

Coopérer aujourd'hui n° 62

- Émilie Barrau (pôle DAT), Philippe Lavigne Delville (Direction scientifique) et Daniel Neu (pôle DAT), Gret

Adapter les démarches de développement local au contexte institutionnel et aux acteurs

**Diagnostic, appui aux porteurs de projets et maîtrise
d'ouvrage des réalisations : trois notes méthodologiques**

Les démarches de développement local sont assez standardisées : à partir d'un diagnostic territorial, on met en œuvre un appui technique et financier aux organisations locales, pour la réalisation de projets dont elles assureront la gestion. Mais les organisations locales sont de nature variée, toutes n'ont pas forcément envie de gérer les équipements qu'elles demandent ; ceux-ci sont plus ou moins complexes à gérer et certains relèvent des prérogatives communales. Enfin, le diagnostic initial dépend de la logique d'ensemble de l'action. Ces trois notes souhaitent clarifier le questionnement sur ces trois enjeux, pour adapter les démarches de développement local au contexte institutionnel et aux acteurs.

Sommaire

SOMMAIRE.....	1
AVANT PROPOS.....	3
LE DIAGNOSTIC PREALABLE DANS LES PROJETS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL	5
I. POUR QUI ET POURQUOI REALISER UN DIAGNOSTIC PREALABLE ?.....	7
1. Les finalités du diagnostic.....	7
2. Démarche de diagnostic et démarche de développement local.....	8
3. Un diagnostic pour qui et pour quoi ? Des objectifs à définir en amont.....	9
II. LA QUESTION DE LA « PARTICIPATION ».....	14
1. La participation, un enjeu essentiel.....	14
2. Promouvoir la participation... Oui, mais la participation de qui ? Pourquoi ? Et à quoi ?	15
III. LA CONCEPTION D'UNE DEMARCHE DE DIAGNOSTIC : DES QUESTIONS DE COHERENCE DE CHOIX	17
1. Des choix initiaux à arbitrer.....	17
2. La cohérence entre diagnostic et spécificités du contexte d'intervention.....	19
IV. CONCLUSION	20
QUI SONT LES « GROUPES DE BASE » ET COMMENT LES APPUYER ?	21
I. QUI SONT LES ORGANISATIONS LOCALES PORTEUSES DE PROJETS ? UNE TENTATIVE DE CARACTERISATION DE CES GROUPES	22
1. Caractériser les groupes dans leur diversité.....	22
2. Des modalités d'actions différentes	25
3. Modèles locaux du pouvoir, modèles associatifs.....	26
II. GERER UN PROJET : DES IMPLICATIONS DIFFERENTES SELON LA NATURE DES PROJETS ET DES GROUPES	29
1. Différents types de projets et modalités de gestion.....	29
2. Qui sont les usagers ? La nature du service et leurs rapports avec le groupe porteur ?	31
3. Les contradictions du modèle communautaire.....	31

III. QUELS ROLES POUR LES GROUPES PORTEURS ? DEVELOPPER UNE GAMME DE POSSIBLES INSTITUTIONNELS.....	33
1. De l'idée de projet à sa gestion : quels rôles pour les groupes porteurs ?.....	33
2. Comment réfléchir ces différents niveaux d'implication ? Quelques éléments pour structurer le raisonnement.....	37
IV. CONCLUSION	39
LA MAITRISE D'OUVRAGE DE REALISATIONS DE DEVELOPPEMENT LOCAL	41
I. LA QUESTION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE DES REALISATIONS DE DEVELOPPEMENT LOCAL.....	41
1. La qualité et la durabilité des réalisations : « maillon faible » des programmes de développement local ?.....	41
2. La prise en compte des processus de décentralisation émergents.....	42
II. PREVOIR ET CLARIFIER LES ROLES DES DIFFERENTS ACTEURS.....	43
1. De l'initiation à la réalisation des ouvrages	43
2. L'utilisation et la gestion des réalisations	46
III. INSCRIRE CES PROJETS DANS LES CADRES LEGAUX ET DES MONTAGES CONTRACTUELS CLAIRS	49
1. L'inscription de ces projets dans leur cadre réglementaire et juridique.....	49
2. La contractualisation	50
IV. CONCLUSION	51
ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE	52

Avant propos

Pour renforcer les capacités des populations à définir et à réaliser les équipements et les infrastructures dont elles ont besoin, en milieu rural comme en milieu urbain, les projets dits « d'appui au développement local » combinent en général des dispositifs d'appui aux organisations locales (pour l'identification, la conception, la mise en œuvre de leurs projets) et des mécanismes de financements pour réaliser des projets de proximité.

Ces projets dits d'appui au développement local ont ainsi des architectures semblables, organisées autour d'un dispositif financier et d'un dispositif non financier. Un fonds de développement finance des réalisations conduites par des maîtres d'ouvrage locaux. Parallèlement, des appuis non financiers, généralement sous forme d'animations et de formations, doivent contribuer à la qualité des réalisations et au renforcement des capacités et compétences des acteurs locaux.

L'accent mis ces dernières années sur l'appui à la décentralisation modifie l'insertion institutionnelle de ces projets, sans les modifier radicalement : un certain nombre des infrastructures locales demandées par les populations relèvent des compétences communales, et une plus grande implication de celles-ci dans la fourniture d'équipements et d'infrastructures est indispensable. Mais les communes n'ont pas pour autant le monopole des équipements. Par ailleurs, elles peuvent avoir intérêt à s'appuyer sur la société civile de son territoire pour l'identification, la mise en œuvre et/ou la gestion des équipements.

Au cours des dernières années, le Gret a conduit plusieurs projets qui peuvent être classés dans cette catégorie « d'appui au développement local ». Le pôle « Développement Institutionnel, Acteurs, Territoires » (DAT) a conduit au cours des deux dernières années une réflexion transversale sur ses pratiques d'appui au développement local, appuyée sur trois de ces projets¹. Il s'est agi en particulier de construire des références méthodologiques sur trois axes, choisis parce qu'ils semblent constituer des sujets encore peu formalisés, sur lesquels une réflexion conceptuelle et méthodologique était utile pour améliorer la pertinence et la qualité des actions².

Ce numéro de « Coopérer aujourd'hui » essaie ainsi d'ouvrir quelques « boîtes noires » des démarches de développement local et de contribuer à structurer un cadre conceptuel et méthodologique. Il est constitué de trois textes indépendants :

¹ Les trois projets sont :

- le programme de microréalisations urbaines (PMRU), mis en œuvre à Brazzaville au Congo ;
- le volet développement local d'Objectif Sud, mis en œuvre dans la région d'Androy à Madagascar ;
- la composante « Animation, activités communautaires, projets de quartiers » du programme Twize, mis en œuvre à Nouakchott (Mauritanie).

Outre ces trois projets, cette étude utilise également les conclusions d'évaluations de programmes analogues conduits en Afrique de l'Ouest, notamment dans le cadre de coopérations décentralisées.

² La question des fonds de développement a fait l'objet d'un travail antérieur : Lavigne Delville Ph. et Gauthier N., 2001, *Financement du développement : la mécanique des fonds ; Ambitions et pratiques des « fonds de développement »*, Coopérer aujourd'hui n°25, Gret, août 2001, 67 p.

Le diagnostic préalable dans les projets d'appui au développement local : quelle démarche pour quelles finalités ?

Connaître le territoire et ses acteurs est un préalable pour des démarches de développement local. Mais le diagnostic doit-il porter sur les demandes ou sur les besoins ? Son rôle principal est-il de produire de la connaissance ou de faire dialoguer populations et responsables communaux pour des choix informés ? De fait, il n'y a pas « une » démarche de diagnostic, mais des choix stratégiques à réaliser en fonction du contexte local, de l'insertion institutionnelle du projet, et des objectifs qu'il se donne, en particulier en termes de contribution au dialogue entre populations et acteurs publics et de négociation des choix. Sans entrer dans les débats théoriques sur le rôle du diagnostic, cette note essaie de clarifier un certain nombre de questions posées par la réalisation de diagnostics préalables dans des projets de développement local : pourquoi un diagnostic préalable ? Quelles sont les questions qui structurent la construction d'une démarche de diagnostic ? Comment concevoir une démarche de diagnostic en cohérence avec les objectifs du projet ? Comment organiser la participation et pour quelle finalité ?

La diversité de nature des « groupes de base » et ses implications en termes de démarches d'appui et de rôle dans les microprojets

Les groupes porteurs de projets sont généralement perçus dans les démarches d'appui au développement local comme un tout homogène, à qui les dispositifs d'appui proposent des accompagnements plus ou moins standards : ils doivent identifier les projets, en assurer la réalisation, prendre en charge leur gestion par la suite. Or, les organisations locales sont de nature différente. Elles ne reposent pas sur les mêmes réseaux sociaux, n'ont pas la même légitimité à porter des projets d'intérêt collectif, ni à en assurer la gestion. Toutes ne souhaitent pas forcément assurer l'ensemble de ces tâches. Comment comprendre la nature des différentes organisations présentes sur un territoire, leurs objectifs, leurs capacités et leur légitimité ? Comment prendre en compte la diversité des groupes de base dans les démarches d'appui au développement local ? Tous les groupes « porteurs de projets », c'est-à-dire qui souhaitent pouvoir bénéficier d'un équipement ou d'une infrastructure, souhaitent-ils en assurer la maîtrise d'ouvrage et la gestion ? Sinon, n'y a-t-il pas alors une gamme de choix en matière de montage institutionnel et de modalités de gestion à décliner dans le cadre des programmes de développement local ?

La maîtrise d'ouvrage de réalisations de développement local. Quel « décideur » ? Quel « propriétaire » ? Quel mode de gestion ?

Les microréalisations touchent généralement à des multiples domaines et posent des questions très différentes en termes de public, de complexité de mise en œuvre, de cadre légal, de conditions de pérennité et de complexité de gestion. Mettre en place un jardin d'enfants, sur base associative, n'est pas la même chose que réaliser un caniveau (équipement public qui demande peu d'entretien) ou une borne-fontaine qui relève normalement des équipements publics communaux. D'où l'enjeu de caractériser les différents types de projets réalisés dans le cadre de ces programmes de microréalisations, pour réfléchir, avec les porteurs de projets, les futurs usagers et les acteurs publics aux choix institutionnels et organisationnels qui permettent une clarté dans les responsabilités, une cohérence avec le cadre légal et institutionnel, et une gestion effective : quelles options possibles en termes de montage institutionnel, propriété, gestion et entretien ? Quel rôle des différents acteurs, notamment communaux, dans le dispositif de maîtrise d'ouvrage et de gestion des réalisations ?

Le diagnostic préalable dans les projets d'appui au développement local

Quelle démarche pour quelles finalités ?

Émilie Barrau et Philippe Lavigne Delville

À M., ville secondaire d'un pays d'Afrique de l'Ouest, une ONG a réalisé pour la municipalité un diagnostic participatif, débouchant sur un plan local de développement. Suite à de nombreux ateliers et enquêtes, un rapport a été produit, qui liste plus de 200 réalisations demandées par la population, allant de la construction d'une école à des projets privés d'embouche bovine, en passant par des demandes d'adduction d'eau dans des quartiers non desservis et la distribution d'arrosoirs aux maraîchers. La liste des projets par quartiers indique le thème, un budget indicatif. Mais pas de localisation précise, ni d'information sur les demandeurs ou les façons de mettre en œuvre le projet. Le montant total des investissements listés dépasse de plusieurs dizaines de fois le budget annuel d'investissement communal. Certains de ces projets relèvent clairement de la responsabilité des communes (eau, assainissement, scolarité de base, etc.) ; d'autres relèvent des initiatives économiques privées pouvant éventuellement justifier un crédit ou une subvention. La municipalité ne dispose d'aucun repère pour hiérarchiser ces demandes et en tirer un programme cohérent avec ses attributions et ses capacités. Elle ne sait pas à qui s'adresser pour approfondir une piste de projet qui lui paraît pertinente...

Cet exemple, qui n'est pas unique, témoigne d'un certain flou dans la réflexion sur les objectifs du diagnostic dans les démarches d'appui au développement local. Dans une démarche d'appui au développement local / microréalisations, le diagnostic préalable est l'étape qui vise à connaître les quartiers d'intervention et à définir des priorités et des projets, qui seront ensuite souvent financés par un fonds de développement. On souhaite décrire les quartiers, repérer les besoins, avoir une démarche participative qui recueille les souhaits des populations, avoir une vision globale et de moyen terme qui échappe au saupoudrage, établir des priorités d'action de court terme, identifier des projets précis, etc., sans toujours s'interroger sur la hiérarchie de ces objectifs, tous légitimes en soi, ni sur la cohérence de la démarche de diagnostic.

Le résultat obtenu à cette étape est souvent une « liste à la Prévert » des problèmes et besoins identifiés par les populations, dans une démarche plus ou moins participative, sans réelle hiérarchisation des priorités ni clés pour décider les projets qui seront financés ou non. Le tout compilé dans de gros rapports, souvent inutilisables tels quels, par les acteurs locaux comme par les équipes projet. Et l'on s'aperçoit ensuite que le processus qui permet à des projets d'émerger, d'être préparés et financés, n'a finalement grand chose à voir avec les entrées retenues dans le diagnostic initial.

La nécessaire cohérence entre le diagnostic et les objectifs et contraintes du dispositif opérationnel (qu'il s'agisse par exemple d'un projet de développement local, d'un fonds de développement confié à la municipalité, etc.) est également souvent oubliée : on consacre un an à élaborer une planification à long terme intégrant une cinquantaine d'actions souhaitées... pour un projet qui dure trois ans et n'aura les moyens que de financer deux ou trois réalisations par quartier.

Le diagnostic fait partie des étapes nécessaires d'une démarche de développement local. Les animateurs ont besoin de connaître les quartiers ou les villages où ils travaillent, les choix de réalisation doivent émaner de la population. Ceci fait consensus, mais quels diagnostics ? Pour quelles finalités ? De nombreuses méthodes ont été proposées. Globalement, « *le discours sur le diagnostic semble souvent plus porté sur le « comment faire » que sur le « pourquoi »* »³. « *Nombre de responsables de projets, consultants, animateurs de terrain, expriment le besoin de disposer de « fiches techniques » décrivant les outils de diagnostic disponibles et leur « mode d'emploi »*. Cette demande est légitime, mais on observe aujourd'hui une tendance à la normalisation/universalisation des outils et des méthodes qui contient un certain nombre de dangers⁴ ». Aussi, si la stabilisation de méthodes doit permettre d'éviter l'arbitraire et l'indécision dans un projet, il ne faut pas qu'elle empêche de s'interroger sur la pertinence de la démarche.

Il convient donc de clarifier les objectifs et les modalités des démarches de diagnostic préalable dont la qualité se mesure surtout à la faculté de pouvoir s'adapter au contexte, aux besoins et aux objectifs du projet dans son ensemble, permettant à l'équipe projet de mener des actions adaptées et pertinentes.

Diagnostic préalable versus faisabilité d'un microprojet

Préparer un microprojet suppose d'en vérifier la pertinence et la faisabilité, d'en définir les choix techniques et institutionnels. Cela demande une analyse spécifique, centrée sur le projet en question, plus ou moins approfondie selon les cas. Cette étude de faisabilité est une étape différente du diagnostic préalable, qui recouvre l'ensemble des actions de production de connaissance générales de la zone d'action et/ou d'identification des projets possibles. Le diagnostic préalable se situe, lui, en amont, lorsque le dispositif d'appui au développement local se met en place et démarre ses activités, parfois même encore davantage en amont, lors de l'étude de faisabilité de ce dispositif.

Sans entrer dans les débats théoriques sur le rôle du diagnostic, cette note souhaite soulever un certain nombre de questions posées par la réalisation de diagnostics préalables dans des projets de développement local. Pourquoi un diagnostic préalable ? Quelles sont les questions qui structurent la construction d'une démarche de diagnostic ? Comment structurer une démarche de diagnostic en fonction des objectifs du projet ?

³ *Echos du Cota*, cadres et outils de diagnostic : de l'analyse à la communication, n° 94, mars 2002, « Concepts fétiches et gri-gri logique ».

⁴ Ibid.

I. POUR QUI ET POURQUOI REALISER UN DIAGNOSTIC PREALABLE ?

Un diagnostic repose sur un ensemble variable d'activités d'observations, de rencontres, d'enquêtes et de réunions. Sa finalité, son organisation, les sujets sur lesquels il porte, le mode de relation avec les populations et les institutions locales, varient.

C'est une étape durant laquelle il n'y a pas – ou peu – de résultats concrets ni d'investissements visibles. Son approfondissement peut donc aller de pair avec une légitime impatience des acteurs locaux. Il est donc indispensable de cibler les objectifs visés et les résultats attendus pour définir une démarche appropriée.

1. Les finalités du diagnostic

Un diagnostic est une activité organisée de recueil d'informations par rapport à un questionnement. Il permet de décrire une réalité et d'en mettre en avant les points saillants, d'identifier les pistes d'actions prioritaires. Il peut être issu d'une démarche d'enquête ou résulter d'un débat entre acteurs porteurs d'une connaissance de la zone. Il peut être au service de l'équipe projet ou être un support pour un débat entre acteurs, permettant de construire une analyse partagée de la situation et des actions à mener. Il doit permettre d'identifier et de choisir la ou les action(s) qui seront appuyée(s), les projets à étudier, et de mener à bien ou, au moins, de définir les critères permettant de choisir ces projets.

Qu'est-ce qu'un microprojet pertinent ?

Les démarches de développement local ont pour objectif d'appuyer techniquement et financièrement un certain nombre de projets de proximité, à l'échelle de quartiers ou de villages, répondant aux attentes des populations et offrant un service effectif et durable.

Les critères de pertinence, généralement établis par l'équipe projet pour appuyer une sélection objectivée des projets, sont donc fréquemment :

- une utilité réelle pour une population suffisante ;
- une capacité à assurer cette utilité dans la durée ce qui, pour les projets demandant entretien et/ou gestion, pose la question de la viabilité économique (budget annuel prévisionnel, équilibre financier du service, etc.) ;
- un montage institutionnel clair ;
- une capacité de gestion de la part de l'organisation responsable.

S'y ajoutent souvent des critères de choix pour l'instance décidant de financer l'action :

- une cohérence avec les moyens financiers disponibles ;
- une cohérence avec les priorités stratégiques de la commune et/ou du dispositif d'appui ;
- un équilibre dans la répartition spatiale des équipements à l'échelle du quartier, de la ville ou de la commune rurale.

Le diagnostic peut chercher à connaître le quartier ou le village sous un ou plusieurs angles :

- ▷ l'organisation spatiale du quartier (la localisation du quartier dans la ville ou du village dans la commune ou l'arrondissement et son insertion : enclavement, transports, etc.) ; sa taille et sa morphologie ; sa structure physique et les éventuelles contraintes qu'elle pose ; etc.) ;
- ▷ le peuplement et sa répartition (population ; densité ; répartition spatiale ; diversité socio-économique et socioculturelle ; déterminants de la répartition spatiale de la population : différenciations économiques, réseaux sociaux ; activités économiques et sources de revenus des populations, etc.) ;
- ▷ les infrastructures et équipements et leur fonctionnalité (scolarité, santé, eau potable, communication, marchés, etc.) ;
- ▷ le tissu politico-institutionnel et les leaders du territoire d'intervention (l'organisation sociale du quartier, les réseaux sociaux, le cadre administratif, les leaders, les liens avec les lieux de pouvoir) ;
- ▷ les organisations et leurs dynamiques (type, nature, histoire, objet social, activités effectives, liens avec les réseaux sociaux, politiques, religieux) ;
- ▷ l'insertion institutionnelle du quartier ou du village (organisation administrative, présence et activités des mairies, services techniques, etc.) ;
- ▷ les expériences passées et en cours (les projets ou ONG intervenant actuellement ; les principales interventions passées et leurs résultats actuels ; les raisons de ces résultats) ;
- ▷ les priorités des différents types d'acteurs (population : selon la partie du quartier ou du village, selon des catégories sociales ; associations ; leaders ; administration locale) ;
- ▷ les propositions concrètes d'action, les projets déjà formulés et/ou portés par ces acteurs ;
- ▷ etc.

Le degré de précision et de finalisation du diagnostic est variable. Il peut être descriptif, et viser un état des lieux de la situation, donnant les bases pour que les acteurs partie prenante aient l'information nécessaire pour définir, par d'autres moyens, le choix des projets et leur validation. Ou bien être finalisé et aboutir à une liste d'actions à réaliser, ou une liste de propositions au sein de laquelle les choix seront effectués.

2. Démarche de diagnostic et démarche de développement local

Le diagnostic préalable n'est pas une fin en soi. C'est un outil d'aide à la décision et à l'action. Pour qu'il apporte les informations nécessaires pour la décision et l'action de façon efficiente, le diagnostic doit être cohérent avec la démarche générale du projet et sa méthode : à quoi et comment le diagnostic sert-il effectivement l'action et la mise en œuvre du projet ? Comment mobiliser de façon efficiente les informations nécessaires sans multiplier les études et rapports inutiles, ni décourager les acteurs locaux par des enquêtes inutiles et répétées qui retardent l'entrée dans le concret ?

On peut identifier trois familles de projets d'appui au développement local, dont les entrées sont différentes. En fonction de l'entrée du projet, les besoins d'éclaircissement pour l'action ne sont pas les mêmes et les orientations du diagnostic non plus. On peut ainsi différencier :

- ▷ Une entrée « microréalisation » où la démarche du projet consiste principalement à financer une série de réalisations indépendantes, répondant à des besoins de la population. La pertinence et la faisabilité des projets sont analysées par des études spécifiques, au cas par cas. Dans cette approche, on veut répondre à une série de demandes, et la principale question est celle du mécanisme pour faire « remonter » les idées de projets émanant de la population, ce qui peut se faire par enquêtes et recensements (avec le risque d'une liste énorme, sans indications sur leur pertinence ou leur faisabilité) ou par appels à propositions (avec le risque de n'avoir que les projets des organisations déjà structurées). Dans cette approche, la cohérence territoriale n'est pas la préoccupation majeure. Le diagnostic préalable peut alors être limité, voire inexistant. Il peut se limiter à identifier les types de réalisations prioritaires, notamment en identifiant les infrastructures et services existants dans l'espace concerné afin d'éviter les duplications. En revanche, le diagnostic ne prévoit en général pas d'étude approfondie des dynamiques locales et des acteurs.
- ▷ Une entrée territoriale où la démarche vise à un développement cohérent de l'ensemble d'un territoire donné. Dans cette approche, l'instance territoriale (commune) est en général décisionnelle, elle cherche à disposer d'un ensemble cohérent d'équipements, bien répartis sur le territoire. Le diagnostic préalable s'attache alors principalement à réaliser une étude des structures physiques, des équipements et des services existants, dans l'espace concerné, avec une entrée spatiale et cartographique importante. Il visera également à analyser l'organisation et la structuration économique et sociale du territoire, ainsi que les conditions de vie des ménages et leurs besoins prioritaires. Il pourra aller jusqu'à une liste plus ou moins large d'actions demandées par la population et/ou jugées prioritaires.
- ▷ Une entrée par acteurs et groupes d'acteurs peut être privilégiée dans une démarche qui se concentre sur le renforcement de capacités des acteurs locaux, à travers le financement de microprojets et l'appui à l'apprentissage par ces acteurs locaux de leur mise en œuvre et de leur gestion. L'objectif n'est pas tant la cohérence territoriale ou les priorités thématiques que l'existence de porteurs de projets et leur renforcement. Le diagnostic préalable se concentrera alors sur l'identification et la connaissance des acteurs ou de groupes d'acteurs présents sur le territoire, sur leur base sociale et leur dynamique, sur leurs capacités et leur légitimité à intervenir.

3. Un diagnostic pour qui et pour quoi ? Des objectifs à définir en amont

Le diagnostic produit ou rassemble un ensemble d'informations pour la décision et l'action. Il vise donc à informer certains acteurs, et peut avoir des objectifs *internes* (apporter aux acteurs partie prenante du dispositif d'appui au développement local – maîtres d'ouvrage, bailleurs de fonds, acteurs décisionnels, équipe d'animation – ce qu'ils ont besoin de savoir) et *externes* (apporter de l'information à d'autres acteurs : populations, organisations locales, élus et services techniques d'une collectivité locale...). S'interroger sur les informations essentielles aux différentes parties prenantes est donc une étape nécessaire pour définir les objectifs du diagnostic : que savent-ils déjà ? Qu'ont-ils besoin de connaître pour agir de façon pertinente ? Quelle forme l'information doit-elle prendre pour eux ? En outre, le diagnostic peut également être conçu comme une étape du processus de construction de l'action collective, un moyen de constituer un réseau d'acteurs mobilisés autour du développement local, facilitant la construction d'une vision partagée des enjeux et des priorités (dimension « participative » ou « concertée » d'un diagnostic).

3.1 Des objectifs « internes » de connaissance pour travailler dans les territoires

Le diagnostic préalable peut être guidé par des objectifs internes, permettant à l'équipe d'animation directement en prise avec le terrain ou, plus largement, à l'équipe projet dans son ensemble, d'acquérir des connaissances sur la zone où elle va travailler. Que doit-elle connaître pour mener à bien le projet ? Jusqu'où doit-on aller dans la connaissance préalable du milieu, sachant que le travail au quotidien dans les quartiers et les villages permet de constituer progressivement une connaissance approfondie des acteurs et des enjeux (à condition que les animateurs aient la curiosité et l'empathie nécessaires, et qu'ils aient le temps d'échanger et de discuter de façon informelle) ?

Le diagnostic peut ainsi être conçu comme :

- ▷ un moyen pour l'équipe d'animation de prendre contact et d'entrer sur le territoire d'intervention ;
- ▷ une étape permettant à l'équipe projet de se doter d'une connaissance de base du quartier et de construire de premiers repères pour commencer à travailler.

On est alors dans la découverte d'un terrain, réalisée sous forme d'observations, de discussions informelles et d'une série d'entretiens avec des personnes ressources. Les utilisateurs de l'information sont avant tout l'équipe opérationnelle qui a conduit le diagnostic. La méthode se réduit à quelques consignes simples sur les choses à observer. Le rendu formalisé se limite à une note de synthèse rassemblant quelques grandes caractéristiques. C'est la restitution orale et la mise en débat au sein de l'équipe et avec sa direction qui permet la socialisation de l'information et de dégager les grandes conclusions.

On peut également donner au diagnostic des objectifs « internes » plus approfondis, par exemple :

- ▷ réaliser un état des lieux systématique des équipements et des infrastructures ;
- ▷ permettre une compréhension des dynamiques sociales et politiques locales (tissu institutionnel et associatif) afin de repérer les leaders et les réseaux sociaux, et de situer plus aisément ensuite la nature des organisations et les enjeux sociopolitiques des projets ;
- ▷ mener à bien une identification plus complète des besoins et des demandes ;
- ▷ etc.

Il peut y avoir dans ce cas utilité à formaliser la connaissance, en tout cas sous des formats simples (zonage du quartier ou du village ; carte des équipements ; profil des associations rencontrées, voire biographies des leaders, etc.).

Le diagnostic peut encore être orienté vers les acteurs impliqués dans le pilotage du dispositif et la sélection des projets à financer (bailleurs de fonds, pouvoirs publics centraux et locaux ? etc.). La connaissance a alors besoin d'être davantage sérieuse et systématisée (sur des questions précises, pertinentes pour ces acteurs) et mise en forme, pour être restituée et transmise par oral et/ou par écrit à des acteurs non directement impliqués dans l'action et ne connaissant pas les quartiers. La forme de restitution adéquate peut être un rapport, mais la formalisation de diagnostics de quartiers ou de villages est souvent décevante, la monographie détaillée demandant beaucoup d'énergie pour une utilité souvent limitée. Le résultat peut être envisagé comme la production d'un certain nombre d'outils de synthèse, plus opérationnels : une série de cartes simplifiées, un état des lieux des équipements, une liste de thèmes majeurs issus d'ateliers participatifs, etc.

Les diagnostics approfondis préalables, lors de la conception du dispositif (étude de faisabilité) et donnant lieu à de gros rapports, sont souvent peu opératoires : les critères de décision à ce stade sont réduits (sélection des territoires concernés ; identification de thèmes prioritaires ; conception institutionnelle du dispositif en fonction de l'entrée en termes de développement local et du degré d'expérience des organisations locales). Les gros rapports sont difficilement appropriables par des tiers, l'information sera en partie obsolète lorsque le travail opérationnel démarrera un ou deux ans après, les animateurs auront de toute façon besoin de construire leur propre connaissance.

3.2 Des objectifs « externes » de mise en débat et de légitimation des choix

Le diagnostic peut également viser des objectifs externes au service des populations ou d'acteurs spécifiques du territoire. Les objectifs externes de diagnostic peuvent être formulés de diverses manières. Il peut s'agir par exemple de :

- ▷ mobiliser les acteurs locaux (institutions, organisations, populations) en sollicitant leur connaissance et leurs points de vue ;
- ▷ susciter une occasion de rencontres et d'échanges entre différents types d'acteurs sur la situation et les priorités ;
- ▷ susciter une analyse partagée de la situation ;
- ▷ faire émerger des priorités et le choix d'actions qui seront réalisées dans le cadre du programme ou projet.

L'objectif est alors de permettre une mise en débat des analyses de la situation et/ou des priorités d'actions. Il s'agit de rendre ces analyses et ces choix plus pertinents, mais aussi plus légitimes car issus de débats.

L'objectif ici n'est pas seulement « d'extraire » de l'information par une série d'enquêtes, mais de mobiliser la connaissance et la réflexivité des acteurs dans une démarche plus active de dialogue collectif et de débat. Le diagnostic en effet être exclusivement « à dire d'acteurs » et s'élaborer dans la confrontation des connaissances et des analyses des parties prenantes (ou de personnes ressources). Selon les cas, les interlocuteurs privilégiés seront les représentants de la population, les notables et responsables associatifs), ou les institutions locales et leurs représentants (élus, services techniques, etc.) ou un croisement de ces différentes catégories. La mobilisation directe des populations suppose une échelle spatiale réduite (réunion de villages, de portions de quartiers) et un travail préalable d'information et d'invitation, tout le monde ne se sentant pas forcément habilité à participer à ce type de réunion et y à prendre la parole. Les réunions à échelle plus large, avec participation des notables ou de l'administration, rendent plus difficile la participation effective des habitants « de base » du quartier. Les diagnostics « à dire d'acteurs » et plus largement la conduite de processus participatifs demandent un savoir-faire certain d'animation : une maîtrise préalable des questions à traiter, un savoir-faire de gestion des réunions⁵.

⁵ Cf. Les analyses sur les enquêtes participatives.

3.3 Des objectifs « externes » de renforcement de capacités des acteurs locaux

Les objectifs externes peuvent aller au-delà de la fonctionnalité du projet et viser un renforcement des capacités des acteurs locaux, et/ou l'évolution des rapports entre les différents acteurs.

Il s'agit par exemple de :

- ▷ renforcer la connaissance que les habitants (ou certains groupes d'habitants) ont de leur quartier ou de leur village et leur permettre de se construire une analyse et des priorités propres ;
- ▷ permettre à des acteurs dominés d'exprimer leurs points de vue et d'être partie prenante du débat ;
- ▷ participer à la construction d'une vision commune au sein de groupes d'acteurs différents, d'une connaissance mutuelle et d'habitudes de dialogue ;
- ▷ mettre en place un cadre durable de dialogue entre acteurs locaux publics et organisations locales ;
- ▷ etc.

L'autodiagnostic pour renforcer les capacités et faire émerger des solutions originales

Un diagnostic n'est pas nécessairement un travail externe, réalisé par des animateurs ou des spécialistes. Il peut être pris en charge par les acteurs locaux, avec le cas échéant un petit appui méthodologique.

Oussouye, gros village de Casamance promu sous-préfecture, avait été défiguré dans les années 1960 par un schéma d'urbanisation « au carré », cassant l'organisation sociale de l'espace, faisant fi des lieux de culte et de ce fait, très mal vécu par les habitants. Vingt ans après, la croissance démographique impose de reposer la question de l'aménagement du village. Avec l'appui d'amis extérieurs, l'association des jeunes d'Oussouye a réfléchi à la question et a pris en charge le diagnostic et l'élaboration du schéma d'aménagement. Munis d'un questionnaire simple, les jeunes ont fait le tour des concessions pour comprendre les aspirations des habitants. Cette enquête a permis d'élaborer un schéma directeur négocié, définissant des compromis entre logiques urbanistiques et normes sociales : on a découvert par exemple à cette occasion que certains lieux de culte pouvaient être déplacés, moyennant les sacrifices adéquats. En outre, amenant les jeunes à s'intéresser aux analyses et points de vue de leurs aînés, ce travail a contribué à recréer un dialogue entre jeunes et aînés, et un meilleur rapport de ces premiers à la « tradition »⁶. Au-delà de l'apport de connaissance pour l'action, un processus a eu des effets induits énormes pour l'association des jeunes et pour les rapports entre aînés et jeunes dans le village.

Le diagnostic est dans ce cas un moyen pour initier une démarche de concertation et de débat, pour renforcer les capacités des acteurs locaux en leur donnant l'occasion de s'impliquer eux-mêmes, avec l'appui des animateurs, dans une démarche d'enquête, de questionnement, d'analyse. Parfois, l'enjeu n'est pas tant la quantité ou la nouveauté de l'information que le partage des analyses et des priorités, la construction d'une vision partagée ou de priorités con-

⁶ Nicolas P. et Gaye M., 1988, *Naissance d'une ville au Sénégal*, Paris, Karthala.

sensuelles. L'animation prend le pas sur l'enquête, le « diagnostic participatif » sur le diagnostic « externe » ou « extractif » (sachant que la notion de « participatif » ne signifie pas grand chose en soi, comme nous le développerons plus loin).

3.4 Différentes entrées à préciser pour expliciter une démarche de diagnostic

Les objectifs d'un diagnostic varient donc en fonction de leur finalité, selon qu'il est centré sur la connaissance du territoire ou des acteurs ou sur les pistes d'actions ; selon qu'il est d'abord au service des besoins propres du dispositif d'appui ou au service des acteurs locaux et d'une construction concertée des choix. Le tableau ci-dessous résume de façon simplifiée ces grandes catégories.

<i>Les objectifs d'un diagnostic</i>	Produire et/ou rassembler, puis rendre disponible un ensemble d'informations décrivant la situation du territoire (et de ses acteurs)	
	Identifier un nombre cohérent et réaliste de priorités et/ou d'actions pertinentes	
Au service des besoins du dispositif d'appui		
- Animation		
- Pilotage et décision		
Au service de la mobilisation des parties prenantes et de la construction de choix concertés		

Associer largement l'ensemble des acteurs et favoriser un dialogue et une négociation explicite entre populations et décideurs locaux sont souvent des objectifs des démarches de développement local. De fait, l'enjeu d'un diagnostic n'est souvent pas tant de produire de l'information nouvelle que de mettre en perspective les connaissances existantes, portées par les différents acteurs présents dans le territoire, et de susciter un débat. Pour autant, un tel objectif n'a de sens que si l'ensemble du projet est construit dans une démarche de mise en relation et en dialogue. Raffiner les dimensions « négociées » du diagnostic n'a pas forcément de sens dans un projet « classique » de microréalisations, avec en plus une faible capacité de réalisations...

La façon de concevoir une démarche de diagnostic renvoie donc à des choix stratégiques sur ce qu'on attend de lui, choix qu'il convient d'explicitier (par exemple en situant la démarche initiée dans une des cases du tableau ci-dessus), en fonction de la finalité du projet et de son montage institutionnel. Puis, en fonction des entrées du projet et des objectifs du diagnostic, on peut alors définir les différents axes du diagnostic et la façon de les traiter (de manière plus ou moins participative, plus ou moins et approfondie).

II. LA QUESTION DE LA « PARTICIPATION »

Les objectifs « externes » du diagnostic renvoient au débat sur la participation. Depuis une vingtaine d'années, l'accent est mis sur la participation des populations aux projets de développement qui les concernent. Différentes méthodes de diagnostic participatif ont été mises au point, en particulier en milieu rural avec des dérivés en milieu urbain. Ainsi les MARP (Méthode active de recherche et de planification participative) sont une série d'exercices collectifs, visant à élaborer des cartes et schémas (carte du terroir, transect, diagramme des acteurs, profil historique, etc.) permettant de débattre de la situation du village.

1. La participation, un enjeu essentiel

La légitimité des habitants à participer aux choix les concernant, et leur connaissance de leur situation concrète, sont incontestables. Faire évoluer les rapports entre populations, techniciens et décideurs, est un des enjeux d'une action publique renouvelée, au Nord comme au Sud⁷. Pour autant, le label « participatif » est souvent utilisé à tort et à travers, sans que l'on précise qui participe, à quoi, et comment. Par ailleurs, la formalisation de méthodes aboutit trop souvent à une polarisation sur l'outil au détriment du sens de la démarche. Mises en œuvre rapidement par des équipes insuffisamment formées à l'animation, les MARP peuvent aboutir à des résultats médiocres, ne reflétant pas les priorités des populations et sans réel impact⁸.

La bureaucratisation des diagnostics participatifs et ses conséquences⁹

« Un important projet d'une ONG belge, de type projet intégré à dimension régionale, va effectuer pendant huit mois des enquêtes diagnostic avec des outils MARP (méthode assistée de recherche participative). [...] Ils [Les travaux] doivent autant servir à sélectionner les villages cibles en fonction de critères objectivés qu'à déterminer les actions prioritaires à conduire pour les années à venir. Notre passage dans ce projet près d'un an et demi après cette phase d'identification nous a permis d'établir les constats suivants :

- il est difficile de trouver trace dans les villages des réflexions conduites durant la phase de diagnostic. Il n'y a aucune trace écrite (plan de terroir, cahier, fiches) et les villageois ne parviennent pas à être un tant soit peu précis sur ce qui a été discuté et sur ce que les techniques d'animation leur ont apporté ;
- au niveau du projet, les résultats sont collectés dans d'énormes classeurs rangés au statut d'archives ;
- l'identification des objectifs, après celle des « problèmes » ne s'est plus faite avec les populations mais en bureau. Les arbres d'objectifs, caractéristiques de la méthode PIPO, laissent apparaître des choix stratégiques peu justifiés, sinon par des contraintes de moyens ;

⁷ Cf. Bacqué M.H., Rey H., Sintomer Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une Perspective Comparative*, Éditions La Découverte.

⁸ Cf. Lavigne Delville Ph., 2000, *Regards sur la pratique des enquêtes participatives*, Coopérer aujourd'hui n°17, Gret (extraits de Lavigne Delville, Sellamna et Mathieu, dir.), octobre 2000, 24 p. (téléchargeable sur le site du Gret).

⁹ *Échos du Cota*, cadres et outils de diagnostic : de l'analyse à la communication, n°94, mars 2002, Marc Totté, « Des outils pour gérer et planifier, aux outils pour comprendre et négocier ».

- la mise en œuvre des actions ne procède plus d'une démarche participative. Les modalités de participation (notamment financières) des populations ne sont plus négociées et sont, dans certains cas, imposées ;
- une partie de l'équipe regrette les « bonnes vieilles » études monographiques à caractère socioéconomique ».

Cet exemple illustre les contradictions d'enquêtes « participatives » mises en œuvre d'abord pour les besoins propres du projet (le choix des sites), souvent sur exigence du bailleur plus que par conviction des équipes, longtemps avant le démarrage des activités, et sans ancrage dans une dynamique d'animation. Les villageois se prêtent à l'exercice parce qu'il le faut bien, mais sans que ces trois jours de réunion aient un sens pour eux, et sans en garder la moindre trace. Même bien conduit, cet événement participatif ponctuel, relativement lourd (classiquement cinq ou six personnes pendant cinq jours, soit 25 à 30 hommes/jour par village) n'a guère d'impact, ni pour la population, ni même pour l'équipe, et aboutit à une pile de rapports vite oubliés.

Toute enquête est « participative » au sens où elle mobilise la connaissance et les dires des acteurs interrogés. Mais participer à la fourniture d'informations n'est pas participer à l'analyse, encore moins à la décision. Une démarche participative vise à accroître l'influence des acteurs locaux sur la décision. Elle peut être très instrumentale, dans une simple logique d'efficacité du processus (il est moins coûteux d'organiser un *focus group* que de réaliser 30 enquêtes individuelles), ou chercher à modifier les rapports entre acteurs, à contrebalancer de façon volontariste des inégalités dans l'accès à l'information et à la prise de parole. La première logique peut avoir son utilité, mais est très limitée dans son impact. La seconde demande une démarche cohérente.

2. Promouvoir la participation... Oui, mais la participation de qui ? Pourquoi ? Et à quoi ?

Si l'on veut aller au-delà du simple label, définir un processus participatif demande de définir les finalités de cette participation (pourquoi ?), et de savoir qui participe, à quoi, et comment.

- ▷ **Pourquoi ?** Quels sont les objectifs visés ? S'agit-il de mieux mobiliser les acteurs au service du projet ou a-t-on une ambition plus forte ? (*cf.* ci-dessus). Quelles asymétries de pouvoir et d'information souhaite-t-on prioritairement contrebalancer ? Entre techniciens du dispositif et élus locaux ? Entre élus communaux et représentants des quartiers ? Entre la population et ses leaders ?
- ▷ **Qui ?** Qui veut-on associer au diagnostic, pour leur donner un rôle plus important ? Les élus locaux, les leaders (politiques, associatifs ou religieux) et les organisations locales constituées, la « population » en général ? Certaines catégories sociales spécifiques (les femmes, les jeunes, etc.) ? On ne travaille pas de la même façon avec un groupe *ad hoc* de responsables locaux qu'avec l'ensemble de la population. Par exemple, la participation de catégories sociales dominées suppose souvent des procédures spécifiques pour leur permettre de prendre la parole dans des espaces publics où la prise de parole est socialement normée et inégalitaire.

Une réunion collective est un événement social

Une assemblée de village ou de quartier est loin d'être un espace social neutre, où chacun peut s'exprimer librement. Elle traduit les positions et différenciations sociales, entre notables et « gens du commun », entre lignages, entre hommes et femmes, entre jeunes et adultes. Souvent, seuls les hommes mariés sont considérés comme « citoyens », ayant droit de parole dans l'espace public. La prise de parole ne se fait pas n'importe comment : si les « vieux » parlent en premier, il est difficile de les contredire. Il ne faut pas s'illusionner : le nombre de personnes présentes n'a pas grand chose à voir avec le nombre de personnes qui contribuent activement... Parfois, comme à Madagascar, ce n'est jamais dans les réunions publiques que se prennent les décisions. Les notables restent en retrait. On observe de belles joutes oratoires, mais c'est après que les notables prennent les décisions (cf. Fauroux, 2003).

Face à des acteurs extérieurs, les acteurs locaux vont chercher à présenter une image unie, à voiler les tensions. Par ailleurs, ce qui va être dit dans la réunion dépend aussi de l'expérience que les acteurs locaux ont des relations avec le monde du développement, des attentes par rapport à l'intervention, des espoirs et craintes qu'elle suscite. Les « demandes » reflètent autant ce que les gens pensent que l'intervenant attend, que les réelles priorités des acteurs (priorités d'ailleurs variées selon les groupes d'acteurs, et contradictoires entre elles).

Dès lors, il ne faut pas être naïf sur les enjeux des réunions collectives. Elles sont utiles, voire indispensables, mais ne peuvent être considérées a priori comme des espaces libres de débat public. Elles doivent être couplées à des entretiens individuels, à des réunions par groupes stratégiques, etc.

- ▷ **À quoi ?** Souhaite-t-on une participation à la production d'information, au débat sur l'analyse, à l'établissement des priorités, au choix des actions ? Est-on dans une logique consultative (on demande l'avis des gens, mais on se réserve la décision), de codécision (on cherche à aboutir à des conclusions consensuelles entre décideurs du dispositif d'action et acteurs locaux), ou de délégation de la décision à une instance locale (existante ou *ad hoc*) ?

Le flou sur les procédures de décision dans les MARP

Les MARP visent à aboutir à des décisions consensuelles d'action. C'est le sens de la « planification » dans le développé du sigle. Cet objectif n'est pas affiché dans la version anglophone de la méthode (PRA, *Participatory Rural Appraisal*) qui vise à caractériser une situation. Pourtant, si de nombreux outils sont proposés pour le diagnostic – carte de terroir, diagramme de Venn, classement par niveaux de richesse, etc.), aucun n'a été mis au point pour définir les priorités. Or, comment passer de la description d'une situation à des priorités d'action ? Comment arbitrer entre des demandes, parfois toutes légitimes mais contradictoires, répondant aux intérêts de certains acteurs plus que d'autres ?

Vaut-il mieux financer une maternité ou un puits, un marché ou le traitement d'une ravine qui menace une zone du village ?

Finally, leaving animators without reference points on this question favors biased selections, either by the animators and the project logic, or by local powers and particular interests.

- ▷ **Comment ?** Comment organiser le processus pour permettre le partage d'informations, le dialogue entre acteurs hétérogènes et la mise en débat ? Comment est organisé le processus de décision ? Quel équilibre entre enquêtes individuelles et diagnostic « à dire d'acteurs »¹⁰ ? Quelles étapes de débat collectif, à quelles échelles et avec quels objectifs ? Comment préparer ces réunions pour qu'elles soient productives ? Comment présenter et synthétiser l'information pour qu'elle soit utile aux acteurs mobilisés ? Quels produits finaux sont restitués aux acteurs locaux ?

III. LA CONCEPTION D'UNE DEMARCHE DE DIAGNOSTIC : DES QUESTIONS DE COHERENCE DE CHOIX

Une fois les finalités du diagnostic précisées (*cf.* ci-dessus), se pose la question de la cohérence du dispositif, et avec les méthodes utilisées et les moyens mobilisables. Il faut alors arbitrer sur différents plans.

1. Des choix initiaux à arbitrer

1.1 Diagnostic *ex-ante* ou au démarrage de l'action ?

Pour concevoir le dispositif opérationnel, un minimum de connaissance des territoires sur lesquels il va agir est indispensable. Les identifications de projets et études *ex-ante* de faisabilité (généralement lors de la conception et du montage de projet) intègrent donc une caractérisation des territoires en question, plus ou moins approfondie. Approfondir le diagnostic en amont du démarrage du projet permet en théorie aux équipes opérationnelles de bénéficier de ces informations et d'être plus vite à l'œuvre. De plus, si les objectifs de réalisation sont élevés et la durée du projet limitée, il peut être urgent de passer à l'acte dès le démarrage en ne laissant guère de temps pour le diagnostic.

Pourtant, la réalisation d'une unique étape de diagnostic « *ex-ante* » n'est pas exempte de tout risque :

- il est difficile de mobiliser les acteurs locaux pour un diagnostic participatif en phase d'étude de faisabilité, lorsqu'on ne sait même pas si le projet aura lieu ;
- il y a souvent de fortes déperditions d'informations, et beaucoup de choses peuvent changer entre le moment de l'étude et le démarrage effectif ;
- les animateurs et équipes opérationnelles ont besoin de se construire une connaissance personnelle du territoire où ils travaillent et de ses acteurs.

¹⁰ Caron P., 2000, « Connaître, représenter, planifier et agir : le zonage à dire d'acteurs, méthodologie expérimentée dans le Nordeste du Brésil », in : Jouve Ph. (éd.), Cassé M.-C. (ed.), *Dynamiques agraires et construction sociale du territoire* : actes du séminaire du 26-28 avril 1999, Montpellier, CNEARC.

Ainsi, une première caractérisation permettant de concevoir le dispositif est souvent suffisante en amont, suivie d'une phase de diagnostic en début d'action, afin d'approfondir et de mobiliser les acteurs.

1.2 Les résultats physiques du diagnostic : produire une image du territoire ou sélectionner des actions à mener ?

Les résultats concrets attendus d'un diagnostic doivent également être formulés en amont. De ces choix, que ce soit la réalisation d'un travail de cartographie du territoire, une liste de projets identifiés ou encore une monographie exhaustive du territoire, découlent des éléments de méthode. En principe, le résultat dépend de la finalité que l'on s'est donnée mais à l'inverse, le fait d'identifier un besoin, par exemple, de spatialisation et de production cartographique au sein d'une commune maître d'ouvrage, peut amener le projet à décliner la méthode de diagnostic en fonction de ce résultat attendu.

1.3 Un diagnostic réalisé en interne ou mobilisant des appuis externes ?

Les options prises doivent également nécessairement prendre en compte le temps et les ressources humaines et financières disponibles pour réaliser/animer le diagnostic ainsi que la durée et les moyens d'ensemble du projet. Ainsi, un projet prévu sur deux ans pourra difficilement réaliser un diagnostic préalable sur un an, au risque de décrédibiliser l'ensemble de la démarche.

De même, le choix d'un diagnostic doit également prendre en compte les moyens humains mobilisables (ressources humaines internes et expertises externes) dans un souci de cohérence entre les ressources mobilisées et la méthode élaborée : la réalisation du diagnostic en interne par l'équipe projet peut servir le projet en faisant connaître l'équipe aux populations et, inversement, de faire découvrir le terrain d'intervention aux animateurs (connaissance des personnes ressources, des conflits...). À l'inverse, la mobilisation d'une expertise externe pour animer la démarche peut se justifier afin d'éviter aux animateurs du projet de se positionner en enquêteurs ou en animateurs partie prenante de réunions dont les résultats serviront ensuite à justifier leur action, ou pour apporter une compétence nouvelle en termes de diagnostic et d'animation de processus consultatifs.

La question des compétences mobilisables (internes et externes) est également centrale. En effet, réaliser un diagnostic est une démarche exigeante qui demande de mobiliser diverses compétences (par exemple, savoir-faire d'enquête et d'animation, compétences sociologiques...). Les décalages entre une méthode complexe et ambitieuse et des ressources humaines ne maîtrisant pas les outils théoriques et les savoir-faire requis peuvent avoir des conséquences négatives sur le projet (décrédibilisation, retards importants de l'action...). « *Faute de prendre au sérieux les exigences de rigueur, on risque d'aboutir à des résultats tronqués, fortement biaisés, sans impact positif sur les actions ultérieures* »¹¹.

¹¹ Lavigne Delville Ph., 2002, « Pour une pratique rigoureuse des enquêtes participatives », *Échos du Cota*, cadres et outils de diagnostic : de l'analyse à la communication, n°94, mars 2002.

2. La cohérence entre diagnostic et spécificités du contexte d'intervention

Pour être pertinente, la démarche de diagnostic doit également prendre en compte les spécificités du contexte d'intervention. Plusieurs questions peuvent être posées.

2.1 Quel est le niveau de connaissance préexistante du terrain par l'équipe projet ?

Cette question se pose notamment dans le choix de réaliser ou non un diagnostic participatif. En effet, une démarche participative approfondie nécessite un minimum de connaissance socioéconomique préalable permettant de repérer notamment les groupes stratégiques, c'est-à-dire les acteurs partageant *a priori* les mêmes positions par rapport à un enjeu donné¹². Sans cette connaissance préalable suffisante sur la diversité des positions sociales et économiques, un processus participatif est risqué car il sera difficile de comprendre ce qui se joue dans les rencontres.

2.2 Les expériences de développement antécédentes sur le territoire d'intervention

Certains terrains d'intervention ou de nombreux diagnostics ont déjà été réalisés dans le cadre de multiples projets de développement antérieur, se prêtent mal à l'organisation par un intervenant externe de diagnostics approfondis ou participatifs, car la population est parfois blasée par ces processus, qu'elle sait d'ailleurs largement manipuler. Ainsi, en fonction de leurs expériences antérieures avec le monde du développement de leurs perceptions des apports possibles, de leur connaissance de l'institution qui envoie les enquêteurs, les populations concernées vont se positionner, choisir ce qu'ils disent ou non, en fonction de leurs intérêts propres.

Objectif Sud : un contexte très travaillé, l'impasse sur le diagnostic approfondi

« Objectif sud » est un programme ciblé sur la sécurité alimentaire, dont une composante d'appui au développement local vise à fournir un appui au montage et au financement d'aménagements locaux et à mettre en place des mécanismes de concertation et de maîtrise d'ouvrage à l'échelle communale. Le choix de couvrir un large territoire en trois ans de projet a écarté la possibilité de réaliser des animations communales lourdes de type « diagnostic participatif ». De plus, la région d'intervention du projet est une région très « travaillée » par des opérations d'aide diverse. Les villageois sont blasés d'enquêtes participatives, ils savent d'ailleurs parfaitement bien les détournés.

Le volet développement local d'« Objectif Sud » a fait, dans ce contexte, le choix de lancer avant tout une dynamique sociale par le financement de réalisations d'intérêt collectif concrètes, utiles et de qualité, à partir des nombreuses demandes de financements de villageois pour des projets divers. Il a donc été décidé d'engager un travail d'animation partant des demandes, telles qu'elles sont exprimées et telles qu'elles sont portées, sans passer par l'étape de diagnostic.

¹² Olivier de Sardan J.-P., 1995, *Anthropologie et développement*, APAD/Karthala.

Ainsi, dans certaines régions « sur-pâturées » par des projets de développement, il peut être opportun de privilégier, dans un premier temps, une démarche « peu orthodoxe » centrée sur l'action qui, tout en s'inscrivant dans les processus locaux en cours, permet d'acquérir légitimité, connaissance du milieu et référentiels opérationnels. Une fois la dynamique enclenchée, il est ensuite possible de tendre vers des démarches participatives plus construites¹³.

IV. CONCLUSION

Il n'y a pas de méthode standard de diagnostic pour le développement local. La finalité du diagnostic, sur quoi il porte, le degré d'approfondissement, la façon de mobiliser les acteurs locaux, sont des choix *ad hoc*, qui doivent être cohérents avec les situations locales et le cadre du projet. Définir une démarche de diagnostic adapté demande de s'interroger sur le niveau de connaissance du contexte nécessaire pour mener à bien la phase opérationnelle du projet, de définir les objectifs internes et externes du diagnostic et de prendre en compte les contraintes spécifiques du terrain et des modalités d'intervention.

À partir de là, on peut aller chercher des références, mobiliser les méthodes existantes et s'en inspirer pour construire la démarche qui fait sens dans le contexte de l'action. Il s'agit finalement de se donner les moyens d'être cohérent entre stratégie globale du projet et démarche de diagnostic préalable. Que l'on décide d'être dans une démarche légère d'identification des demandes ou dans une approche plus approfondie, dans une approche participative ou non, ce travail préalable de questionnement et de formalisation des objectifs et des options de mise en œuvre de l'étape de diagnostic, analysés en cohérence avec l'ensemble de la logique du projet ou programme, se révèle indispensable.

Dès lors que le projet est inséré dans un cadre institutionnel de décentralisation, dès lors qu'il se donne une ambition de renforcement de capacités, de construction d'un dialogue entre populations et autorités locales, la dimension « participative » doit être au cœur du dispositif, dans le diagnostic comme dans la mise en œuvre. Mais encore faut-il raisonner les modalités de cette « participation » pour que le diagnostic soit un véritable outil de dialogue et non un simple prétexte. Cela demande de réels savoir-faire d'animation, une grande sensibilité aux clivages sociaux et aux inégalités de prises de parole, une démarche stratégiquement conçue pour contrebalancer, autant que faire se peut, ces inégalités.

13 Cf. Kibler J.-F., Perroud C., *Concevoir une démarche de développement local : l'élaboration de la stratégie initiale du volet « développement local » d'un projet de sécurité alimentaire dans l'Androy*, Gret, *Coopérer aujourd'hui* n° 45, juin 2005, 76 p.

Qui sont les « groupes de base » et comment les appuyer ?

Émilie Barrau et Philippe Lavigne Delville

Les démarches d'appui au développement local mettent en œuvre un appui technique et financier à des organisations locales, existantes ou à susciter, pour la préparation et la réalisation de projets, généralement de petits équipements, infrastructures de proximité ou services, qui peuvent demander une gestion dans la durée. S'y ajoute parfois un appui au fonctionnement même de ces groupes, en termes d'organisation interne, d'animation ou de gestion.

Le postulat implicite de ces démarches est que ces « organisations de base » renvoient à un intérêt collectif, qu'elles réalisent des projets pour l'amélioration des conditions de vie de leur quartier ou de leur village, et qu'elles en ont *a priori* la légitimité et la volonté. Il s'agit donc de les aider à concevoir, mettre en œuvre et gérer ces projets.

L'expérience amène à interroger ce terme de « groupe de base » et ce postulat. En effet, les organisations locales sont de natures et d'objectifs très divers. Toutes n'ont pas la même légitimité *a priori*, ni les mêmes capacités, pour porter tout type de projet. Comment mieux appréhender ce qu'elles sont et ce qu'elles souhaitent ?

Par ailleurs, les groupes ou les organisations porteuses de projets n'ont pas forcément ni la vocation, ni les capacités à gérer dans la durée un équipement. Identifier un manque ou formuler une idée de projet, le mettre en œuvre, le gérer, sont trois rôles différents qui ne demandent pas les mêmes savoir-faire.

Ne faut-il pas dès lors ouvrir le champ des possibles institutionnels, et débattre avec les porteurs de projet de la meilleure façon de le mettre en œuvre, sans présager des formes organisationnelles qui permettront de le gérer ?

I. QUI SONT LES ORGANISATIONS LOCALES PORTEUSES DE PROJETS ? UNE TENTATIVE DE CARACTERISATION DE CES GROUPES

1. Caractériser les groupes dans leur diversité

Les organisations locales porteuses de projets ont en commun la volonté de réaliser un projet d'intérêt collectif et de mener à bien sa réalisation. Elles appartiennent, de ce fait, au « gouvernement local » défini « *comme l'ensemble des fonctions contribuant à la production et à la gestion de biens et de services publics ou d'intérêt général, accomplis par des institutions publiques et privées traditionnelles ou modernes* »¹⁴.

Au-delà de cette finalité commune, ce que l'on nomme de manière générique « groupe porteur » relève en fait de modes d'organisation, de légitimité et de capacités très diverses. Il s'agit donc de distinguer la nature des organisations locales afin d'éclairer les démarches d'accompagnement de ces groupes selon leurs spécificités.

Sans entrer dans une analyse fine de ces organisations – dont la nature varie nécessairement en fonction des contextes –, on peut identifier plusieurs grandes familles.

1.1 Les groupes issus ou formés de communautés d'appartenance

*« Les communautés d'appartenance sont composées de personnes qui bénéficient d'un droit d'intégration au collectif du seul fait de leur naissance en tel endroit, dans telle famille ou de leur résidence dans telle localité, ou de leur accès à certains services. Aucun acte volontaire n'est requis pour assurer ce droit d'appartenance. (...) Ces communautés qui n'ont pas toujours de reconnaissance juridique par rapport à l'État (...) n'en gèrent pas moins des biens communs (terroirs, gestion de conflits, pâturages collectifs) et il est donc important de les prendre en considération »*¹⁵.

Ainsi, les communautés d'appartenance ont un caractère d'adhésion automatique. Il peut s'agir de lignages, de familles élargies ou de résidents « citoyens » d'un village ou d'un quartier du type comité de quartier, dont la communauté est, de fait, constituée de tous les habitants vivant dans le quartier. Ces organisations peuvent être formelles, comme les associations villageoises de développement ou, le plus souvent, informelles. Fortement ancrées dans l'organisation sociale et politique locale, elles fonctionnent rarement selon les principes associatifs classiques, notamment la transparence financière, la séparation des fonctions ou la démocratie interne. Sauf exception, ces communautés d'adhésion ne sont pas régies par un système de prise de décision « un homme = une voix », mais par les structures locales de pouvoir, ce qui n'empêche pas que des mécanismes délibératifs ou consultatifs existent, tels les conseils de village ou de quartier, les assemblées de village.

¹⁴ Jacob J.-P., Margot F., *Administration locale et organisations paysannes au Burkina Faso : le rôle du gouvernement local dans le développement rural : étude sur le rôle des collectivités publiques locales dans le développement rural*, SEREC, IUED, mars 1993.

¹⁵ Jacob, Margot, Ibid.

1.2 Les groupes porteurs constitués par une communauté d'adhésion

« Les communautés d'adhésion sont composées des individus qui entrent dans le collectif par un acte de libre consentement (adhésion). Les communautés d'adhésion rassemblent un ensemble de personnes ayant un ou des objectifs communs. Elles peuvent contribuer ou non selon leurs activités à la constitution et la gestion de biens et de services, elles doivent être considérées comme des acteurs participant au gouvernement local »¹⁶.

Dans le cas des communautés d'adhésion, l'appartenance n'est pas systématique ni acquise de fait par une appartenance sociale qui la détermine, mais répond à un choix d'adhérer. Ces communautés d'adhésion peuvent être constituées sur des thématiques et des objectifs divers.

Il est possible de différencier plusieurs types d'organisations dites « d'adhésion », en fonction qu'elles produisent des services exclusivement pour leurs membres ou qu'elles produisent des services pour d'autres personnes que ses membres. On peut notamment identifier :

- des groupements à vocation économiques ; par exemple des coopératives, des groupements d'intérêt économique (GIE) ;
- des groupements ayant des fonctions précises avec des entrées sectorielles comme l'éducation, la santé, la culture ; par exemple des associations sportives et culturelles, etc. ;
- les paroisses, que l'on peut considérer en position intermédiaire entre la communauté d'appartenance et la communauté d'adhésion, inclinant selon les contextes et le rôle du religieux davantage dans un type ou un autre ;
- les organisations politiques ou syndicales formées pour défendre des idées ou des positions dans le débat public ;
- les associations de développement par catégories (par exemple les associations d'hommes, de femmes ou de jeunes) ou par thématiques ;
- des organisations paysannes qui peuvent être des organisations de base multifonctionnelles ou spécialisées ;
- etc.

1.3 Les organisations liées à la gestion d'un service

Il peut s'agir :

- ▷ des comités de gestion liés au fonctionnement et à la gestion d'un service public. Ces comités de gestion ont généralement une structure formelle associative, mais la réalité associative est faible dans leur fonctionnement ;
- ▷ des associations d'usagers liées à la gestion de services publics n'intervenant pas de manière opérationnelle dans la gestion mais plutôt dans le contrôle et la régulation du service.

Le plus souvent, ces organisations sont régies par des textes légaux, liés aux politiques sectorielles concernées. On est là dans un type hybride : *a priori*, tous les gens concernés (sur base de résidence, ou de statut pour les parents d'élèves) sont membres ou peuvent l'être (associations de parents d'élèves), mais l'adhésion formelle peut demander un acte volontaire, et donc ne pas être systématique ou obligatoire. En théorie, associations et comités fonctionnent de façon différente : une association de parents d'élèves a des membres identifiés, ses responsables sont élus par l'assemblée générale des membres, les élections sont régulières ; un comi-

¹⁶ Jacob, Margot, Ibid.

té de gestion d'un centre de santé est le plus souvent constitué d'un noyau de gens cooptés selon des procédures variables (choix de l'administration locale, désignation publique), il n'y a pas d'association d'usagers constituée à laquelle rendre des comptes.

1.4 Les comités *ad hoc* mis en place pour un projet

Enfin, on peut identifier une catégorie à part, spécifique au contexte d'une intervention extérieure sous forme de subventions : les comités *ad hoc*, constitués ponctuellement pour porter un projet et répondre aux critères d'éligibilité d'un programme ou d'un fonds de développement. Ces comités *ad hoc* sont souvent constitués autour d'un leader et n'ont, le plus souvent, pas vocation à perdurer au-delà de l'obtention du financement et de la réalisation du projet.

1.5 Une typologie aux frontières parfois ambiguës

Ces quatre grandes familles d'organisations sont distinctes par la nature de leur regroupement et leurs finalités. Il semble ainsi utile de s'interroger sur :

- ▷ la finalité de l'organisation ;
- ▷ ce qui définit le fait d'être membre et la réalité de cette appartenance : qui peut être membre et qui ne peut pas ? Est-ce une adhésion de fait ou y a-t-il choix volontaire ? Dans ce cas, est-il réaffirmé régulièrement ? ;
- ▷ le leadership et ses sources de légitimité ;
- ▷ son caractère formel ou non, et les éventuels textes qui la régissent ;
- ▷ son fonctionnement interne.

Ces catégories ne sont néanmoins pas étanches. D'une part, les membres – théoriques ou réels – peuvent se superposer plus ou moins, les leaders ne sont pas en nombre infini et peuvent cumuler les responsabilités. Par ailleurs, on peut rencontrer des groupes issus de communautés d'appartenance mais qui se constituent également en communautés d'adhésion ou ponctuellement en comités *ad hoc* pour gérer leurs relations avec l'administration ou les développeurs, et avoir accès à des subventions issus de projets de développement.

Assemblée de village et association villageoise de développement sur le Fleuve Sénégal¹⁷

La société Haalpulaar est une société aristocratique, hiérarchisée. Dans les villages haalpulaar de la moyenne vallée du Fleuve Sénégal, le pouvoir local est assuré par la chefferie de village, de lignage noble, et un conseil de village rassemblant les chefs des principaux lignages. Certaines décisions sont débattues lors d'assemblées de village, le vendredi après la grande prière à la mosquée.

Les dynamiques associatives s'ancrent dans les associations sportives et culturelles impulsées par l'État dans les années 1970, et dans les associations villageoises de ressortissants mises en place par les migrants dans leurs lieux de résidence, et en France en particulier.

¹⁷ Lavigne Delville Ph., 2000, « Courtiers en développement ou entrepreneurs politiques ? Les responsables d'associations villageoises de développement dans la région d'émigration internationale (Sénégal, Mali) » in Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan, dir., *Courtiers en développement, les villages africains en quête de projets*, Stuttgart/Paris, Apad/Karthala, pp. 165-187.

Les migrants installés en France se sont en effet structurés en associations de villages et financent des projets de développement. Les associations villageoises de développement sont à la jonction de ces deux dynamiques : elles rassemblent tout le village (en tout cas tous les hommes mariés), sous l'égide d'un bureau nommé. Elles traitent des questions de « développement », c'est-à-dire en pratique celles qui concernent des équipements ou infrastructures, et nécessitent des rapports avec l'administration (sauf les prérogatives du chef de village : impôts, état-civil, etc.) ou avec les ONG ou les bailleurs. Mobilisant des gens plus jeunes, davantage alphabétisés, ayant l'expérience des rapports aux institutions ou maîtrisant le langage développement, elles prennent au conseil de village ainsi une partie de la gestion des affaires publiques locales. Les assemblées générales prennent la forme des assemblées de village.

Ainsi, selon les configurations politiques locales, les associations villageoises de développement peuvent être lues comme le bras « formel » du pouvoir local, se dotant d'une structure juridique pour gérer ses rapports avec l'extérieur, ou bien comme un pouvoir concurrent, dépossédant la chefferie et le conseil de certaines de ses prérogatives au nom d'une conception différente de la gestion des affaires publiques locales.

Les relations de ces organisations entre elles dans l'espace politique local doivent donc être interrogées.

2. Des modalités d'actions différentes

Outre leur diversité de nature, les organisations porteuses de projets ont également des objectifs et des moyens différents qui n'en font pas un tout homogène.

Tout d'abord, les organisations porteuses de projets ont des finalités très diverses : certaines ont des objectifs principalement politiques, d'autres économiques ou encore sociaux. Il arrive souvent que les organisations mêlent divers objectifs, par exemple des objectifs d'amélioration des conditions économiques à des objectifs de renforcement politique d'un leader ou d'une faction, au sein de l'espace social local.

Par ailleurs, les groupes dits porteurs se différencient par des moyens de mobilisation de la communauté très différents selon leur légitimité à intervenir dans le champ de l'action collective et leurs réseaux sociaux.

Ils ont également des compétences et des ressources humaines, financières et techniques hétérogènes. Par exemple, toutes les organisations porteuses de projets ne sont pas nécessairement de bonnes gestionnaires. Ainsi, une organisation constituée de leaders communautaires, généralement très occupés par leurs fonctions sociales et politiques, ne sera pas toujours en mesure d'effectuer la gestion quotidienne d'un service. Pour autant, elle pourra en assurer le contrôle et la régulation. En revanche, un comité *ad hoc* issu de personnes directement concernées par un problème qui souhaite porter un projet de service collectif pour le résoudre, n'aura pas toujours à lui seul ni la légitimité, ni l'assise dans le quartier pour obtenir le consensus politique sur le projet et pour mobiliser les cotisations nécessaires à constituer la contribution locale, souvent requise pour l'obtention d'une subvention. De même, des groupes porteurs constitués uniquement de bénévoles posent des limites en termes d'implication dans la gestion et le fonctionnement quotidien d'un service ou d'un ouvrage.

Ces distinctions des organisations selon leur positionnement au sein de l'espace social local, la manière dont elles se situent par rapport aux autres groupes et dans le jeu politique local, et en fonction de leurs compétences, doivent être prises en compte dans le montage institutionnel de projets. En effet, les différents modes de gouvernance, d'objectifs et de compétences, font que les groupes n'ont pas la même légitimité ni la même capacité à prendre en charge toute sorte d'équipements et de services et à s'impliquer à tous les niveaux de la réalisation et de la mise en œuvre d'un projet.

3. Modèles locaux du pouvoir, modèles associatifs

Les équipes de projets d'appui au développement local auront tendance, notamment du fait du peu de moyens accordés à l'animation et à l'accompagnement des groupes par rapport aux investissements, à apporter un appui formaté selon de grands – et parfois vagues – principes du fonctionnement associatif, tels que la transparence financière, la démocratie interne et la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le payeur. Selon cette logique associative, une association est un groupement volontaire d'individus égaux en droits et réunis autour d'un but commun, et qui se donnent par élection un bureau de représentants, responsables devant l'Assemblée générale. Elle se fonde sur la délégation et le contrat.

Or, toutes les organisations porteuses de projets ne sont pas de nature associative, et divers modes de fonctionnement et d'action se déclinent. Dans l'espace social local, l'action individuelle et collective est structurée par la position des acteurs au sein d'un système d'inégalités et de domination, par l'appartenance à des réseaux d'interdépendance et par la structure locale du pouvoir et de la gestion des affaires publiques. Les communautés d'appartenance fonctionnent généralement selon cette structure locale du pouvoir, avec des chefs qui tirent leur pouvoir de la naissance (appartenance lignagère, et séniorité) ou sont désignés par un nombre limité de personnes au sein d'un nombre limité de personnes « éligibles ». Il n'y a donc pas de processus électif, en tout cas pas par l'ensemble des membres. En revanche, les groupes d'adhésion volontaire sont davantage censés fonctionner selon une logique d'Assemblée générale qui décide et un bureau élu qui exécute, même si la réalité de l'Assemblée générale est variable et la remise en jeu des mandats (élection du bureau, du président, etc.) pas toujours appliquée. En pratique, ceux qui prennent l'initiative de l'association sont élus, ou bien les responsables sont cooptés par les pouvoirs locaux, le renouvellement des mandats est très théorique. Dans des sociétés fondées sur des rapports de parenté et de patronage, la dimension clientéliste du pouvoir fait que les responsables d'organisations sont quasi nécessairement (avant leur nomination, ou parce qu'ils ont ce poste) des têtes de réseaux clientélistes, ce qui rend assez théorique la souveraineté de l'Assemblée générale sur le bureau.

Par ailleurs, le statut de membre n'est pas toujours clair, soit qu'il n'y ait jamais eu de processus explicite d'adhésion (on a ainsi de nombreuses associations constituées en pratique des seuls membres du bureau), soit qu'une liste initiale n'ait jamais été réactualisée, l'absence de cotisation annuelle ne permettant pas de tenir à jour une liste de membres. Enfin, le rapport entre le fait d'être membre et le fait de bénéficier du service n'est pas toujours direct : dans le cadre d'un projet de création d'un périmètre irrigué, les adhésions sont libres et de nombreuses personnes s'inscrivent comme membres de l'association, mais pour autant le nombre de parcelles est limité et tous les membres n'ont pas nécessairement de parcelle.

Ainsi, les organisations locales ont des règles propres pour gérer l'action collective. Elles s'inscrivent dans les rapports sociaux locaux, qui ne sont pas annulés par la création d'une association standard de type « Loi de 1901 ». Pour autant, on ne peut pas dire qu'elles ne sont que la reproduction de ces rapports sociaux. Leur leadership peut être assuré par des leaders

ayant des positions sociales et politiques variées. La coexistence et la confrontation entre rapports sociaux locaux et modèle associatif et modes de fonctionnement locaux, pose la question de leur articulation dans les organisations concrètes. On constate ainsi, dans de nombreux cas, que l'on aboutit à une appropriation ou une « hybridation » du modèle associatif adapté aux pratiques locales, qui ne se fait pas toujours sans tensions ou conflits entre le fonctionnement d'une communauté d'adhésion et un modèle associatif avec assemblée générale et bureau.

Les associations villageoises de développement et la revendication démocratique¹⁸

Un certain nombre de leaders associatifs contestent certains aspects de la gouvernance locale des affaires publiques. Ils dénoncent l'incapacité de la gérontocratie, veulent remettre en cause le critère de séniorité, prônent une plus grande démocratie et délibération, mettent en avant le besoin de leaders alphabétisés (eux-mêmes !). Pour justifier ce changement (que matérialise la différence entre associations villageoise et pouvoir local), ils analysent les associations villageoises comme une fusion des classes d'âge : les hommes adultes se retrouvent membres de l'association au moment où ils deviennent « citoyens » locaux, et sortent des classes d'âge. Comme dans les classes d'âge (qui regroupent des gens d'une même génération, et donc où le critère de séniorité est inopérant), l'association doit respecter l'égalité des membres sur ce registre. Ainsi, si les modes de délibération sont issus de références « traditionnelles », le fonctionnement de certaines associations villageoises de développement permet de légitimer des changements et de glisser progressivement du fonctionnement d'un groupe d'appartenance à une certaine démocratisation (sur le plan de la séniorité, le statut des femmes et la remise en jeu des mandats n'étant pas intégrés).

En outre, les différents modes de fonctionnement se superposent du fait que les individus ne cessent pas d'appartenir à des réseaux sociaux préexistants en s'insérant dans un nouveau groupe d'adhésion. Ainsi, les associations villageoises de développement peuvent se trouver en concurrence avec d'autres types d'organisations, notamment des groupes d'appartenance, comme les lignages ou les organisations des pouvoirs locaux. Des superpositions partielles et des rapports de compétition sont alors possibles entre assemblées traditionnelles et associations villageoises de développement.

Un exemple d'hybridation dans la gestion d'un périmètre irrigué¹⁹

Dans le cadre de la mise en place d'un périmètre irrigué, le GRDR²⁰ avait réalisé des formations à la comptabilité pour les chefs de famille constituant le comité de gestion. Quelques années après, les comptes se faisaient de la manière suivante :

« À Sangalou, c'est l'imam du village qui tient les comptes, en arabe. Il écrit sur un cahier l'ensemble des mouvements de caisse. Une partie du cahier est réservée aux entrées, l'autre partie aux sorties d'argent. Les écritures sont passées à la suite les unes des autres

¹⁸ Lavigne Delville Ph., 2000, op. cit.

¹⁹ Lavigne Delville Ph., *La rizière et la valise : irrigation, migration et stratégies paysannes dans la vallée du Fleuve Sénégal*, Gret/FPH, 1991.

²⁰ Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (ONG française).

sans passer à la ligne entre les deux. Elles sont différenciées en écrivant une fois en bleu, une fois en rouge. S'il permet effectivement un cahier de caisse, un tel cahier exige des calculs pour connaître le solde. Un second cahier enregistre les cotisations.

Le comité se réunit tous les deux ou trois mois pour vérifier la caisse et les stocks (...). L'imam traduit (les entrées d'argent) en soninké au comité, qui fait des additions à l'aide des chapelets musulmans utilisés comme des bouliers. Deux personnes comptent les unités, deux les dizaines, deux les centaines, etc. (...).

Si les totaux ne sont pas identiques, on recommence. Une fois calculée la somme des entrées de caisse, on procède de même pour les sorties. On peut alors déduire le solde, qu'on vérifie en ouvrant la caisse et en comptant les billets sous les yeux de tous ».

Cet exemple illustre l'hybridation de principes de transparence financière, adaptés à des pratiques locales. Le comité de gestion a en effet réinterprété les règles de comptabilité associative acquise lors des formations. Même s'il est différent des cahiers de caisse classiques et bien plus lourd à gérer, ce système assure le principe de rigueur comptable et de transparence, au sein du comité de gestion.

On voit ainsi qu'il serait illusoire de prétendre inculquer un modèle associatif transparent et démocratique à tous les groupes dès qu'ils sont porteurs d'un projet financé dans le cadre d'un programme d'appui au développement local, et encore moins de l'exiger comme un préalable. Ce n'est ni cohérent avec la nature de toutes les organisations, ni l'assurance du bon fonctionnement du groupe, ni une condition nécessaire pour que l'équipement ou le service financé soit effectif. Ce n'est pas non plus toujours une revendication des membres, qui peuvent parfaitement se satisfaire d'un leadership assurant seul la gestion du groupe.

Pour autant, cela ne doit pas empêcher de vérifier lors des enquêtes préalables la légitimité du groupe et de ses leaders, et la satisfaction des membres par rapport à son fonctionnement. Ni, dès lors que le groupe se donne une forme associative, et en particulier lorsqu'il y a de l'argent à gérer, de donner à l'ensemble des membres – et pas uniquement aux leaders et aux responsables – l'information sur les principes qui régissent une association, et les bases de la transparence financière. Il ne s'agit pas ici de vouloir imposer un fonctionnement associatif standard, mais de donner des repères aux membres, qu'ils mobiliseront s'ils veulent contester les pratiques et faire évoluer les modes de fonctionnement collectif à l'œuvre (par exemple en termes de transparence financière ou de mécanismes électoraux).

Argent du développement, détournement et corruption : le problème de la régulation associative²¹

Les organisations locales sont, dans l'esprit des développeurs, les lieux de la solidarité et d'esprit associatif, renforcés par un contrôle social local sur les ressources communes du groupe. Analysant des cas où se sont produites des rumeurs de détournement dans une série d'organisations locales (associations de développement, groupements de producteurs, etc.) au Bénin et au Niger, Nassirou Bako Arifari montre à quel point ils se révèlent en fait un lieu privilégié de détournement et de corruption, et que l'impunité est la règle dans le cadre de ces organisations, en particulier quand le financement vient de projets de développement.

²¹ Bako Arifari N., 1999, *Dynamiques et formes du pouvoir politique en milieu rural ouest africain : étude comparative sur le Bénin et le Niger*, Marseille, EHESS.

Lorsqu'il y a détournement de fonds publics (l'impôt par exemple), l'État réagit et peut mettre les chefs de village en prison. Lorsqu'il y a vol d'argent privé (y compris les cotisations), les modes locaux du contrôle social jouent. Mais ces ressources « collectives » issues du développement que gèrent les associations et autres comités *ad hoc* ont un statut flou aux yeux des populations : l'État s'en désintéresse et les modes locaux de régulation n'ont guère de prise sur elles. D'où cette impunité, où la sanction se limite souvent au remplacement du coupable, et cette forte corruption constatée dans l'utilisation de l'argent dit « du développement ».

Ce constat interroge sur les perceptions locales de ces ressources dites « collectives », qui ne sont soumises ni à la régulation de l'argent public, ni à celle de l'argent privé, et sur les conditions dans lesquelles une redevabilité suffisante peut être assurée sur cet argent. Il est par ailleurs très difficile aux responsables de résister à la pression des membres pour un crédit. Dès lors qu'il y a une volonté politique locale de rigueur de gestion, les acteurs locaux trouvent des façons de l'assurer : séparation des fonctions de trésorier et de caissier (celle-ci étant confiée à une personne de moralité reconnue), plusieurs cadenas pour empêcher des prélèvements individuels dans la caisse, minimiser les sommes gardées sur place et mettre le reste sur un compte en banque, etc.

II. GERER UN PROJET : DES IMPLICATIONS DIFFERENTES SELON LA NATURE DES PROJETS ET DES GROUPES

1. Différents types de projets et modalités de gestion

Les programmes d'appui au développement local et de microréalisations interviennent souvent sur des thématiques larges d'intervention à partir de demandes locales. De ce fait, ils appuient une vaste gamme de projets : il peut s'agir de la réhabilitation d'une école, de l'extension d'un centre de santé, de l'ouverture d'un centre d'activités féminines, de la mise en service d'une borne-fontaine ou de la création d'un service de ramassage d'ordures ménagères dans un quartier, etc.

Cette gamme large de projets nécessite de se poser la question des différents modes de gestion possibles et adéquats aux divers ouvrages et services. Pour cela, on peut différencier plusieurs familles de réalisations, déterminées à partir de leurs besoins en gestion et entretien :

- ▷ des projets d'équipements et d'infrastructures ne nécessitant ni gestion ni entretien fréquent, mais pour lesquels se pose la question d'un entretien ponctuel ; par exemple des caniveaux, passerelles, pistes, etc. ;
- ▷ des équipements nécessitant un entretien régulier mais peu de gestion financière car n'ayant pas de coûts récurrents ; par exemple des pompes manuelles qu'il faut nettoyer et réparer si besoin, ou des petits barrages qui nécessitent un entretien fréquent ;
- ▷ Des équipements avec des coûts récurrents et du travail quotidien de suivi et gestion, impliquant notamment la présence de personnel, ainsi que fréquemment une dimension marchande et un paiement à l'usage ou une cotisation pour l'utilisation du service ; par exemple la gestion d'une borne-fontaine ou d'un service de ramassage des ordures.

Un projet de caniveau ou un projet de bornes-fontaines : des exigences différentes en termes de gestion

Un projet de réalisation de caniveau

Un caniveau, une fois réalisé, ne nécessite pas une gestion quotidienne ni un entretien fréquent. En revanche, il nécessite un entretien ponctuel qui doit se faire soit par les services municipaux, soit par la mobilisation de la communauté pour un travail collectif, lors de journées d'assainissement ou de travaux collectifs. Or, cette mobilisation du travail collectif est souvent difficile dans la durée. Lorsque l'entretien n'est pas pris en charge par les collectivités locales (et financé par l'impôt), les instances communautaires représentant la communauté d'appartenance apparaissent souvent comme les seules légitimes pour orchestrer ces mobilisations collectives ponctuelles : un comité *ad hoc*, sans ancrage politique, risque de n'avoir aucune légitimité pour intervenir sur le champ du collectif et de rencontrer davantage de difficultés à organiser la mobilisation. En revanche, du fait de l'absence de gestion régulière et de suivi financier dans un projet de ce type, il n'y a pas de nécessité de mobiliser des compétences techniques et financières spécifiques pour assurer la pérennité de l'ouvrage.

La gestion d'une borne-fontaine

La gestion d'une borne-fontaine sur réseau nécessite des compétences techniques et une gestion financière rigoureuse. Il faut contrôler la qualité de l'eau, faire payer le service aux usagers, payer la société des eaux, contrôler les dépenses et les recettes, provisionner de l'argent pour des travaux de réparation, faire face aux pannes, etc. Ces activités de gestion financière et de suivi technique requièrent du temps, une implication dans la durée et des capacités spécifiques. Leur prise en charge au quotidien par un comité de gestion communautaire représentant l'ensemble de la communauté d'appartenance n'est donc pas forcément adaptée. De même, leur prise en charge par des bénévoles risque de poser des limites quant à la durabilité du service. En effet, d'une part le bénévolat pose souvent des problèmes de mobilisation dans la durée et d'exigences de qualité du travail et, d'autre part, les compétences techniques requises ne se trouvent pas nécessairement chez les bénévoles d'une association.

Ainsi, pour des projets complexes en termes de gestion et de suivi technique, confier la gestion quotidienne à des prestataires locaux, professionnalisés et rémunérés pour assurer la pérennité des réalisations, peut être opératoire. Ce qui ne présage pas du montage institutionnel : gestion privée, gestion déléguée par la société des eaux ou une association d'usagers, etc., et donc de la nature de l'instance à qui le gestionnaire doit rendre des comptes.

Ces deux exemples soulignent la nécessité d'envisager le montage institutionnel en adéquation avec la nature des équipements réalisés, permettant ainsi une gestion effective et adaptée.

2. Qui sont les usagers ? La nature du service et leurs rapports avec le groupe porteur ?

Outre les exigences en matière de gestion, un autre élément à prendre en compte dans le montage institutionnel et le choix du mode de gestion d'un ouvrage concerne les usagers intéressés par le service. Les modalités de gestion peuvent, en effet, se différencier selon les types d'usagers. Qui sont-ils ? S'agit-il des seuls membres du groupe porteur, des membres d'une communauté d'appartenance, des membres d'une communauté d'adhésion ou de tout le monde sans distinction ?

L'identification des usagers et de leurs rapports avec le groupe porteur permet également de préciser la nature du bien ou du service proposé dans le cadre du projet. S'agit-il d'un bien *public* concernant tout le monde sans aucune distinction ? S'agit-il d'un bien *commun* que l'on peut définir comme un bien partagé par tout un groupe d'appartenance (que ce soit les habitants du quartier ou bien les membres d'une association villageoise) ? Ou d'un bien *collectif* qui ne concerne alors que les seuls membres d'un groupe d'adhésion ? Ces différentes options ont des implications notamment sur la légitimité du groupe à définir des choix sur les modes de gestion adaptés et sur des modalités de paiement du service, et éventuellement sur les conditions d'accès au service pour ceux qui ne sont pas membres du groupe (et en particulier n'ont pas financé la mise en place du service). Ainsi, pour un forage en zone rurale, il peut être légitime que les troupeaux de passage paient un peu plus cher que ceux des villageois qui ont cotisé pour cofinancer le forage.

3. Les contradictions du modèle communautaire

Les démarches et méthodes d'appui au développement local privilégient souvent la mise en place de modes de gestion communautaire pour gérer les projets. C'est-à-dire que les services financés (qu'il s'agisse d'une borne-fontaine, d'un centre de santé ou encore d'une école) sont placés sous la responsabilité de comités de gestion « communautaire », chargés d'assurer le fonctionnement et la pérennisation des ouvrages. Cette gestion communautaire est souvent considérée comme vertueuse, car permettant de servir l'intérêt collectif, de mettre en œuvre des principes démocratiques, d'être garante d'une transparence dans la gestion et d'une responsabilisation de toute la communauté concernée.

Pourtant, le sens donné à « communautaire » est bien flou dans ces approches. Le fait qu'un village ou un quartier soit une « communauté » au sens fort (avec une unité, une gestion collective et négociée) est souvent très discutable. Par ailleurs, le terme ne dit rien des façons concrètes d'organiser la gestion du service, et les développeurs supposent trop souvent que les cadres de l'action collective préexistent et peuvent se transposer aisément sur ce nouvel enjeu. En pratique, la gestion « communautaire » ne répond pas toujours aux principes ci-dessus, ni même aux exigences techniques et organisationnelles de certains équipements ou services : le contrôle social des usagers est plus ou moins opérant, la capacité des instances de gestion variable, de même que la responsabilisation permise par un fonctionnement collectif ; la gestion financière pose souvent problème, et il est parfois difficile de réclamer un paiement dans le cadre des relations d'interconnaissance.

On constate en effet, dans de nombreux cas, soit une déliquescence du service, soit un basculement des comités de gestion en privatisation de fait par un leader ou un notable de la communauté. Cette privatisation de fait peut exister dès le départ, lorsqu'un leader monopolise le comité, mais est aussi souvent le résultat des difficultés rencontrées lors de pannes ou de besoins de réparations des équipements que la communauté n'a pas les moyens de financer : faute d'arriver à collecter les sommes voulues ou de savoir comment faire la réparation, on sollicite un commerçant qui va financer la réparation et dès lors gérer l'ouvrage.

La privatisation de fait du comité de gestion de forages au Niger²²

Au Niger comme dans beaucoup d'autres pays d'Afrique, le mode de gestion privilégié de l'hydraulique villageoise est communautaire. C'est-à-dire que les pompes sont placées sous la responsabilité d'un comité de gestion villageois, chargé d'assurer la pérennité des ouvrages à travers la constitution de caisses de maintenance. La désignation de ces comités par les villageois serait la garantie d'une transparence dans la gestion et d'une responsabilisation de toute la communauté concernée.

Une étude socio-anthropologique réalisée dans plusieurs villages du département de Tillabéry montre un certain nombre de problèmes liés aux modes de gestion communautaire de l'eau et à l'ambiguïté d'un montage institutionnel non clarifié. Si la gestion au quotidien est assurée, ce sont les réparations qui posent problème. La vente de l'eau est difficile dès lors qu'on est en pompage manuel, sans coûts récurrents (gas-oil, etc.) comme dans les forages motorisés. Les cotisations régulières, pour constituer une caisse d'avance, sont difficiles. Collecter l'argent lorsqu'il y a une panne est plus accepté, mais rassembler la somme voulue prend du temps...

Sous couvert de gestion collective, on assiste en fait fréquemment à une gestion quasi privée et informelle, soit par l'homme fort du comité (lequel n'a qu'une existence théorique), soit par un commerçant à qui on a fait appel pour financer la réparation lors d'une panne, et qui prend dès lors la gestion du forage en mains (le seul cas de gestion collective rencontré est lié à un village coupé entre deux factions rivales dont aucune n'a pu prendre le contrôle du forage). Une telle privatisation ne pose d'ailleurs pas de problème aux usagers, pour qui l'essentiel est la réalité du service : on attend de ce notable qu'il assure le fonctionnement, qu'il avance les frais pour les réparations. Qu'il fasse un bénéfice est perçu comme légitime. Souvent, les utilisatrices estiment illusoire la revendication d'une gestion transparente et se contentent que le forage soit en état de marche. « Quand la pompe marche, je prends mon seau et je m'en vais. Le reste ne me regarde pas ».

Il convient donc d'interroger le principe de gestion communautaire et notamment sa compatibilité avec une gestion complexe ou la mobilisation de compétences techniques pointues. L'enjeu de cette réflexion n'est pas un retour de balancier et de prôner ou de condamner un système « tout privé » ou « tout communautaire », mais d'ouvrir la réflexion sur les réalisations, leurs modes de gestion et du positionnement institutionnel des groupes porteurs, afin permettre à ces derniers de réfléchir aux conditions institutionnelles et économiques d'un service durable, et de clarifier ce qui peut relever de manière pertinente d'instances communautaires ou privées ainsi que leur articulation dans le mode de fonctionnement et de gestion.

²² Olivier de Sardan J.P. et Dagobi A. E., « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique Africaine*, n°80, décembre 2000.

Finalement, la réflexion sur le montage institutionnel et l'interrogation du « qui fait quoi dans ces projets ? » reviennent à réfléchir à la question de la cohérence des structures de gestion par rapport à la nature des projets, des modes de gestion et des organisations mobilisées, et à l'articulation entre logiques publiques, privées et associatives/communautaires dans la production (la mise en œuvre) et la régulation d'un service.

III. QUELS ROLES POUR LES GROUPES PORTEURS ? DEVELOPPER UNE GAMME DE POSSIBLES INSTITUTIONNELS

1. De l'idée de projet à sa gestion : quels rôles pour les groupes porteurs ?

On voit donc que les choix institutionnels pour le portage et la gestion d'un projet d'équipement ou de service demandent réflexion. Préciser les différentes fonctions et tâches nécessaires pour mener à bien un projet, afin d'identifier la « compatibilité » entre la nature du groupe et les différentes fonctions, peut permettre de faciliter la réflexion du groupe sur ses choix institutionnels et leur cohérence, et améliorer la réussite des projets.

Les tâches permettant de mener à bien un projet et d'assurer son bon fonctionnement peuvent se décliner à partir des fonctions suivantes :

1.1 La fonction de légitimation et de portage politique du projet

Il s'agit de faire émerger l'idée de projet et de porter cette idée pour qu'elle obtienne l'adhésion du groupe ainsi que des financements et se concrétise. Cela nécessite des capacités de lobbying et de mobilisation au sein de l'espace social local et auprès des partenaires potentiels pour qu'ils adhèrent à l'idée de projet. L'individu ou le groupe qui assure ce portage politique du projet doit avoir la légitimité et la position sociale permettant de neutraliser les conflits et de faire adhérer le plus grand nombre à l'idée. Ou alors être capable de fédérer autour de cette idée les acteurs locaux influents. Il y a dans cette fonction une forte dimension politique qui vise à susciter l'adhésion du groupe et/ou de la population concernée, et qui nécessite également d'être considérée comme légitime pour intervenir dans le champ collectif par les interlocuteurs que sont les institutions publiques, les administrations et les collectivités locales (voire les entreprises de service, dans le cas de l'adduction en eau, par exemple).

La distinction entre comité d'appui et comité de gestion dans un programme d'approvisionnement en eau potable à Port au Prince²³

Dans le cadre d'un programme d'approvisionnement en eau potable des quartiers défavorisés de Port au Prince, la Camep (l'institution publique chargée de fournir l'eau potable à Port-au-Prince) et le Gret ont mis en place une démarche d'ingénierie sociale en deux temps. Le premier consiste à négocier le projet de bornes-fontaines du quartier et à construire le consensus politique sur ses modalités. Pour cela, les animateurs, qui ont acquis une très bonne connaissance des quartiers, identifient les différents leaders du quartier et négocient avec eux leur adhésion au projet (qui répond à une vraie demande).

Un comité temporaire dit « d'appui au projet » est créé, qui rassemble ces leaders au-delà de leurs rivalités et clivages, autour de l'enjeu majeur que représente l'accès à l'eau. Ces comités d'appui ont une triple fonction :

- réaliser les choix d'implantation des réseaux ;
- encadrer les chantiers ;
- appuyer la mise en place des comités de gestion DLO au moment de la mise en service des réseaux.

Lorsque le réseau est en place, le comité d'appui se dissout, et une élection permet de constituer le comité DLO, chargé de la gestion technique et financière des bornes-fontaines, sous contrat avec la Camep. La création de ces comités transitoires est motivée par l'objectif de séparer les fonctions politiques de mobilisation des fonctions purement gestionnaires (assurées ensuite par les comités de gestion DLO) pour lesquelles les compétences et les formes de légitimité requises ne sont pas les mêmes. Contrairement aux comités d'appui qui sont cooptés, les comités de gestion sont normalement élus par la population afin de garantir leur légitimité locale.

Les comités d'appui au projet sont des groupes de leaders politiques et ne sont pas des groupements préexistants. Ils ont une fonction politique de mobilisation globale, de construction du consensus politique et de neutralisation des conflits dans le quartier. C'est aussi un groupe légitime pour négocier avec les institutions publiques (notamment la Camep).

Par contre, après la réalisation des bornes-fontaines dans les quartiers, l'enjeu est de superviser les fontainiers, de gérer les entrées et les sorties d'argent et d'assurer la relation instituée avec la Camep. Des comités à la fois compétents techniquement et disponibles pour assurer ces fonctions de gestion sont alors théoriquement mis en place.

Ainsi, la nature des activités et des compétences ayant changé, les cartes sont rebattues et un comité adapté aux nouvelles missions est constitué. Les leaders les plus investis dans le projet ont certes des chances d'être élus, mais cette approche marque bien la différence entre les compétences requises pour initier et porter la réalisation d'un projet et celles indispensables pour assurer la durabilité d'un service.

²³ Cf. Braïlowski A., *Intermédiation sociale et construction institutionnelle*, Coopérer aujourd'hui n°15, Gret, août 2000, 34 p.

1.2 La préparation et la mise en œuvre du projet²⁴

Après l'adhésion et la mobilisation autour de l'idée, il s'agit de porter le projet jusqu'à sa réalisation concrète : en définir les modalités techniques et institutionnelles, obtenir les autorisations administratives, trouver le financement, suivre la réalisation. Pour cela, l'organisation doit être capable de créer un consensus suffisant autour de l'idée de projet et de le soutenir jusqu'à l'aboutissement. Ce rôle de « portage » de projet doit permettre de surmonter les obstacles de l'idée à la réalisation du projet. Il relève notamment des activités suivantes : négociations, autorisations administratives, règlements des conflits fonciers, mobilisations de la main d'œuvre locale, contractualisation avec les entreprises, supervision du chantier, etc. À ce stade, le groupe apporte le crédit nécessaire pour faire avancer les choses, et débloque les situations jusqu'à la réalisation concrète du projet. Si la dimension politique reste importante, elle se couple d'une dimension technique, sur les choix des modalités de mise en œuvre. Une forte disponibilité, une capacité de négociation et de médiations sont utiles.

1.3 Organisation, gestion et entretien de l'équipement

Une fois la réalisation achevée, les activités consistent dans la gestion quotidienne et l'entretien de l'ouvrage. Il ne s'agit plus de neutraliser les conflits initiaux ni de faire adhérer le plus grand nombre en négociant les choix techniques et organisationnels, mais de faire vivre l'ouvrage et d'en assurer une gestion efficace permettant ainsi sa pérennité. Ces fonctions de gestion varient néanmoins fortement en fonction de la nature du projet réalisé.

Plusieurs options sont possibles pour assurer la gestion d'un équipement. La gestion peut être directement prise en charge par le groupe porteur maître d'ouvrage ; elle peut relever d'une institution publique est être prise en charge par elle (cas fréquent pour les constructions de salles de classe par exemple) ; être déléguée par un organe souverain à un bureau opérationnel exécutif ou à un ou des salariés selon un cahier des charges ; enfin, la gestion peut ne pas être prise en charge du tout par le groupe surtout si la gestion quotidienne est lourde et qu'il ne souhaite pas s'y investir. Elle est alors déléguée à un prestataire et contrôlée par l'organe chargé de la supervision.

Une attention particulière portée à la question de maîtrise d'ouvrage des réalisations : le projet Taïda Masu Néma au Niger

Au Niger (Niamey et Maradi), le projet Taïda Masu Néma vise à renforcer les liens entre municipalités et tissu associatif dans la mise en place de projets de lutte contre la pauvreté urbaine, à travers un financement communal à des projets portés par des associations. Ceux-ci peuvent relever explicitement d'une responsabilité publique, comme les écoles primaires, être d'une logique privée ou associative, comme par exemple un centre de formation d'artisans, ou bien pouvoir relever de la commune comme d'associations, comme un jardin d'enfants.

Le travail préalable d'appui au groupe porteur vise à préciser la maîtrise d'ouvrage du projet. Les mécanismes de financement sont ensuite différents selon qu'il s'agit d'un projet associatif, cofinancé par la commune, ou d'un projet communal porté au départ par une association (*cf.* tableau ci-dessous, tiré du manuel des procédures).

²⁴ *Cf.* PMRU, Manuel de l'animateur, tome 2, « Accompagner la réalisation d'un projet », disponible sur : www.gret.org.

	Projet communal	Projet associatif
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> - la commune est propriétaire des ouvrages ou des équipements - la commune est maître d'ouvrage du projet - la gestion financière détaillée des fonds du projet est faite par la commune et la communauté urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> - l'association est propriétaire des ouvrages ou des équipements - l'association est maître d'ouvrage du projet - la gestion financière des fonds du projet est faite par l'association. Des paiements directs aux fournisseurs par la CU sont toutefois possibles
Contractualisation initiale	<ul style="list-style-type: none"> - le maire établit une fiche de programmation du projet, pour l'inscrire dans le programme communal 	<p>Le maire signe un contrat de subvention avec l'association. Ce contrat est approuvé par le président de la Communauté urbaine</p> <p>Ce contrat fixe les modalités financières, les modalités de choix des fournisseurs ou des prestataires, les délais, etc.</p>
Gestion ultérieure de l'équipement	<ul style="list-style-type: none"> - mairie ou délégation de gestion à un privé ou à une association 	<ul style="list-style-type: none"> - association ou délégation de gestion à un privé ou à une autre association - comptes rendus adressés périodiquement à la commune

Pour l'équipe projet, il s'agit avant tout de susciter la réflexion du groupe porteur sur les différentes fonctions à remplir à chacune des étapes de la préparation, de la mise en œuvre et de la gestion du projet, à partir de la nature du projet et des exigences propres (en termes juridiques, techniques, de gestion, etc.) et de la nature du groupe porteur. Sauf lorsqu'elles sont définies juridiquement, on ne présage pas des formes institutionnelles (est-on dans une maîtrise d'ouvrage communale ou associative ?), le choix devant résulter d'un choix politique et d'une réflexion sur les conditions de viabilité.

Dans le cadre d'un programme de développement, les animateurs d'appui doivent amener les organisations à débattre des options possibles à partir d'une différenciation claire des tâches, afin de négocier des montages institutionnels adéquats pour la réalisation et la gestion des projets, en fonction des souhaits du groupe, de ses capacités et des contraintes de gestion imposées par le type de réalisation. Pour cela, il convient notamment de clarifier ce qui relève des fonctions de contrôle politique ou de mobilisation, de ce qui relève du rôle fonctionnel de gestion du service, afin de construire un schéma institutionnel clair et négocié.

Ainsi, des formes de contrôle associatif ou communautaire (liées aux communautés d'appartenance et aux structures locales de pouvoir) peuvent coexister avec une délégation de gestion à un acteur privé, la gestion d'équipements communaux peut être déléguée sous contrat à une organisation locale.

Cette réflexion a l'avantage de sortir d'une logique institutionnelle, où les choix sont faits *a priori* selon des catégories simples (public, privé, communautaire) et de permettre, à partir d'un raisonnement fonctionnel (quelles sont les conditions à remplir pour un service durable ?) d'inventer des choix qui peuvent être plus originaux et plus opératoires, croisant logiques publiques, privées et associatives.

Définir un service²⁵

Dans une relation marchande classique, il n'y a que deux acteurs : le consommateur qui paie et consomme, et le vendeur. La régulation se fait par la concurrence : si le consommateur n'est pas satisfait, il ira voir un autre vendeur la fois suivante. Dans le cas de services collectifs, publics ou non purement marchands, la relation est plus complexe car :

- il n'y a pas toujours concurrence, et donc possibilité pour le consommateur de choisir (c'est aussi le cas de nombreuses situations « marchandes », relevant en pratique, dans une zone donnée, de monopoles de fait ou d'oligopoles) ;
- mais surtout le service peut être partiellement ou totalement payé par d'autres agents que l'utilisateur proprement dit (c'est ainsi le cas des services techniques publics : le service est payé sur le budget de l'État, et non par le consommateur).

De ce fait, il est indispensable de définir un système de régulation qui définit, supervise et contrôle l'application de règles communes dans la production et la consommation du service (définition de normes, fixation d'un prix ou tarif, contrôle de la qualité, du respect des règles convenues, etc.). Les questions de qualité et de régulation du service se posent donc différemment que dans une relation marchande classique. L'analyse de services non purement marchands nécessite donc de répondre à un ensemble de questions clés :

- Qui produit le service (éventuellement au sein d'une chaîne de service) ?
- Qui le consomme/l'utilise ?
- Qui le paie ?
- Qui le régule ?

On appelle ici régulation le mécanisme selon lequel le service est défini et son mode de mise en œuvre est supervisé, afin d'en garantir durablement la qualité et la satisfaction de l'utilisateur. La régulation est fortement (mais pas exclusivement) liée au mode de paiement, car c'est là le « nerf de la guerre » et c'est souvent le contrôle du financement qui donne un réel pouvoir sur le service.

2. Comment réfléchir ces différents niveaux d'implication ? Quelques éléments pour structurer le raisonnement

Pour imaginer un montage institutionnel adéquat, nous avons vu qu'il faut prendre en compte la nature du projet, les contraintes de gestion et les tâches à réaliser pour le faire fonctionner. Il est également indispensable de prendre en compte les compétences et capacités de groupes porteurs et comment ils souhaitent se positionner et intervenir. Porter l'idée de projet, appuyer sa réalisation, gérer le service durablement, ne répondent en effet pas du tout aux mêmes aspirations, aux mêmes compétences ni à la même implication. C'est pourquoi il convient d'analyser les capacités de chaque organisation à partir d'indicateurs qui les situent dans un champ de tâches à réaliser pour mener à bien un projet. À cette fin, nous proposons une grille

²⁵ Extrait de Lavigne Delville Ph., Kuhn R., Rosner P.-M., Thibault D., Thi Thai, Bui, 2006, *Organisations locales et services de proximité. L'expérience du projet DIALOGS en appui au développement économique et social de zones rurales du Nord Vietnam*. Consortium Dialogs, Hanoi, 161 p. (téléchargeable sur le site du Gret). Voir une synthèse dans Lavigne Delville Ph. et Rosner P.-M., *Accompagner l'émergence et l'institutionnalisation de services de proximité. Grille d'analyse et repères méthodologiques à partir du projet Dialogs (Vietnam)*, Coopérer aujourd'hui n°58, Gret, avril 2008, 56 p. (téléchargeable sur le site du Gret).

de lecture des groupes porteurs à partir de trois indicateurs : la légitimité, la volonté et la capacité, qui peuvent permettre d'avancer dans la clarification des différents niveaux d'implication selon les groupes²⁶.

« **La légitimité** est le degré d'acceptation et de reconnaissance d'une institution par les acteurs concernés, autant à l'intérieur de l'institution qu'à l'extérieur de celle-ci. **La volonté** est la prédisposition consciente d'une institution à la réalisation d'objectifs. (...). **La capacité** est le degré de possession par une institution des ressources qui lui permettent de mettre en œuvre sa volonté »²⁷.

2.1 La légitimité

La légitimité apparaît comme l'état de ce qui est accepté par l'ensemble des acteurs concernés. La légitimité d'un groupe porteur correspond au positionnement institutionnel qui permet de gérer la vie commune et d'intervenir dans le champ du collectif. Le groupe qui porte une idée de projet d'intérêt collectif doit être accepté et être reconnu comme légitime pour ce projet par les acteurs de l'espace social local.

2.2 La volonté

La volonté du groupe d'agir pour le collectif se mesure à sa mobilisation et à son investissement aux différentes étapes du projet. Un groupe peut être fortement mobilisé sur la concrétisation de l'idée de projet, de montage et réalisation, mais se désinvestir des fonctions quotidiennes car elles ne correspondent pas à ses aspirations et à son positionnement au sein la communauté.

2.3 La capacité

La capacité correspond aux ressources dont dispose l'organisation pour mettre en œuvre durablement son projet. Il peut s'agir des ressources humaines mais aussi de compétences techniques ou de savoir-faire indispensables à la pérennisation et au bon fonctionnement de la réalisation.

²⁶ Ces trois indicateurs sont présentés comme les trois variables clés dans l'analyse d'organisations paysannes au Burkina Faso. Voir Jacob J.-P., Margot F., *Administration locale et organisations paysannes au Burkina Faso : le rôle du gouvernement local dans le développement rural : étude sur le rôle des collectivités publiques locales dans le développement rural*, SEREC, IUED, mars 1993.

²⁷ Jacob, Margot, Ibid.

IV. CONCLUSION

Ces quelques éléments de réflexion visent à déconstruire l'idée répandue, qui suppose une relation mécanique entre le fait de porter une idée de projet et celui d'en assurer la gestion. Une organisation peut intervenir à différents niveaux du projet – idée de projet, réalisation, gestion directe, contrôle – selon ses aspirations, ses domaines de compétences, mais aussi de la nature du projet et de ses contraintes en termes de gestion et fonctionnement. S'il y a de nécessaires cohérences, actuellement insuffisamment réfléchies, entre la nature de l'équipement et du service et les choix institutionnels qui permettent une gestion effective et durable, il n'y a pas pour autant de règle mécanique : un jardin d'enfants peut être public, privé ou associatif ; la gestion d'un réseau d'eau potable peut être confiée à une association ou à un privé, ou être mise en œuvre par un privé sur délégation d'une structure publique ou associative.

Il ne s'agit donc pas d'inciter les intervenants à définir un cadre normatif *a priori*. Ce n'est pas aux intervenants ni aux équipes projet de décider en amont le rôle qu'aura telle ou telle organisation dans la réalisation et le fonctionnement d'un équipement ou d'un service. C'est aux organisations elles-mêmes, en dialogue avec les autres acteurs locaux (futurs usagers/clients ; institutions locales) de se positionner en connaissance de cause et de faire les choix institutionnels et organisationnels adaptés. Le meilleur choix étant celui qui, tout en prenant acte des contraintes de gestion, repose sur un consensus social suffisant et un cadre institutionnel stabilisé.

D'un point de vue opérationnel, cela implique pour l'équipe projet de savoir décliner une gamme de possibles institutionnels, en restant ouvert sur la pluralité des porteurs et des projets, de leur nature et de leurs objectifs, afin de favoriser la réflexion des acteurs locaux. Cet accompagnement peut se faire au moment des choix institutionnels et de gestion initiaux, mais également en accompagnant des moments de bilan et d'autoévaluation qui permettent aux acteurs locaux une prise de recul, ainsi que la formalisation et la stabilisation des options adaptées.

Ainsi, le travail d'adaptation et de déclinaison des modalités de fonctionnement d'un service ou d'un équipement géré par une organisation locale implique des activités importantes d'animation et d'accompagnement, souvent insuffisamment réalisées et financées dans la mise en œuvre de programmes d'appui au développement local.

La maîtrise d'ouvrage de réalisations de développement local

Quel « décideur » ? Quel « propriétaire » ? Quel mode de gestion ?

Émilie Barrau et Daniel Neu

Les démarches de développement local visent en général à appuyer des groupes locaux dans la conception, la mise en œuvre et la gestion d'équipements et d'infrastructures de proximité. L'implication des groupes locaux est censée garantir la pertinence et l'appropriation des équipements, et donc leur pérennité. Pourtant, les évaluations de ces projets montrent que la qualité et la pérennité ne sont pas toujours au rendez-vous. Outre les questions liées à la nature des groupes porteurs (*cf.* note précédente), se posent des questions de « maîtrise d'ouvrage », c'est-à-dire de responsabilités et de pouvoir de décision : les équipements sont trop souvent confiés à des groupes locaux, sans que les questions juridiques et contractuelles précisant les responsabilités aient été clarifiées. Par ailleurs, dans des contextes de mise en place de la décentralisation administrative, le débat sur les responsabilités ne peut pas court-circuiter les communes et leurs responsabilités dans le développement local. Dès lors, la question de la maîtrise d'ouvrage devient complexe et requiert un soin particulier. Le concept même est peu adapté à des processus pluri-acteurs.

Cette note vise à proposer quelques repères pour améliorer le montage et l'accompagnement de projets de quartier ou de village, portés par des organisations locales en négociation avec les autorités locales, afin de mieux en assurer leur bon fonctionnement et leur pérennité, dans un cadre contractuel et institutionnel clarifié.

I. LA QUESTION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE DES REALISATIONS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

1. La qualité et la durabilité des réalisations : « maillon faible » des programmes de développement local ?

En matière de réalisation des microprojets, l'analyse des programmes d'appui au développement local souligne un certain nombre de limites communes :

- ▷ Les microréalisations financées sont diversement réussies : la finition des infrastructures réalisées est parfois inégale ; la qualité des services mis en place n'est pas toujours effective et leur durabilité pas toujours garantie, faute d'une prise en charge des coûts récurrents, de l'entretien courant ou, à terme, de la maintenance du gros œuvre.

- ▷ Les organisations locales qui portent ces microprojets ne disposent pas systématiquement des compétences techniques et des capacités de gestion nécessaires à la « mise en vie » des réalisations. Les petites équipes projets qui les accompagnent n'ont pas toujours les disponibilités ni parfois les compétences pour leur apporter un appui au-delà des réalisations physiques.
- ▷ La maîtrise d'ouvrage de ces microprojets est souvent mal définie. Les responsabilités et les rôles des différents acteurs impliqués dans leur réalisation puis dans leur gestion ne sont pas toujours clairement attribués.

Ces constats généraux soulèvent un certain nombre d'éléments de problématique communs :

- ▷ Le financement, la réalisation puis, le cas échéant, la gestion d'équipements de service, mettent en jeu de nombreux acteurs, souvent de natures diverses. Les responsabilités et les rôles de chacun ne sont pas toujours suffisamment définis, ou le sont parfois sans tenir compte de leurs compétences et de leurs capacités. Ainsi, la clarification et la conformité du jeu des acteurs apparaissent comme un premier enjeu.
- ▷ Les notions classiques de maîtres d'ouvrage, de maîtres d'œuvre et de « gérants » sont parfois difficiles à appliquer telles quelles. Elles ne facilitent pas toujours la nécessaire identification des « fonctions » indispensables à la « réussite » et à la pérennité des infrastructures et des services qu'elles abritent. Pourtant, une analyse fonctionnelle déterminant le rôle de chacune des parties prenantes à la bonne marche des ouvrages serait souvent bien utile.
- ▷ Les microréalisations peuvent concerner des équipements et des services variés, régis par des règles et des contraintes différentes, selon leur nature mais aussi les contextes locaux. La prise en compte de ces spécificités est déterminante pour raisonner des modalités de gestion et de fonctionnement d'un ouvrage.

2. La prise en compte des processus de décentralisation émergents

Les contextes de mise en œuvre des projets sont le plus souvent marqués par les réformes de décentralisation en cours, même si inégalement abouties. Les démarches classiques d'appui au développement local sont partout confrontées aux logiques de collectivités locales émergentes, ce qui change la donne de ces programmes et soulève de nouvelles questions, notamment :

- ▷ le positionnement des collectivités territoriales émergentes dans les dispositifs parfois conçus avant ces réformes est souvent ambigu ;
- ▷ les programmes doivent nécessairement prendre en considération les nouvelles compétences de ces collectivités, alors que ces dernières éprouvent souvent de grandes difficultés à les assumer ;
- ▷ ils doivent également inscrire leurs démarches d'animation locale dans des cadres plus formels qu'auparavant, mais qui sont encore étrangers à la plupart des acteurs locaux avec lesquels ils travaillent.

La mise en place de collectivités locales, dirigées par des élus, responsables du développement de leur territoire, invite à intégrer l'émergence de ces nouveaux acteurs dans les dispositifs de maîtrise d'ouvrage, même lorsque les capacités de ces collectivités sont encore limitées. À de rares exceptions près, il n'est plus concevable d'imaginer des programmes d'appui au développement local qui n'intègrent pas ou ne s'articulent pas avec des actions visant à renforcer les capacités de ces collectivités.

Ainsi, les communes sont désormais au centre des jeux d'acteurs qui se nouent sur les questions de maîtrise d'ouvrage de réalisations mises en œuvre dans le cadre de programme d'appui au développement. En effet :

- ▷ selon leurs compétences, elles doivent désormais assurer ou partager la maîtrise d'ouvrage de la plupart des infrastructures de services publics ;
- ▷ elles définissent en dernier ressort les priorités du développement de leur territoire. Ces priorités sont dorénavant une référence pour apprécier la pertinence des microprojets et des initiatives des acteurs locaux, que la définition d'axes prioritaires de développement doit aider à mettre en cohérence ;
- ▷ le respect des cadres légaux et réglementaires et la contractualisation formelle des rapports entre parties prenantes d'un projet ne doivent plus être des recommandations mais des obligations (d'où l'importance de travailler sur des cadres réglementaires qui encadrent la contractualisation entre acteurs publics et acteurs privés).

Du fait de l'émergence de ces collectivités, l'enjeu, en termes de construction sociale, n'est plus seulement le renforcement des capacités des « acteurs des sociétés civiles locales », mais bien l'articulation entre ces derniers et les collectivités territoriales émergentes.

Les programmes de développement territorial prennent progressivement de plus en plus en compte ces processus de décentralisation et les changements profonds qu'ils impliquent. Ces évolutions institutionnelles de fond changent généralement le positionnement des acteurs et les modalités d'intervention en matière d'appui au développement local. Néanmoins, les problématiques de maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et articulation aux différents niveaux de territoires, la complémentarité entre dispositif d'appui aux réalisations et appui institutionnel, et finalement l'adaptation de modèles d'intervention assez standards à des contextes très différents, restent – plus que jamais – d'actualité.

II. PREVOIR ET CLARIFIER LES ROLES DES DIFFERENTS ACTEURS

1. De l'initiation à la réalisation des ouvrages

Une communauté de quartier ou de village peut être l'espace politique où sont débattues, validées et précisées les idées de projets. Elle n'est cependant pas le seul lieu où s'apprécie leur pertinence. Elle n'a pas forcément les capacités ni la « vocation » d'en assurer la maîtrise d'ouvrage technique. Elle ne dispose pas systématiquement des statuts pour en devenir propriétaire. Le consensus social qui la caractérise n'est pas forcément favorable à l'expression des groupes minoritaires ou à l'innovation...

Les maîtres d'ouvrage uniques des petits projets locaux sont parfois bien difficiles à trouver. Dans un contexte de décentralisation, cette fonction globale est désormais l'apanage des communes. Mais les réformes de décentralisation sont des œuvres de longue haleine. Lorsqu'elles sont encore inachevées, les collectivités locales de base ont rarement les moyens d'assurer leurs nouvelles prérogatives. Ce décalage entre le cadre légal et les capacités d'action des communes ne simplifie pas le montage des projets de développement local.

Ainsi, pour raisonner un montage de projet de développement local il apparaît pertinent de raisonner d'abord par fonction pour ensuite débattre de la question suivante : Quels types d'acteurs peuvent assurer quelles fonctions ?

1.1 Les décideurs

La décision de réaliser ou non un projet d'intérêt collectif est souvent le fruit de processus complexes :

- ces processus associent systématiquement différents acteurs aux rôles et aux prérogatives diverses : les uns décident *in fine*, les autres sont consultés pour accord ou pour avis... ;
- ils s'inscrivent dans un ensemble de normes : dispositions légales et réglementaires, règles spécifiques d'un instrument financier contractuel, orientations politiques définies pour un territoire donné ;
- ils sont formalisés via le fonctionnement d'instances légales (les conseils des collectivités locales) ou « *ad hoc* » (les comités d'orientation, d'attribution et autres instances de concertation d'un programme...).

Ainsi, la diversité des contextes et des objectifs des programmes est telle qu'il est difficile de trouver de bonnes pratiques communes à ces processus, au-delà de conseils « bateaux » :

- l'indispensable participation des populations au processus ;
- la nécessaire formalisation des procédures ;
- l'incontournable prise en compte des cadres légaux rappelée ci-dessus ;
- la nécessaire cohérence entre modes de financement et processus de décision.

Par ailleurs, le choix des acteurs associés à ces processus de décision est souvent un enjeu de pouvoir. Pour les opérateurs de projet, la tentation est forte d'en limiter le nombre pour simplifier les procédures, alléger le fonctionnement des instances et, accessoirement, écarter des acteurs supposés gênants. Pourtant, cette recherche de l'efficacité se révèle parfois contre-productive, notamment quand les acteurs incontournables aux étapes ultérieures de l'accomplissement des projets sont écartés de la prise de décision initiale.

Ainsi, les projets dits de développement local entretiennent parfois des rapports ambigus avec les « pouvoirs locaux ». Ils les accusent souvent de conservatisme, de clientélisme, voire de corruption, et ils cherchent alors à les contourner. Mais ils peuvent difficilement se passer d'eux pour créer en peu de temps les consensus sociaux dont ils ont besoin pour agir.

1.2 Les « porteurs »

Les microréalisations qui réussissent sont souvent « portées » par un acteur local qui a à la fois la volonté de les voir se concrétiser, et le pouvoir de créer les conditions locales nécessaires à cette concrétisation. Ce porteur de projet a donc la capacité de :

- créer un consensus social local autour du projet ;
- mobiliser, si nécessaire, les ressources locales indispensables (les contributions en argent et en nature des populations locales) ;
- obtenir, le cas échéant, le soutien des autorités et convaincre les « décideurs » ;
- et, une fois le projet lancé, réguler les éventuels conflits que sa réalisation suscite, etc.

Cette fonction ne peut être assurée que par des acteurs qui disposent d'une réelle légitimité sociale, soit directement, soit par des jeux d'alliance. Elle ne couvre pas les mêmes registres, en fonction de la nature des projets, qui demandent des consensus sociaux plus ou moins forts selon qu'ils se situent au cœur ou à la périphérie de l'espace collectif, qu'ils bousculent ou non des règles ou des situations acquises, et en fonction des contextes plus ou moins conflictuels d'intervention.

1.3 Le « propriétaire »

Le « porteur » initial n'a pas forcément vocation à devenir propriétaire de l'équipement ou de l'infrastructure réalisée. Il n'en a pas toujours ni la volonté ni la capacité juridique. De plus, les institutions sociales capables de produire du consensus local n'ont pas forcément les compétences techniques nécessaires pour gérer et entretenir tous les types de patrimoine collectif.

Or, mieux vaut régler la question de la propriété légale des infrastructures ou des équipements avant la réalisation des investissements. À défaut, des conflits ultérieurs autour de leur appropriation peuvent en interdire ou en bloquer l'usage. Un bien qui n'est pas clairement approprié aura moins de chance d'être durablement géré et entretenu.

L'identification des propriétaires d'une infrastructure à usage collectif n'est pas toujours immédiate. Cette infrastructure peut se décomposer en plusieurs biens ayant plusieurs propriétaires (le foncier et le bâti ; les différents éléments de réseaux d'électricité, d'eau potable, d'irrigation). Les payeurs/collectifs (par dons et cotisations) ne sont pas forcément les futurs propriétaires. De plus, le circuit de l'argent des bailleurs (*cf.* ci-dessous) ne permet pas toujours de désigner clairement qui sont les personnes morales « bénéficiaires/propriétaires ».

En outre, les réformes de décentralisation en cours complexifient parfois la situation patrimoniale des infrastructures locales, au moins provisoirement, tant qu'elles demeurent inabouties. Sur le terrain, la répartition entre le patrimoine des communes naissantes et celui de l'État n'est pas toujours très claire. De même, la propriété des bâtiments à usages publics (par exemple dans le cas d'une école ou d'un centre de santé), construits et financés par des communautés ou des associations, est parfois ambiguë. Elle l'est d'autant plus quand l'entretien, la rénovation voire l'extension de ces bâtiments restent à la charge des dites communautés ou associations.

1.4 Les financeurs (les circuits financiers)

En principe, le propriétaire assure et décide du financement de « son » investissement en toute clarté. Qu'il mobilise ses ressources propres, obtienne une subvention, ou recourt à l'emprunt, il devrait être clairement l'ordonnateur des dépenses. Chaque fois que le montage d'un projet s'écarte de cette règle, il risque de créer des confusions entre payeur, propriétaire et responsable technique de la réalisation. Cette confusion peut compliquer ultérieurement la gestion de l'infrastructure.

Or, l'application de cette règle « payeur/propriétaire » ne va pas de soi. Les projets d'appui au développement local ont parfois de bonnes raisons de ne pas la respecter. En effet, dans certains pays, face aux difficultés de gestion des communes et aux déficiences de l'administration du Trésor, les fonds d'investissement de certains programmes choisissent de régler directement les entreprises sans que leurs versements ne transitent par les circuits publics et n'apparaissent clairement comme une subvention dans la comptabilité des communes. Il leur arrive également de verser les sommes nécessaires pour la rénovation d'un bâtiment public ou communal à l'association qui l'entretient sans en être propriétaire (par exemple des associa-

tions de parents d'élèves dans le cadre de la réhabilitation d'écoles), créant alors une certaine confusion entre le propriétaire qui est souvent la commune, le gestionnaire, l'APE et le financeur, le programme.

Ainsi, il n'est pas toujours facile de concilier la cohérence des circuits financiers et l'efficacité de l'action : la mobilisation des fonds d'investissement sous la forme de subventions allouées directement au budget des communes devrait être la règle, notamment dans le cadre d'un projet d'appui communal mis en œuvre par une coopération décentralisée. Mais la complexité des circuits financiers du Trésor Public dans certains pays génère parfois des délais de mise à disposition des fonds incompatibles avec les contraintes de ce type de projet. La trop faible autonomie des communes, mais aussi parfois leur endettement antérieur vis-à-vis de créanciers prioritaires, peuvent aboutir à ce que les fonds soient utilisés à d'autres fins que celles prévues par le projet et le partenaire financier.

1.5 Le « réalisateur »

Ce que nous appelons ici le « réalisateur », à mi-chemin entre l'appui à maîtrise d'ouvrage et le maître d'œuvre selon les situations, désigne la personne physique ou morale qui assume la responsabilité de la bonne réalisation de l'ouvrage, et donc gère l'interface avec les entreprises et les fournisseurs et, le cas échéant, mobilise les participations locales.

Là encore, l'institution qui assure ce rôle, la façon dont elle va l'assurer et ses responsabilités, doivent être définies avec suffisamment de précisions, suffisamment en amont, dès la conception de la réalisation. Cela ne va pas non plus toujours de soi, selon la nature des réalisations, les capacités des « porteurs » ou des « propriétaires », et les ressources humaines du contexte.

L'absence d'un « réalisateur » clairement désigné et doté des capacités nécessaires contribue souvent aux difficultés de mise en œuvre et de finition des ouvrages. Concrètement, elle se traduit par exemple par l'absence de procédures claires et efficaces de réception des travaux. Ainsi, la non-définition de ces responsabilités peut être à l'origine de situations complexes et conflictuelles lorsque les projets n'aboutissent pas aux réalisations escomptées.

2. L'utilisation et la gestion des réalisations

2.1 Le projet avant l'infrastructure

L'infrastructure ou l'équipement ne devraient être qu'un des éléments d'un projet global cohérent comprenant réalisation d'infrastructure, conception et organisation du service qu'elle propose, modalités de fonctionnement... Or, les infrastructures sont souvent achevées avant la conception et la mise au point de l'activité pour laquelle elles ont été réalisées. Les conditions nécessaires à l'organisation durable de cette activité ne sont alors pas forcément réunies, et la réalisation « en dur » risque dans ces conditions de rester inutilisée, ou d'avoir une durée de vie très réduite. Ce risque est inégal selon la nature des « projets ». Faible pour les infrastructures de services publics (éducation, santé) construites avec l'accord de l'administration, il est réel pour les services sociaux collectifs dont la pérennisation dépend plus des acteurs locaux. Il est également important pour les services marchands (eau, électricité) aux contraintes économiques et organisationnelles plus exigeantes. Il est enfin maximum pour les infrastructures économiques nécessitant compétences en gestion financière et gestion collective, ainsi qu'une définition de règles claires pour l'utilisation des éventuels bénéfices.

La règle devrait être : « la conception du projet précède, ou pour le moins, accompagne, l'infrastructure ». Mais il est bien souvent plus facile et plus valorisant de commencer par la construction « en dur ». Beaucoup croient que l'infrastructure suscitera nécessairement les dynamiques collectives qui aboutiront aux bonnes organisations. Or, cet enchaînement vertueux n'est pas automatique.

2.2 L'organisation des services collectifs

La plupart des réalisations soutenues par les projets de développement local visent à améliorer l'accès et la qualité des services destinés aux populations. Beaucoup d'entre eux impliquent une collaboration entre acteurs publics, opérateurs associatifs ou privés, et souvent organisations d'usagers.

Les modalités détaillées de ces collaborations ne peuvent être élaborées, en général, que « chemin faisant ». Mais le rôle, les responsabilités et les prérogatives des différents protagonistes doivent être clarifiés le plus tôt possible. Cette clarification fait partie des conditions de la faisabilité du projet. Elle doit concerner l'organisation du service, les modalités de son financement et celles de sa gouvernance²⁸.

Cette clarification peut dans certains cas nécessiter une « simple » négociation entre structures existantes ; par exemple une collectivité locale, une association chargée de la gestion de l'équipement et une association de quartier. Elle peut aussi exiger un travail d'ingénierie sociale plus complexe visant à la création de nouvelles institutions : comités de pilotage, associations d'usagers, coopératives de prestataires de services, comités de gestion, organisations inter-villageoises ou inter-quartiers, etc.

2.3 L'inscription des projets locaux dans des ensembles plus vastes

Une fois réalisés, les microprojets exigent souvent des actions complémentaires conduites à des échelles territoriales plus vastes, au-delà de l'échelon local, pour atteindre leur plein impact. Ils demandent par exemple à être reliés à des programmes d'information ou de sensibilisation (campagnes d'éducation sanitaire, actions pour la scolarisation des jeunes filles, etc.). Ils peuvent nécessiter, en milieu rural, l'organisation de réseaux pour assurer leur approvisionnement en fournitures ou pièces détachées, et faciliter leur évolution ultérieure.

La conception de ces microprojets devrait donc inclure leur mise en relation avec les institutions susceptibles de promouvoir ce type de campagne, ou d'accompagner durablement ces mises en réseaux. Les acteurs locaux qui assureront l'interface avec ces institutions ne sont pas forcément les gestionnaires du service ni les propriétaires de l'infrastructure. Par exemple, l'éducation sanitaire qui accompagne la construction d'un point d'eau peut être conduite par une association de femmes, par le personnel ou encore par les responsables d'un poste de santé. La première permet de toucher la population féminine, souvent directement concernée par l'hygiène et la santé des enfants, les seconds sont particulièrement crédibles pour conduire ce type d'action, même s'ils n'ont pas un lien direct avec la construction ou la gestion du point d'eau.

²⁸ Elle doit aussi parfois porter sur la fixation des tarifs des services marchands concédés par les collectivités publiques, sur la répartition des plus-values dégagées par ces services et sur leur évolution. En l'absence d'accords préalables suffisamment clairs et détaillés sur ces modalités de gestion, les risques de conflits entre collectivité, gérant et usagers de ces services sont importants. Ils sont par exemple fréquents autour de la gestion des marchés où s'opposent les intérêts d'organisations locales villageoises ou de quartiers et ceux des communes. Ces conflits peuvent aller jusqu'à l'interruption du service, une fois les infrastructures réalisées.

2.4 La prise en charge des coûts récurrents

La pérennité du service et de l'infrastructure qui l'abrite dépend pour une grande part de son futur équilibre financier. Celui-ci implique souvent la prise en charge de ses frais récurrents par ses bénéficiaires ou par leur communauté.

Les conditions de cet équilibre et les modalités de cette prise en charge devraient être étudiées et définies avant l'engagement du projet. Elles sont peu contraignantes quand il s'agit d'assurer l'entretien courant d'un bâtiment, destiné à abriter un service financé par ailleurs. Elles sont plus complexes dès lors qu'elles doivent prendre en compte des flux de dépenses plus importants et plus réguliers, comme la rémunération ou l'indemnisation du personnel chargé d'assurer le service. La définition des modalités de prise en charge demande alors une vision un peu plus prospective de l'évolution de l'activité. Les arrangements initiaux conclus dans l'enthousiasme de la création d'un nouveau service ne sont pas toujours durables. Ainsi, les services exclusivement fondés sur du bénévolat peinent souvent à fonctionner durablement sur cette base. Ils deviennent avec le temps trop exigeants pour les personnes qui les assurent.

2.5 L'entretien du gros œuvre

Les services communautaires et les services publics locaux cohabitent souvent dans des contextes de réformes de décentralisation récentes. Les ressources des collectivités publiques y sont très faibles. Ce contexte conduit les promoteurs de certains services (accès à l'eau potable, aménagement, pistes rurales) à vouloir mettre sur pieds des organisations locales qui, non seulement, assurent l'entretien courant des infrastructures, mais aussi effectuent des provisions destinées à prendre en charge l'entretien ultérieur du gros œuvre.

Cette dernière ambition de prise en charge du gros œuvre par des organisations locales aboutit rarement :

- d'une part, elle met la barre trop haute en demandant aux populations de financer en monétaire des travaux qui, pour l'essentiel, ne pourront être assurés que par des entreprises extérieures compte tenu des compétences qu'ils requièrent (alors que l'entretien courant peut généralement être assuré par de la main d'œuvre locale) ;
- de plus, en dehors de la zone CFA, il n'est pas sûr, compte tenu des risques d'inflation des monnaies locales, que les associations d'usagers aient toujours intérêt à faire des provisions en monnaie locale, pour financer quatre ou cinq ans plus tard des biens importés (ciment, canalisation, travail d'engins) ;
- la maîtrise d'ouvrage de travaux d'une certaine ampleur reste hors de portée de beaucoup d'organisations locales en termes de capacités de suivi et de compétences techniques. La constitution de provisions par ces dernières ne résout donc que très partiellement le problème posé pour l'entretien à long terme du gros œuvre ;
- enfin, cette ambition ignore parfois la mise en place de politiques publiques décentralisées, mettant les communes en position et en capacité d'assurer, au moins à *minima*, les investissements et le rôle de maîtrise d'ouvrage qu'elles devraient assumer.

III. INSCRIRE CES PROJETS DANS LES CADRES LEGAUX ET DES MONTAGES CONTRACTUELS CLAIRS

1. L'inscription de ces projets dans leur cadre réglementaire et juridique

1.1 Les cadres légaux et réglementaires sectoriels

Il arrive encore que des microprojets soient financés par des programmes de développement local sans respecter les règles administratives en vigueur. La pression de la demande locale et l'autonomie de gestion des fonds d'investissement gérés par les projets aboutissent parfois à la construction d'infrastructures de service public qui ne respectent pas les procédures et les normes définies par les services de l'État (autorisation préalable, respect des cartes scolaires et sanitaires, normes techniques, etc.).

Ces manquements s'expliquent par plusieurs facteurs :

- Le cadre juridique et administratif qui régit l'organisation des services publics n'est pas toujours stable ni bien défini. De plus, les acteurs locaux – organisations de base mais aussi collectivités locales – ne sont pas nécessairement bien informés des évolutions légales et normatives.
- Les administrations de l'État en charge de ces services sont rarement très présentes dans les quartiers défavorisés et dans les zones rurales enclavées où interviennent ces programmes. Les règles du droit public y sont généralement inégalement appliquées.
- Ces administrations sont parfois peu efficaces. Même si les règles sont connues, les lenteurs des démarches et les délais nécessaires à l'obtention des autorisations officielles n'incitent pas les porteurs de microréalisations à respecter les cadres réglementaires.
- Enfin, les porteurs de projets ne sont souvent guère incités par le programme qui les finance et les accompagne à mobiliser les administrations publiques compétentes. Ces programmes sont en général pressés par le temps, jugés sur leur vitesse de décaissement, et souvent évalués à leurs résultats immédiats plus qu'à leur impact à long terme. Or, l'implication d'une multiplicité d'acteurs, notamment publics, demande des temps de discussion et de négociation qui risquent de ralentir le processus.

Pourtant, la non-prise en compte des cadres législatifs et réglementaires s'avère souvent contre-productive. En effet, elle nuit souvent à la qualité et à la durabilité des services rendus aux populations. Elle procède généralement d'une vision dépassée du « développement local » qui fait abstraction des enjeux politiques, en particulier l'évolution des rapports entre population et institutions publiques, qui devraient pourtant être au cœur de leurs objectifs.

L'inscription des projets portés par des acteurs locaux dans ces cadres législatifs et réglementaires demande un travail en amont d'accompagnement « microprojet par microprojet ». Il convient notamment de :

- connaître et informer les acteurs locaux des contraintes légales et réglementaires qui s'appliquent à leurs initiatives ;
- s'informer sur les politiques sectorielles dans lesquelles elles s'inscrivent pour pouvoir éventuellement expliquer et anticiper les évolutions de ces cadres ;
- connaître l'environnement institutionnel immédiat, la répartition des compétences et les pratiques effectives des différents services de l'État, pour être capable ultérieurement de faciliter les démarches des porteurs de projets.

1.2 Les situations foncières

Les infrastructures de services publics ou collectifs construites sur des terrains dont la situation foncière n'a pas été éclaircie se retrouvent souvent l'enjeu de conflits locaux qui finissent par en empêcher le bon fonctionnement. Les ayants droit au terrain se manifestent parfois après leur construction pour tenter de s'accaparer les investissements réalisés.

Or, la clarification des situations foncières est souvent délicate sur des territoires où cohabitent droit légal et règles coutumières. Il est pourtant nécessaire de connaître les règles et les usages en vigueur sur un espace donné pour pouvoir ensuite accompagner les démarches nécessaires à chaque microprojet. Celles-ci n'aboutissent pas forcément à la délivrance d'un titre légal. Mais un minimum d'enquêtes et de consultations préalables permettent souvent de se rattacher soit au droit légal, soit au droit coutumier, et de faire officialiser publiquement la vocation du foncier attribuée à la construction.

1.3 Le statut légal des porteurs de projets

Les organisations locales à l'initiative d'une microréalisation ne sont pas forcément, au départ, des personnes morales qui disposent d'un statut légal d'association, de coopérative ou d'une autre forme de groupement officiellement reconnu. Or, les démarches qu'elles auront à entreprendre (signer des contrats avec une entreprise, solliciter une subvention publique) ou les rôles qu'elles auront à jouer (la gestion ultérieure de l'ouvrage réalisé) peuvent exiger un tel statut et la reconnaissance officielle qui y est associée.

Ces organisations informelles aux yeux de la loi peuvent néanmoins être des structures sociales solides aux fonctionnements très codifiés. Il n'est pas toujours très pertinent de les inciter à se doter d'un statut formel. Cela aboutit parfois à des confusions finalement préjudiciables à la bonne fin des projets.

Il convient donc d'anticiper les montages institutionnels qui permettent de concilier le fonctionnement des « institutions locales », l'équilibre entre les groupes sociaux concernés, la fonctionnalité du jeu d'acteurs et son inscription dans le cadre juridique qui s'impose à tous.

Cette conciliation passe parfois par des compromis un peu bancals : une association formelle « *ad hoc* » joue souvent le rôle d'une sorte de « maître d'ouvrage délégué » d'une institution locale, de village ou de quartier, qui garde le contrôle social de la construction puis de l'utilisation de la future infrastructure.

2. La contractualisation

2.1 Des contrats écrits et formels

Quand les réalisations physiques soutenues par ces programmes d'appui au développement local sont importantes en matière d'investissement, elles font généralement l'objet de contrats formels. Ces contrats engagent les entreprises qui les construisent ou les équiper, la personne morale qui, *in fine*, assure le rôle de maître d'ouvrage et la structure qui gère les fonds du programme. Ce sont souvent des conventions tripartites signées entre ces trois acteurs, conçues à partir de modèles standards.

Les arrangements prévus pour la gestion des infrastructures, leur « mise en vie » et leur entretien, font moins systématiquement l'objet d'accords écrits. De tels accords sont plus difficiles à élaborer. Sauf pour quelques types d'infrastructures standards (écoles, centres de santé), ils

doivent être conçus au cas par cas. Ils concernent alors souvent des règles d'usage que les acteurs ne peuvent pas définir *a priori* avec précision, du moins sans expérimentation préalable. Aussi, ces contrats doivent alors plutôt s'attacher à prévoir comment seront fixées ces règles plutôt que de tenter de les définir trop tôt.

De tels accords écrits n'apparaissent pas toujours utiles aux organisations locales de villages ou de quartiers, qui se réfèrent rarement à des documents écrits. Ils sont pourtant utiles pour prévenir des conflits ultérieurs et sécuriser la gestion « d'innovations » pour lesquelles ces organisations n'ont pas de référence. Ils deviennent souvent indispensables dès lors que cette gestion va mettre ces communautés en relation avec des institutions formelles (publiques ou privées) qui, elles, se réfèrent systématiquement à un cadre institutionnel formel. C'est en particulier le cas des nouvelles collectivités locales.

2.2 Des arrangements et des règles publiques

A contrario, la signature d'un contrat par deux ou trois « notables » ne garantit pas que les règles définies par écrit fassent effectivement l'objet d'un consensus, et qu'elles aient ainsi de grandes chances d'être appliquées. Les sociétés et les organisations locales ont en général leurs propres modalités pour clore un débat public et officialiser les règles adoptées à l'issue de ce débat. Les programmes d'appui aux initiatives locales doivent donc également se référer à ces modalités pour valider les nouveaux arrangements qu'ils ont contribué à produire. À défaut, ils courent le risque de voir ces arrangements s'effriter, surtout si ces derniers remettent en causes des privilèges ou des inégalités antérieures.

IV. CONCLUSION

Au final, l'analyse de ces programmes de microréalisations ou d'appui au développement local incite donc à porter une attention plus grande au montage des microprojets et aux dispositifs d'appui qui complètent les outils de financement.

Cette analyse invite également à interroger la pertinence de ce type d'approche au regard des contextes où elles sont appliquées et des réformes de décentralisation en cours dans la plupart des pays en développement. Leur application dans des environnements difficiles est parfois si exigeante qu'elles n'y sont pas forcément très efficaces, surtout dans le cas de projets conçus à trop petite échelle ou sans suffisamment de moyens.

En effet, les démarches de planification participative demandent souvent plus de temps et de moyens que les projets d'appui n'en disposent. De plus, elles aboutissent parfois à l'expression de priorités hors d'atteinte dans des contextes particulièrement enclavés ou difficiles. Enfin, elles exigent de travailler sur plusieurs échelles territoriales à la fois, toutes les demandes locales ne pouvant trouver de solution au seul niveau local (quartier ou village). Cette exigence est difficile à satisfaire pour des dispositifs d'appui multisectoriels qui interviennent dans des environnements institutionnels parfois peu réactifs.

Finalement, les démarches d'appui au développement local/microréalisations se révèlent des démarches exigeantes en termes de diagnostic préalable et d'analyse, en termes de temps et de souplesse de mise en œuvre, et en termes d'adaptabilité au contexte d'intervention et ses évolutions, parmi lesquelles une des principales est le processus de décentralisation en cours.

Éléments de bibliographie

1. Sur le diagnostic préalable

Kibler J.-F., Perroud C., *Concevoir une démarche de développement local : l'élaboration de la stratégie initiale du volet « développement local » d'un projet de sécurité alimentaire dans l'Androy*, Coopérer aujourd'hui n° 45, Gret, juin 2005, 76 p.

Lavigne Delville Ph., *Regards sur la pratique des enquêtes participatives*, Coopérer aujourd'hui n°17, Gret, octobre 2000, 24 p. (téléchargeable sur le site du Gret).

Lavigne Delville Ph. (dir.), Sellamna N-E. (dir.), Mathieu M. (dir.), *Les enquêtes participatives en débat : ambition, pratiques et enjeux*, Gret/Karthala, 2000.

Lavigne Delville Ph., *Contre l'autisme des projets, analyser les pratiques préalables à l'intervention*, Note méthodologique de la Direction scientifique n° 3, Gret, octobre 2001.

Marette M. (dir.), Faure E. (collab.), Billard F. (collab.), *Guide du développement local : maîtrise d'ouvrage, méthodologies, expériences*, DATAR, 1986.

« Cadres et outils d'analyse de diagnostic : de l'analyse à la communication », *Échos du COTA*, n° 94, 2002/03.

Mieux connaître le territoire communal : la monographie, un outil d'animation et de concertation, GRDR, 2005 + CD-Rom.

Décider et gérer la ville autrement : vers la construction d'outils méthodologiques pour l'identification, la planification et la gestion concertées des priorités locales, Enda Maghreb, Prodec, Maroc, 2001.

Le diagnostic de territoire au service du projet, FN CIVAM, ADIR, 1995.

2. Sur l'appui aux organisations de base

Bako Arifari N., *Dynamiques et formes du pouvoir politique en milieu rural ouest africain : étude comparative sur le Bénin et le Niger*, Marseille, EHESS, Direction Bierschenk T., 1999.

Braïlowski A., *Intermédiation sociale et construction institutionnelle*, Coopérer aujourd'hui n°15, Gret, août 2000, 34 p.

Jacob J.-P., Margot F., *Administration locale et organisations paysannes au Burkina Faso : le rôle du gouvernement local dans le développement rural : étude sur le rôle des collectivités publiques locales dans le développement rural*, SEREC, IUED, mars 1993.

Lavigne Delville Ph., *La rizière et la valise : irrigation, migration et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal*, Gret/FPH, 1991.

Lavigne Delville Ph., « Courtiers en développement ou entrepreneurs politiques ? Les responsables d'associations villageoises de développement dans la région d'émigration internationale (Sénégal, Mali) » in Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan, dir., *Courtiers en développement, les villages africains en quête de projets*, Stuttgart/Paris, Apad/Karthala, 2000.

Lavigne Delville Ph., Kuhn R., Rosner P.-M., Thibault D., Thi Thai Bui, *Organisations locales et services de proximité. L'expérience du projet Dialogs en appui au développement économique et social de zones rurales du Nord Vietnam*, Consortium Dialogs, Hanoi, 2006, (téléchargeable sur le site du Gret).

Lavigne Delville Ph., Rosner P.-M., *Accompagner l'émergence et l'institutionnalisation de services de proximité. Grille d'analyse et repères méthodologiques à partir du projet Dialogs (Vietnam)*, Coopérer aujourd'hui n°58, Gret, avril 2008, 56 p. (téléchargeable sur le site du Gret).

Le Meur, Pierre-Yves, *Décentralisation et développement local : espace public, légitimité et contrôle des ressources*, Gret, Coopérer aujourd'hui n°34, décembre 2003, 20 p.

Olivier de Sardan J.-P., *Anthropologie et développement*, APAD/Karthala, 1995.

Olivier de Sardan J.-P., Dagobi A. E., « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », in *Politique Africaine* n°80, décembre 2000.

3. Sur l'appui à maîtrise d'ouvrage de réalisations de développement local

Dubresson A. (dir.), Fauré Y.-A. (dir.), *Décentralisation et développement local : un lien à repenser*, Revue Tiers Monde n° 181, 2005.

Neu D., *Les communes doivent-elles avoir le monopole du financement du développement local ?* Techniques financières et développement, n° 80, 2005.

Peemans J.-Ph., *Les enjeux d'une réflexion sur la décentralisation et le développement local en Afrique au Sud du Sahara : quelques remarques introductives*, 1997.

est disponible sur le site du Gret : www.gret.org/ressources en ligne

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie élective. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

La collection « Coopérer aujourd'hui » est dirigée par Philippe Lavigne Delville.

► Derniers titres parus

n° 58. « Accompagner l'émergence et l'institutionnalisation de services de proximité. Grille d'analyse et repères méthodologiques à partir du projet Dialogs (Vietnam) » (Lavigne Delville Ph. [Gret], avec la collaboration de Kuhn R., Thibault D. [Gret], Thi Thai Bui [Vasi], Gret/Direction scientifique, avril 2008, 56 pages).

n° 59. « À la recherche du chaînon manquant. Construire des articulations entre recherche en sciences sociales et pratique du développement » (Philippe Lavigne Delville [Gret], Gret/Direction scientifique, avril 2008, 22 pages).

n° 60. « Identification et faisabilité en micro-assurance santé : démarche et outils. L'expérience du projet SKY (Cambodge) » (Cedric Salze et Aurore Duffau [Gret], Christine Poursat, Gret/Direction scientifique, avril 2008, 45 pages).

n° 61. « Pouvoirs locaux et modes de gouvernance dans les campagnes nigériennes. Un espace public est-il possible ? » (Jean-Pierre Olivier de Sardan [Lasdel Niger], Gret/Direction scientifique, septembre 2008, 47 pages).