

Développement local et décentralisation Points de vue

Daniel Neu (Gret)

Mai 2003

La locution « développement local » est à la mode dans notre milieu professionnel. Elle est très souvent employée dans des sens différents. Les quelques définitions et réflexions proposées ici, n'ont pas d'autres ambitions que de contribuer à clarifier les enjeux et les approches.

Développement local

Projet de développement local

Territoire, participation, consensus autour d'un « projet »

Un **projet de développement local**¹ est un projet qui s'efforce de changer la situation d'un territoire et de ses habitants. Il tente d'en valoriser les qualités (ressources, atouts, valeurs), d'en minimiser les handicaps, d'en contourner les contraintes.

Il est initié et mis en œuvre par et avec, la participation de ses habitants et de leurs « institutions ». Il tente de répondre à leurs aspirations, et de valoriser leurs « richesses » collectives.

Un **territoire** est un espace géographique défini par la relation qu'entretiennent ses habitants avec lui. On parle de territoire quand cette relation est un élément déterminant de l'identité collective des populations qui y vivent ou qui en sont originaires. Cette espace est une référence impor-

¹ Il vaudrait mieux parler de « processus de développement territorial » :

- un « projet » est souvent décrit comme ayant un ensemble d'opérations programmées à l'avance, ayant un objectif précis, un début et une fin. En matière de développement, il s'agit plutôt d'évolutions continues, éventuellement rythmées par des projets successifs ;
- « Local » fait penser à localité, dans le sens d'unité géographique de petite dimension, le village ou le quartier. Nous pensons au contraire qu'il faut concevoir le développement territorial sur des espaces plus vastes.

Mais il ne s'agit pas ici de jouer les puristes.

tante dans leur histoire. Il structure leurs activités économiques, leurs pratiques sociales, leurs joutes politiques...

Un projet de développement local fonctionne à partir de ce sentiment identitaire, de ce sentiment d'appartenance, susceptible de générer des dynamiques collectives, de produire des **consensus** ou des compromis, d'entretenir des solidarités entre des habitants et des « institutions » locales, qui ont par ailleurs des intérêts divergents, voire concurrents.

Quatre conditions

- Un projet de développement local doit se dérouler sur un « **territoire** » **qui fonctionne comme tel**.
- Sa conception doit reposer sur un **consensus explicite** qui s'exprime à travers un ensemble de priorités, ou d'objectifs.
- Sa mise en œuvre doit **associer ses habitants**.
- Il doit être conduit par des « institutions » ou des **dispositifs qui sont à la dimension du territoire** où il s'applique.

Territoires emboîtés

Il n'existe guère de groupe social qui s'identifie à un seul territoire, structurant l'ensemble de ses activités et de sa « vision du monde ».

Nous vivons tous sur plusieurs territoires « emboîtés » les uns dans les autres qui contribuent chacun à façonner nos « activités » et notre identité² : le territoire national, notre région culturelle, des circonscriptions administratives, communes, villages ou quartiers.

Chacun de ces territoires peut avoir une pertinence en termes de « développement », d'espace de mise en œuvre de politiques publiques sectorielles ou d'interventions de type « projet », qui toutes se déclinent en général sur plusieurs échelles géographiques ou échelons administratifs.

Un projet de développement local peut parfois cibler **plusieurs niveaux de « territoires emboîtés »** (village, commune à l'intérieur d'une petite région...) ou se limiter à un seul. Mais il ne peut jamais être conçu sur un mode autocentré. Il prend toujours en considération la relation entre son « territoire cible » et ses voisins, entre lui et ceux qui le constituent, et ceux dans lesquels ils se situent.

² Quand on demande à un Antadroy d'où il est originaire, si on lui pose la question à l'étranger, il répondra probablement « de Madagascar », si on la lui pose à Antananarivo il répondra « de l'Androye », à Ambovombe, il répondra sans doute par le nom de sa commune ou de son fonkontany...

Le consensus n'est pas inné

Le consensus explicite évoqué ci-dessus comme une des conditions de la faisabilité d'un projet de développement local n'est pas inné. Il est plus souvent un des produits des premières phases d'une démarche d'appui. Les différents groupes sociaux qui composent sa population ont en effet rarement les mêmes intérêts. Ce consensus se construit.

De plus, souvent, le territoire dépend d'acteurs « extérieurs » ou étrangers pour conduire son projet. Le consensus doit alors associer non seulement ses « forces vives », mais aussi ses partenaires incontournables, bailleurs, autorités administratives, organismes d'appuis... Ces derniers ont également leurs propres intérêts et leurs propres « visions ».

Accompagner un projet de développement local

Accompagner un processus

Un projet de développement local s'inscrit toujours **dans l'histoire du territoire**. Dans sa période la plus récente celle-ci est souvent marquée par des interventions dites de développement « importées » de l'extérieur, ou initiées par des acteurs locaux. Il est important de resituer l'accompagnement dans cette histoire.

Un processus de développement se concrétise par une série de projets et d'apprentissages, qui aboutissent à un ensemble de réalisations. Au départ, l'enjeu principal n'est pas la cohérence de cet ensemble, mais **d'abord la dynamique** qu'engendre les premières réalisations. La nécessité d'inscrire le processus dans une « **vision** » **globale et cohérente** apparaît **ensuite**.

« L'accompagnateur » peut « arriver » à différents stades d'un processus. Il doit évidemment adapter son intervention initiale aux caractéristiques des dynamiques en cours.

Accompagner des acteurs

Pour l'essentiel, accompagner un processus de développement revient à **accompagner les acteurs de ce processus**. Ces acteurs sont variés. Ce sont des acteurs privés (familles, opérateurs économiques) communautaires, associatifs, publics... L'accompagnement vise d'une part à accroître les **capacités de chacun** (ou plus particulièrement de certaines catégories d'entre eux). Mais il s'intéresse au renforcement de leurs **capacités collectives** (visions communes, synergies et cohésion, « institutions » communes, nouvelles ou anciennes...).

Questions de méthodes

L'accompagnement des projets de développement local requiert trois qualités :

- il doit être **itératif**, ses méthodes et ses outils doivent évoluer au fur et à mesure de la progression du projet. Sa conception est continue. Elle n'est pas définitivement arrêtée à l'avance ;
- il doit être **réactif**, et s'adapter aux évolutions des acteurs du projet ;
- il doit être **négocié** au fur et à mesure avec ces derniers.

La stratégie adoptée doit souvent répondre à quatre questions majeures :

- quelles sont **les bons découpages** territoriaux et les bons « niveaux de territoire » à prendre en compte ?
- comment favoriser les dynamiques et **les consensus** entre acteurs ?
- comment **associer durablement les populations** et les « institutions locales » au processus, notamment quand on intervient sur des territoires importants.
- Quels **systèmes de pilotage** favoriser à l'échelle du territoire ?

Le **diagnostic participatif** est souvent un bon outil pour répondre à ces questions. Il favorise la mise en mouvement. Le consensus sur le diagnostic facilite l'accord ultérieur pour et dans l'action. Il permet de tester, sans enjeu, des formes d'organisations et de collaborations. Mais il ne peut pas toujours être un trop long préalable à l'action.

Le positionnement, une question majeure

Mais une des questions centrales est celle du positionnement de « l'accompagnateur » de sa légitimité, et de ses **rapports aux « autorités »**, « institutions locales » et aux systèmes de pouvoir en place sur le territoire. Les « développeurs » qui animent des démarches d'appui au développement local reprochent souvent à ces « systèmes de pouvoirs » de ne pas prendre en compte « l'intérêt public ». Ils ont donc souvent la tentation d'ignorer ou de contourner ces autorités locales, traditionnelles, élues ou administratives, pour travailler directement et exclusivement « à la base ». Mais cette posture permet rarement d'initier des dynamiques locales durables, ou d'intervenir sur des espaces géographiques significatifs. En dernier ressort les systèmes de pouvoir locaux ont la peau plus dure que les projets. (À moins d'accorder la priorité à des démarches « d'éducatrices populaires », très en amont de l'action et la réalisation d'infrastructures. Ces démarches sont sans doute un des leviers insuffisamment utilisés du développement local).

Développement local, collectivité territoriale, décentralisation

Évolutions

De l'opposition

Historiquement, les idées du développement local sont apparues à la marge des pratiques des pouvoirs publics en matière de développement, voire en opposition avec ces dernières :

- en France elles sont nées à une époque où les collectivités locales étaient plus qu'aujourd'hui sous la tutelle de l'État. Elles ont été portées par des personnes qui se réclamaient de territoires dont l'identité était niée par les découpages administratifs existants. Leur promotion a été assurée par des partisans de la « démocratie directe » qui contestaient le fonctionnement autoritaire de certains élus ;
- au Sud elles se sont développées en opposition aux projets de développement décidés « du haut vers le bas » par des administrations centralisées et omnipotentes, sans concertation avec les populations.

Vers la réconciliation

De nombreux pays en développement mettent aujourd'hui en œuvre des réformes dites de décentralisation. Ces réformes sont souvent initiées sur les conseils des bailleurs de fonds. Elles visent la création de nouvelles collectivités locales ou le renforcement de l'autonomie de celles qui existent déjà. Elles s'efforcent d'instaurer une nouvelle répartition des compétences entre celles-ci et l'État central. Cette nouvelle répartition doit contribuer à renforcer la démocratie, améliorer la gouvernance, et rapprocher les centres de décision des citoyens.

Les communes sont souvent la pierre angulaire de ces réformes, censées réconcilier développement local et gestion des collectivités publiques.

Défis

Cette réconciliation est effective dans les intentions. Pouvoirs publics et bailleurs de fonds associent de plus en plus systématiquement renforcement des collectivités locales et démarches de développement local. Les ONG qui développent de telles démarches ne le font plus sans prendre en compte les réformes de décentralisation en cours dans les pays où elles interviennent.

Néanmoins cette réconciliation ne va pas toujours de soi. Elle affronte (au moins³) trois défis :

La cohésion des territoires communaux

L'espace communal n'est pas toujours un territoire qui facilite spontanément les démarches de développement local. Les communes sont parfois de création récente, issues de redécoupages successifs, ou bien encore déconsidérées par de trop longues périodes de sous-administration. En dehors de l'espace urbain, elles apparaissent souvent comme la réunion, voire la juxtaposition, de « communautés et de territoires villageois » bien plus cohérents qu'elles⁴ (avec, évidemment des nuances selon les modes d'organisation sociale, et les formes d'occupation de l'espace rural). Dans ces conditions, l'enjeu des démarches de développement local est parfois de renforcer la cohésion territoriale de la commune.

La concertation entre élus et populations

L'élection des responsables communaux, et le rôle prépondérant attribué aux communes en matière de développement rural ne garantissent, ni la transparence, ni la concertation, et encore moins la participation des populations. Or celles-ci constituent les qualités de base des démarches de développement local.

Elles impliquent la mise en œuvre de mécanismes de concertation, qui peuvent être activés spécifiquement dans le cadre d'un projet particulier, ou mis en place de façon plus structurelle pour assurer une interface régulière entre élus et « citoyens. »

Ces **mécanismes de concertation** ne vont pas toujours de soi dans les sociétés fortement hiérarchisées où tous les individus n'ont pas également accès à la parole. Ils sont également difficiles à mettre en place dans les pays où les débats politiques sont particulièrement tendus.

Les compétences, les ressources et les capacités de gestion des communes

Bien souvent, les réformes dites de décentralisation définissent les nouvelles compétences (responsabilités et champs d'intervention) aux communes sans leur donner les moyens de les exercer. Ces moyens dépendent d'une nouvelle

³ Entre autres des différences de conception, pour certains bailleurs « projet de développement local » n'est pas très différent de « projet intelligent de financement d'infrastructures sociales », ou de « financement des collectivités territoriales ». Les ONG, du moins dans certains pays, mettent l'accent sur la participation des acteurs locaux et la globalité de la démarche.

répartition des recettes publiques entre l'État et collectivités territoriales, et d'une augmentation des recettes fiscales. L'une et l'autre sont souvent difficiles à mettre dans le contexte économique et politique de la plupart des pays en développement.

Les communes nouvellement créées ou politiquement réhabilitées disposent donc rarement de budgets d'investissement et de fonctionnement, et des compétences correspondant aux missions qui leur sont attribuées. Ce constat suscite deux remarques :

- l'action des élus ruraux du Sud dépend beaucoup de leur talent à fédérer les forces vives de leurs communes (notamment les associations). Ils ne sont pas principalement, comme le sont parfois les élus du Nord, des gestionnaires de budgets publics ;
- les moyens des communes (budgets et ressources humaines) dépendent souvent de « projets » financés par les bailleurs de fonds.

Les modalités d'intervention de ces « projets - bailleurs », constituent donc un enjeu majeur pour la réussite des réformes de décentralisation. Elles sont les unes et les autres déterminantes pour les démarches de développement local.

Un enjeu pour les ONG

Les ONG ne peuvent se désintéresser de cet enjeu. Elles doivent pouvoir participer aux débats qu'il suscite, moins sur la base de position dogmatique, et plus à partir de leurs propres expériences de terrain.

Cela implique, de mon point de vue :

- qu'elles s'affrontent sur la mise en œuvre de projets de dimension significative ;
- qu'elles conduisent ces projets en dialoguant avec les « institutions locales ». La collaboration avec ces dernières doit se situer au centre de leur expérimentation. (Cela implique de travailler sur des territoires suffisamment vastes) ;
- qu'elles inscrivent leurs projets dans les logiques des réformes de décentralisation conduites par l'État ;
- qu'elles capitalisent leurs expériences, notamment en direction de leurs partenaires publics.

En satisfaisant ces quatre conditions, la relative indépendance et l'expertise des ONG devraient leur permettre de contribuer intelligemment aux débats conduits par leurs partenaires institutionnels sur les questions qui lient la décentralisation et le développement local, et de contribuer à la construction de

relations, de synergies entre dynamiques associatives locales et dynamiques sociopolitiques communales.