût, car ils sont effectués par des entreprises locales, avec des matériaux locaux : ils ont un faible coût en devise pour la nation. La réalisation technique est de bonne qualité, en particulier grâce à l'appui apporté par les équipes de projet pluridisciplinaires à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'oeuvre.

Les investissements correspondent mieux que les réalisations des projets sectoriels aux attentes des villageois qui s'organisent pour assurer leur entretien.

De plus, ces projets parviennent ainsi à mobiliser les capacités d'autofinancement de la population, au contraire des modes de prélèvements fiscaux classiques, dont le bénéfice n'apparaît pas assez clairement aux contribuables.

Ces projets, qui font la preuve de leur efficacité en apportant rapidement des réponses concrètes aux besoins des communautés, sont progressivement appropriés par la population, et parviennent par ce moyen à travailler sur les problèmes de gestion de l'espace, difficiles et longs à traiter.

Ces projets participent aussi à la structuration de la société, qui peut être mesurée par le transfert progressif des responsabilités et des fonctions du projet vers les communautés rurales :

- La fonction centrale occupée par les acteurs locaux est sans aucun doute celle de programmation des investissements et d'octroi des financements. La forme la plus aboutie consiste en un comité de gestion uniquement constitué de représentants villageois, avec éventuellement une aide à la décision technique et à la gestion assurée par le projet ou les services techniques de l'administration.
- Les promoteurs des projets apprennent au cours des différentes étapes de l'instruction à diagnostiquer leurs besoins, à présenter leur dossier devant le comité de gestion, à choisir et passer un contrat avec les entreprises locales, à suivre les travaux et à agir en cas de dysfonctionnement.
- Des bureaux d'étude locaux ou de jeunes villageois alphabétisés se sont progressivement formés à la rédaction des dossiers de faisabilité sommaire. Ils offrent leur concours aux promoteurs villageois contre rétribution.
- Les entreprises et les tâcherons locaux ont progressivement appris à répondre à un appel d'offre, à la lecture de plans, et à réaliser les travaux avec une compétence croissante.

Les projets de développement local entraînent donc, par la répétition des exercices d'instruction des dossiers, un transfert de compétences de l'équipe de projet vers les communautés rurales. Le fonds de développement local finance par ailleurs bien souvent un volet d'appui à l'alphabétisation, des formations spécifiques ou des voyages d'étude.

Cependant, le travail de l'équipe de projet n'est pas vraiment transmissible aux populations, car il s'agit d'un travail d'appui à temps plein qui doit être rémunéré. De plus, l'appui technique assuré par le projet requiert des compétences de haut niveau, une grande adaptabilité et en particulier la volonté de mettre en oeuvre une démarche participative.

² liste des projets éligibles en annexe 2.

lesquelles se pose aujourd'hui le problème de la réhabilitation et de l'entretien à long terme. De nouvelles réalisations concerneraient des infrastructures au niveau local.

Il serait donc éventuellement souhaitable pour ces nouvelles réalisations, et pour la prise en compte des problématiques d'entretien, de passer par les dispositifs de développement local. Cela permettrait de substituer une politique de la demande à une politique de l'offre, et d'assurer à ces investissements une appropriation par les populations qui permettra d'envisager le financement de leur entretien ultérieur par le niveau local.

Il s'agirait donc d'intégrer progressivement les projets de pistes rurales, d'électrification et de téléphonie rurale, l'hydraulique villageoise et urbaine, aux programmes de financement des initiatives locales.

Certains projets de développement local avaient également choisi de prendre en compte des projets économiques qui relevaient du crédit et non de la subvention, en l'absence de systèmes financiers de proximité. L'appui aux systèmes financiers décentralisés s'impose donc comme une mesure essentielle, à mener en parallèle à l'appui aux initiatives de base, pour le développement des structures économiques privées en milieu rural.

* Instruments et mécanismes de financement

Il s'agirait de mettre en place un fonds d'investissement à l'échelle nationale, qui alimenterait des fonds d'investissements locaux mobilisables par les communes ou les populations.

Ce fonds pourrait donc être réparti en deux enveloppes :

- une enveloppe pour les infrastructures et les équipements d'intérêt collectif, ouverte en priorité aux conseils communaux, mais aussi aux initiatives des représentants de la population civile; les promoteurs s'engageraient à assurer l'entretien et le renouvellement de ces investissements.
- une enveloppe pour la gestion des ressources naturelles et le financement d'initiatives individuelles à rentabilité différée présentant un intérêt pour la collectivité.

Deux autres fonds nationaux complèteraient les fonds d'investissements locaux :

- un fonds national pour les infrastructures administratives des communes,
- un fonds national d'appui institutionnel.

Le fonds d'investissement local serait a priori décentralisé à une échelle supérieure à l'échelle de la commune, c'est-à-dire à une échelle intercommunale dans le cas où tout le territoire est couvert par des communes, ou bien à une échelle qui regroupe une ou plusieurs communes et des villages indépendants.

Dans notre recherche d'un processus simple et évolutif, il nous faut donc privilégier l'option d'un comité de gestion qui regroupe des membres des conseils communaux et des représentants des populations.

Toute initiative pourrait être portée au devant de ce comité, qui déciderait de l'affectation des fonds à partir des deux guichets : celui réservé aux infrastructures, et celui réservé aux autres types d'investissements.

A terme, lorsque tout le territoire serait couvert par les communes, on pourrait envisager une répartition différente des responsabilités :

- seuls les conseils communaux seraient habilités à décider des infrastructures à financer, puisqu'elles relèvent strictement de leurs compétences. Toutefois, ils pourraient continuer à prendre en compte des projets émanant de la population civile en ce domaine, et travailler sur la base d'un cofinancement commune/population/fonds de développement local. Le partage du pouvoir de décision entre plusieurs communes garantirait l'objectivité des choix.
- pour les autres types d'investissements, le comité de gestion regroupant membres des conseils communaux et représentants de la population continuerait à prendre les décisions.

Une instance nationale (comité de pilotage) regroupant des responsables du gouvernement, et des représentants des communes et de la société civile, orienterait la distribution du fonds entre les différentes régions du pays. Les répartitions aux niveaux inférieurs pourraient être confiées à des instances composées de membres des conseils communaux et de représentants des populations. Le taux de participation à verser par les promoteurs

pour chaque catégorie d'investissement serait déterminé par le comité de pilotage. L'Etat peut envisager de proposer des taux de participation différents pour les régions, en vue de favoriser relativement les zones les plus démunies.

L'instrument opérationnel des fonds d'investissement locaux pourrait être, selon les pays, un réseau bancaire préexistant, ou éventuellement, comme dans le cas des actuels projets de développement local, les opérateurs d'appui technique aux collectivités (option à supprimer à long terme).

c. Suivi des résultats et des impacts

Comme nous l'avons évoqué en première partie de ce document, l'évaluation des résultats et des impacts de ces projets n'est pas chose simple, et nécessiterait l'élaboration d'une méthode particulière permettant aux populations de réaliser le suivi avec des outils simples, et à des audits plus approfondis de prendre en compte la diversité de leurs impacts.

Toutefois, on peut imaginer la possibilité d'un suivi régulier des résultats du projet par les bénéficiaires et les équipes de terrain sur la base d'une comptabilisation et d'une appréciation des réalisations physiques, et à partir de quelques autres indicateurs simples d'évaluation qualitative des impacts. Cette implication des bénéficiaires favoriserait leur appropriation du projet en leur permettant de mesurer ses réussites, ou ses difficultés.

La collecte de ces informations préparerait la réalisation d'une évaluation plus précise des effets économiques, sociaux et environnementaux des investissements, par une équipe de consultants externes. Cette évaluation jugerait également de l'efficacité des outils utilisés par l'opérateur, et pourra être la base d'une estimation de l'opportunité d'une extension du programme ou de sa prolongation (cf. tdr annexe 5).

III.3. Précautions et dispositions complémentaires à prévoir pour la CFD

a. Choix et options des Etats en matière de décentralisation

La CFD envisage l'évolution de ses projets de développement local pour en étendre l'action aux collectivités locales décentralisées, dans le souci d'appuyer les processus démocratiques et de prendre en compte de la légitimité de ces nouvelles instances. Les adaptations que nous avons envisagées concernent donc des collectivités issues d'élections, représentant les populations, et possédant des missions en propre, dont les services de l'Etat sont ainsi déchargés.

Dans le cas où les options d'un Etat en matière de décentralisation ne seraient pas de cette nature, et s'apparenteraient à une simple déconcentration de l'administration, les projets de développement local se limiteraient à la prise en compte des initiatives des communautés rurales, comme par le passé.

b. Recherche d'une approche conjointe avec les autres bailleurs de fonds

La CFD envisage donc de promouvoir un cadre d'appui au développement local à l'échelle nationale, en cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds, qui lui permettrait de diminuer les charges de suivi engendrées par la multiplication des projets de développement local. La définition des principes de cet appui et des bases d'un cofinancement seront à rediscuter avec ces éventuels partenaires.

Cependant, on peut envisager la région comme unité d'action : les bailleurs assureraient ainsi un appui aux initiatives de base sur des espaces cohérents (une ou plusieurs régions), dépendant d'un même opérateur de projet.

Dans le cas d'un cofinancement d'un programme national, les différents bailleurs alimenteraient conjointement les fonds nationaux (fonds d'investissement, fonds pour la construction des bâtiments administratifs, fonds d'appui institutionnel).

Dans le cas où les différents bailleurs ne souhaitent pas s'associer, la CFD pourrait prendre à sa charge l'appui à quelques régions, sur les principes présentés dans ce document.

La durée de cet appui ne pourrait être inférieure à une dizaine d'années, éventuellement en plusieurs phases, étant donné les délais de mise en place de la décentralisation, et le nécessaire accompagnement des collectivités dans leurs missions sur le long terme.

c. Promouvoir l'insertion de la coopération décentralisée

Le développement de la décentralisation au Sud offre des opportunités d'appui au développement local sur la base d'une collaboration étroite entre collectivités du Nord et collectivités du Sud.

Ce phénomène connaît déjà une certaine ampleur, au Burkina Faso et au Mali par exemple, où les activités de nombreuses communes sont financées en partie par des collectivités territoriales françaises. La CFD participe au cofinancement de certaines de ces actions.

Les collectivités territoriales du nord apportent aux collectivités du sud non seulement des financements, mais aussi un appui institutionnel au développement de leurs capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage.

La multiplication de ces actions conduit la CFD à rechercher un moyen de les appuyer collectivement, sur la base du dispositif des nouveaux projets envisagés.

Le fonds d'investissement local pourrait prendre en compte les projets d'investissements portés par les comités de jumelage, en leur attribuant une subvention complétant les apports des deux collectivités.

Les collectivités du sud pourraient faire appel au fonds d'appui institutionnel afin de passer un contrat avec une collectivité du nord pour un appui à la maîtrise d'ouvrage. Les équipes locales d'appui technique se désengageraient dans ce cas de cette mission.

d. Consolider les procédures et méthodes de gestion de ces projets

La mise en place d'un programme à l'échelle nationale contribuera à la simplification et à l'homogénéisation des procédures, mais aussi à une multiplication du nombre de pièces justificatives des décaissements. Il sera nécessaire de promouvoir rapidement l'adoption d'un système comptable fiable et homogène, à l'usage des collectivités et des équipes du projet.

Il pourrait alors être intéressant de mettre en place une structure permanente de contrôle des décaissements et des activités du projet, qui préparerait des états récapitulatifs, sur la base desquels les bailleurs de fonds pourraient refinancer les différents fonds. Ce dispositif serait complété et contrôlé par un audit financier et par un audit technique annuels.

II.3. Mise au point d'une méthode développement local

Elle comprend 5 points essentiels :

a. Le diagnostic

Dans un premier temps, le projet effectue des tournées d'information dans les villages, afin de présenter aux communautés le principe de son fonctionnement.

Le diagnostic est la première étape de la collaboration entre les villageois et l'équipe du projet. Ils travaillent en commun à l'identification des principales contraintes qui pèsent sur le développement socio-économique de la zone. Cette étape permet de faire apparaître les intérêts et les contraintes spécifiques des différents groupes sociaux de la communauté villageoise (producteurs, femmes, jeunes, éleveurs,...). Cet exercice est aussi un moyen d'apporter aux populations rurales des outils de diagnostic et des données sur le contexte global de la région, pour enrichir leur propre perception de leur environnement. Pour réfléchir à ces problématiques dans un espace socialement cohérent, le village s'avère être une échelle convenable.

Ce premier diagnostic est complété avec la communauté par une liste des actions envisageables, au niveau villageois ou intervillageois, pour lever les contraintes identifiées. Il est notable de constater que sur les contraintes liées à la gestion des terroirs (problèmes d'érosion, de perte de fertilité, ou conflits entre agriculteurs et éleveurs), les villageois n'envisagent pas immédiatement les solutions possibles : l'apport du projet s'avère alors primordial, en terme d'éléments de solutions techniques et de capacité à favoriser la négociation entre les différents acteurs villageois. -

L'identification de ces contraintes suscite l'émergence d'initiatives que les villageois vont choisir de présenter au projet.

b. La faisabilité des initiatives locales

Le projet apporte un appui à la maîtrise d'ouvrage des villageois porteurs d'initiatives, en les aidant à réaliser un dossier de faisabilité technique pour la réalisation qu'ils projettent, et à en calculer les coûts. Ils rappellent aux promoteurs la part qu'ils auront à financer et précisent avec eux les modalités de versement de cette contribution. Pour les investissements les plus courants, le projet élabore des plans et des devis types. Il faut noter que ces études sont en général insuffisamment travaillées, et qu'il serait souhaitable à l'avenir de parvenir à des dossiers démontrant réellement l'intérêt pour la collectivité et les impacts des réalisations projetées (y compris une étude de la rentabilité pour les projets économiques).

Les villageois (ou promoteurs) sont donc les maîtres d'ouvrage des investissements : ils en prennent l'initiative, construisent le dossier de faisabilité avec l'aide du projet et contribuent financièrement ou en nature à leur réalisation. Ils s'engagent à en assurer l'entretien futur en mettant en place des comités de gestion des équipements (et parfois au moyen d'un fonds d'entretien alimenté par des redevances).

c. La programmation des investissements

La répartition du fonds de développement local entre les différents départements peut être faite par décision du projet (comité de pilotage, voire dès le rapport d'évaluation), ou par l'intermédiaire d'instances régionales composées de représentants villageois. Au niveau décentralisé suivant, un comité départemental peut décider des modalités de partage du fonds en différentes enveloppes pour les différents types d'investissements éligibles.

La programmation est réalisée par un comité de gestion, instance intervillageoise constituée de représentants des communautés rurales, de membres de l'équipe du projet et souvent des services administratifs. Ces différents types de participants disposent d'un pouvoir de décision ou d'un pouvoir consultatif, selon les projets. Le comité se réunit régulièrement pour examiner les projets villageois.

Cette étape correspond concrètement au choix des initiatives à financer, parmi toutes celles qui sont présentées par les promoteurs eux mêmes au comité de gestion lors d'une session. Celui-ci, pour réaliser une priorisation, se base :

- sur la cohérence de cette initiative avec les orientations du projet, sur son utilité au regard des besoins effectifs de la zone rurale et éventuellement sur sa cohérence avec les politiques d'aménagement sectorielles (le projet peut mettre à la disposition du comité des outils d'aide à la prise de décision, comme des cartes figurant les infrastructures sociales existantes ...)
- sur la qualité technique du dossier, et sur le choix de l'entreprise pour la réalisation;
- sur la certitude d'une part d'autofinancement par les promoteurs;
- sur les perspectives d'une gestion durable de l'investissement (comité de gestion des promoteurs déjà constitué ...)
- sur la subvention encore disponible.

Le comité de gestion est chargé de vérifier si le choix de l'entreprise ou du tâcheron chargé des travaux s'est bien orienté vers l'offre technique et financière la plus intéressante.

L'appui du projet est nécessaire pour former les représentants villageois à cet exercice de programmation, et leur donner toutes les informations nécessaires à la prise de décision. Cependant, la participation de représentants du projet aux décisions du comité de gestion n'est pas souhaitable car elle rend le projet « juge et partie » des initiatives qu'il accompagne.

d. La mise en oeuvre des réalisations

La mise en oeuvre des réalisations requiert un nouvel appui méthodologique des équipes du projet pour la contractualisation avec les entreprises locales, le suivi et le contrôle des réalisations.

Le contrôle de l'avancement des travaux peut être confié à des bureaux d'études spécialisés, à des représentants villageois et des membres du comité de gestion, ce qui contribue encore à la responsabilisation des acteurs locaux, sans exclure une aide ponctuelle du projet en cas de difficultés techniques.

La réception des ouvrages est assurée par les représentants villageois et le projet.

e. La mobilisation du fonds de développement local.

Elle se fait sur la base des décisions du comité de gestion.

Les promoteurs doivent verser leur contribution avant tout versement de la subvention. Le projet garde en général le contrôle du fonds de subvention et règle les factures qui lui échoient, mais certains projets ont aussi confié la gestion des subventions octroyées aux comités de gestion (Projet de Bassemyam, PADL Yatenga, au Burkina Faso).

Tous les documents (contrats des marchés passés, factures, réception de la réalisation) sont centralisés au niveau de la direction de projet pour permettre un contrôle par le bailleur de fonds.

II.4. Cadre institutionnel de la mise en oeuvre de ces projets

Le **maître d'ouvrage** du projet est le plus souvent l'Etat, mais il peut également s'agir d'une collectivité territoriale locale ou d'une ONG. Cette fonction a été attribuée à une collectivité territoriale française dans certains projets de coopération décentralisée : cette modalité n'est pas souhaitable, le maître d'ouvrage étant au final, le « propriétaire » des réalisations.

Le maître d'ouvrage participe à la définition des orientations du projet au travers du **Comité de Pilotage**, auquel participent également l'opérateur de projet et des représentants des communautés³.

Le maître d'ouvrage s'engage à remettre les réalisations du projet (investissements villageois) aux populations concernées, mais, dans la pratique, l'attribution légale n'est jamais faite concrètement.

Pour certains projets de développement local, l'Etat est à la fois maître d'ouvrage et maître d'oeuvre et confie les missions de l'opérateur de projet à l'une de ses administrations. Cette disposition n'est en général pas souhaitable car elle entraîne une confusion entre ces deux fonctions. La lourdeur des procédures administratives handicape l'efficacité du projet; de plus, l'approche directive et verticale de l'administration et les connaissances sectorielles des services techniques ne leur permettent pas de s'adapter à la démarche participative recommandée, ni à la diversité des réalisations.

La fonction de **maître d'oeuvre** est donc en général confiée à un opérateur privé:

- . il est lié par contrat au maître d'ouvrage du projet, et tenu à une obligation de résultats. Il dispose d'un financement distinct du fonds de subvention pour son propre fonctionnement. Il peut s'agir d'une ONG ou d'une société d'ingénierie locale, ou d'une structure étrangère recrutant du personnel local;
- . une direction centrale de projet encadre plusieurs équipes pluridisciplinaires basées sur le terrain.
- . la gestion du fonds de développement local lui est en général confiée;
- . l'opérateur appuie l'émergence des initiatives villageoises, la concertation villageoise et intervillageoise, et contribue à développer des compétences de maîtrise d'ouvrage dans les communautés rurales;
- . il apporte un appui technique à la conception et à la réalisation des projets.

Ces diverses fonctions imposent le recrutement de personnels pluridisciplinaires de bon niveau, et éventuellement des appuis ponctuels de la part d'experts extérieurs.

II.5. Adaptation des conditions et procédures pour ces projets

Les procédures classiques de contrôle des décaissements par la CFD, se basant sur un accord a priori au moment de la passation de marché, s'avère impraticable au vu de la multiplicité des actions engagées. La CFD a donc accepté le principe d'un contrôle des dépenses a posteriori. Cette mesure s'accompagne de la mise à disposition de deux caisses d'avance à l'opérateur : l'une pour ses dépenses de fonctionnement et la seconde pour alimenter le fonds de développement local.

La vérification, a posteriori, des factures et des marchés, par la CFD et le maître d'ouvrage, est rendue difficile par le nombre élevé de pièces justificatives, leur fiabilité et leur qualité très inégales. La direction centrale de projet assure en général un premier contrôle pour la CFD et le maître d'ouvrage. La CFD pourrait alors éventuellement décaisser sur ces états récapitulatifs. Un audit comptable et financier annuel et un audit technique des réalisations complètent ce dispositif.

La simplification pourrait aussi passer par une forfaitisation des dépenses relatives aux investissements locaux les plus fréquemment réalisés, en gardant les pièces justificatives à disposition pour un contrôle. La forfaitisation des prestations de l'opérateur de projet est aussi tout à fait souhaitable, car elle l'incite à mieux contrôler ses dépenses.

La CFD a donc élaboré un certain nombre de procédures qui lui permettent de sécuriser ses décaissements (cf. annexe 4), et récolte les fruits de plusieurs années d'appui aux initiatives de base : les projets de développement local, en cours ou à venir, disposent de ces acquis pour s'adapter à un contexte en évolution.

³ la note de synthèse sur les modalités d'exécution des projets de développement local préconise la non représentation du bailleur de fonds à cette instance.

III. PERSPECTIVES ET ENJEUX POUR LES NOUVEAUX PROJETS

III.1. Prise en compte de l'évolution des contextes institutionnels

a. Les politiques de décentralisation

La décentralisation, envisagée dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne à partir des années 1992-1993, va modifier profondément le paysage institutionnel dans lequel s'inscrivent les projets de développement local. A leur échelle, l'apparition des communes constituera le principal facteur de changement.

En effet, les conseils municipaux issus d'élections seront investis d'une double légitimité : ils seront les représentants légaux de la population, et posséderont le statut de personne morale. De fait, ils seront les maîtres d'ouvrage incontournables des projets relevant de leurs missions.

Or, de façon générale, le développement des infrastructures et des équipements, la protection de l'environnement, et la promotion du développement économique relèveront de la compétence des collectivités territoriales. Leur mise en place doit aussi permettre d'assurer la cohérence du développement du territoire national en rationalisant la coordination des initiatives, et d'assurer une gestion du long terme. Il existe donc de fait une convergence entre les activités des projets de développement local et les missions des collectivités décentralisées.

La nécessité de redéfinir les orientations de ces projets apparaît donc clairement.

Toutefois, malgré l'ancienneté de cette orientation en faveur de la décentralisation, sa mise en place effective ne sera obtenue que progressivement et à une échéance lointaine pour beaucoup de pays. Il est donc souhaitable d'envisager l'évolution des projets de développement local comme un processus modulable, qui, avec les mêmes procédures, puisse continuer à appuyer les initiatives des acteurs locaux, ou les communes déjà en place, tout en préparant la décentralisation à grande échelle.

Enfin, il est probable que dans leur travail de programmation, les collectivités territoriales privilégieront surtout les projets d'infrastructures sociales qui relèvent clairement de leurs missions. Les projets de développement local donnaient au contraire un espace aux initiatives des différentes catégories d'acteurs locaux, dans des domaines élargis qui concouraient tous au développement socio-économique local. Il paraît donc souhaitable de tenter de conserver dans le futur cette prise en compte du dynamisme des communautés villageoises, et de financer les investissements qui ne relèvent pas des missions des communes (par exemple, certains investissements privés liés aux aménagements de terroir et à la gestion des ressources naturelles). Il nous semble donc important de réfléchir à une adaptation du développement local à l'apparition des collectivités territoriales.

b. Les orientations des nouveaux programmes d'appui aux initiatives de base

Il s'agit en particulier d'un mouvement principalement engagé par la Banque Mondiale, dans le cadre d'une réflexion sur ses programmes d'investissements sectoriels dans certains pays.

La Banque Mondiale envisage de modifier la programmation des investissements en infrastructures locales, et de passer d'une logique d'offre à une prise en compte de la demande à la base. Cette orientation se concrétise en Guinée par la mise en place du Projet d'Appui aux Communautés Villageoises (PACV) à l'échelle nationale, et en Côte d'Ivoire avec le PNGTER sur 9 départements.

III.2. Principales composantes des futurs projets de développement local

Nous chercherons donc à étudier les adaptations concrètes à apporter aux instances et procédures de développement local, en conservant les objectifs suivants :

- assurer un appui aux collectivités locales ainsi qu'aux initiatives des communautés villageoises et des associations civiles;
- définir un cadre institutionnel à l'échelle nationale et régionale pour l'appui aux initiatives de bases, pour éviter la multiplication coûteuse des actions locales non coordonnées.

a. Appui institutionnel à la mise en place de la décentralisation, appui à la maîtrise d'ouvrage, appui à la maîtrise d'oeuvre

La mise en place des conseils communaux fera émerger de nouveaux besoins de formation et d'appui au développement de compétences locales, tandis que ceux que couvraient actuellement les projets de développement local devront continuer à être pris en compte.

Il peut s'agir d'un besoin d'appui institutionnel auprès des communautés, de sensibilisation avant les élections, ou a posteriori, auprès des élus, sur les missions des collectivités territoriales et la gestion des budgets communaux. Dans le dispositif de l'aide française, le Ministère de la Coopération est chargé d'assurer cet appui. Certains Etats envisagent de détacher des fonctionnaires de l'administration en appui spécifique auprès des collectivités.

Mais plus généralement, les acteurs locaux comme les élus devront être formés sur les aspects suivants :

- appui à l'identification et à la programmation des investissements à réaliser (il sera en particulier nécessaire d'aider les conseils élus à tenir compte et à prioriser les demandes issues de la base pour l'élaboration des programmes d'investissements communaux);
- appui à la maîtrise d'ouvrage des conseils élus et des communautés villageoises, pour leurs propres investissements;
- appui à la maîtrise d'ouvrage déléguée (aide à l'émergence de bureaux d'études locaux);
- appui à la maîtrise d'oeuvre (aide au développement des compétences des entreprises locales).

Les projets de développement local ont montré l'importance de déléguer la fonction d'appui à la maîtrise d'ouvrage à des opérateurs non étatiques. Il pourrait s'agir de plusieurs bureaux d'étude locaux en appui aux collectivités territoriales, encadrés par un bureau d'étude à l'échelle nationale ou par plusieurs bureaux d'études régionaux.

Ces opérateurs privés seraient financés par les bailleurs de fonds dans un premier temps, mais on peut envisager qu'ils deviennent par la suite indépendants du dispositif d'appui aux collectivités territoriales, et soient payés par les collectivités pour des contrats d'appui ponctuels (cf. le dispositif envisagé par le PADC Mali).

Dans les zones où existe un projet de développement local, les équipes décentralisées de projet seraient déjà à même de remplir ce rôle. D'autres bureaux d'étude devraient être progressivement formés à ces fonctions.

L'appui à la maîtrise d'oeuvre (formation de bureaux d'étude locaux, et des entreprises locales) tout comme l'appui institutionnel, pourraient être portés par le même dispositif décentralisé. Ces 3 formes d'appui devraient cependant fonctionner sur des financements distincts.

Les instruments du projet ne doivent cependant pas exclure d'autres formes de transferts de compétences au profit des communes et des collectivités. Un fonds spécifique d'appui institutionnel permettrait de financer les projets des collectivités dans le domaine de la formation ou de la collaboration avec d'autres acteurs susceptibles de leur apporter des compétences (en particulier des collectivités territoriales du Nord).

I.2. Projets instruits par la CFD

La progressive transition des projets de gestion de terroir aux projets de développement local est illustrée par l'inventaire des décisions de financement de la CFD entre 1989 et 1997 (annexe 1). Au cours de cette période, 20 projets ont été instruits, dont 17 en Afrique de l'Ouest, ce qui représente une part non négligeable du portefeuille « développement rural » de la CFD.

Le premier projet de développement local en tant que tel fut le PDL de Bassemnyam au Burkina Faso (1993), instruit dans le cadre de la coopération décentralisée. Toutefois, ce projet a bénéficié des expériences des projets de gestion de terroir qui le précédaient de peu, le PDRI-HKM et le Projet de gestion de terroir de Ganzourgou, dont les évolutions intrinsèques ont participé à l'élaboration de la démarche développement local.

Inversement, la mise en place de projets de gestion de terroir ou de projets de développement rural intégré est maintenue dans certains pays (PDRI de Sid Bouzid en Tunisie; projet de développement régional de Mohéli aux Comores).

Le total des financements octroyés par la CFD à ces projets entre 1989 et 1997 est égal à 534.9 millions de francs, avec des montants moyens par projet de 27 millions environs. Cette moyenne cache de grandes disparités : certains projets touchent des espaces géographique assez étendus (PDRI-HKM sur 3 provinces au Burkina Faso, Programme national d'aménagements ruraux de l'Etat ivoirien (FRAR)), alors que certains s'inscrivent dans le cadre de quelques dizaines de villages uniquement (Programme de développement local de Tanghin Dassouri au Burkina Faso; Programme de développement local Picardie Zou au Bénin : ces deux projets relèvent d'un cofinancement avec des collectivités territoriales françaises).

Malgré des objectifs et des modes de fonctionnement sensiblement communs, on peut identifier plusieurs types de projets de développement local :

- les projets avec maître d'oeuvre étatique (par exemple, projet FRAR), de plus en plus rares, s'opposent à ceux qui disposent d'un opérateur privé de projet;
- la majorité des projets ont confié la programmation des investissements locaux à un comité paritaire où les villageois sont représentés, alors que certains opérateurs de projet décident encore seuls de l'octroi des financements (projet d'infrastructures socio-économiques en zone cotonnière en RCA; Projet de San Koutiala au Mali);
- certains projets relèvent de la coopération décentralisée (une collectivité du Nord se pose en appui à la maîtrise d'ouvrage de la collectivité du Sud) et demanderont une réflexion particulière quant à leurs orientations;
- Enfin, certains projets intègrent d'ores et déjà un objectif d'appui à la décentralisation tandis que d'autres poursuivent un objectif d'appui exclusif et direct aux populations.

II. ACQUIS ET RESULTATS DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

La CFD finance des projets de développement local depuis environ 8 ans, et participe à l'évolution de leurs orientations méthodologiques. Ces projets fonctionnent actuellement sur les bases communes suivantes.

II.1. Finalités et principes des projets de développement local

Fondamentalement, ces projets visent :

- la réalisation d'investissements villageois qui participent à l'amélioration des conditions socio-économiques du milieu rural;
- le développement des compétences des populations rurales et leur implication dans l'identification des investissements à réaliser, leur planification, leur financement, et leur entretien (objectif de structuration de la société civile).

A cette fin, ils mettent à la disposition des bénéficiaires :

- un fonds de développement local, ou fonds d'investissement, qui sert à financer par subvention une partie du coût des réalisations villageoises¹;
- des équipes locales pluridisciplinaires en appui au montage des dossiers, au fonctionnement des instances intervillageoises d'octroi des subventions et au suivi des réalisations (appui à la maîtrise d'ouvrage locale et maîtrise d'ouvrage déléguée). Ces équipes émanent d'une direction centrale du projet, qui les encadre et les appuie.

Ce dispositif d'appui décentralisé permet aux projets financés par la CFD d'intervenir à l'échelle d'un nombre conséquent de communautés de base.

II.2. Résultats et impacts

Une évaluation classique des projets de développement local n'est pas chose simple. Tout d'abord, parce que ces projets ne définissent pas a priori les réalisations qu'ils vont accomplir, puisque celles-ci dépendent des initiatives villageoises. Ensuite, parce que les investissements réalisés dans le cadre de ces projets sont multiples, disséminés, et que l'évaluation de leur impact ne peut se compter simplement en terme de revenus additionnels, ou d'existence physique : leurs effets positifs sur le niveau de vie des populations, et sur la dynamique économique globale de la zone touchée par le projet sont importants et doivent être pris en compte. Enfin, au-delà des réalisations physiques, l'objectif de ces projets est la structuration et le transfert de compétences au profit de la société civile, aspect difficilement quantifiable.

De plus, ces projets posent à la CFD un certain nombre de problèmes : ils ont un impact limité et dispersé dans l'espace; ils ont un coût élevé en fonctionnement; ils sont certainement plus difficiles à réussir que des projets d'aménagements classiques car ils reposent sur des compétences locales peu développées au départ et nécessitent une longue étape de sensibilisation des populations; enfin, ils sont difficiles à suivre et à contrôler étant donné la multiplicité des investissements réalisés.

Malgré ces difficultés, les aspects positifs semblent l'emporter :

Les fonds de développement local prennent actuellement en charge une partie des coûts des réalisations dans les domaines suivants²:

¹ une contribution, en nature ou monétaire, est systématiquement demandée aux bénéficiaires. En général, c'est le comité de pilotage de projet (instance nationale) qui décide du taux de subvention à accorder pour chaque type d'investissement (infrastructures et services sociaux, gestion des ressources naturelles, projets économiques). Dans d'autres cas, les taux sont fixés par le projet, ou précisés à l'origine dans le rapport d'évaluation.