Les documents de travail
de la Direction scientifique

août 2001

Coopérer aujourd'hui n° 25

➤ Philippe Lavigne Delville, Nathalie Gauthier

Financement du développement : la mécanique des fonds

Ambitions et pratiques des « fonds de développement »
Tome I. Synthèse

Compte rendu du séminaire Gret de Rambouillet, septembre 2000

Le mécanisme des fonds de développement est perçu comme une façon d'améliorer la qualité des actions financées et leur adéquation aux demandes locales. Observe-t-on les effets attendus ? À quelles conditions ? Quels principes stratégiques et méthodologiques pour réfléchir et élaborer des fonds ? Les fonds ne sont que des outils, au service d'une stratégie de développement, la pertinence de leur construction institutionnelle et de leurs règles est déterminante dans leurs effets.

Groupe de recherche et d'échanges technologiques

GRET

Table des matières

Résumé 5

SYNTHÈSE 8

Pourquoi des « fonds de développement » ? 8

Quels enseignements tirons-nous des expériences ? 8

Quels éléments de méthodologie ? 9

I. INTRODUCTION 11

1. Les enjeux d'une réflexion sur le financement du développement 11
2. La thématique des fonds 12
3. Echanger à partir des pratiques 12

II. POURQUOI DES FONDS ? 13

1. Répondre à la demande et assurer une meilleure efficience des financements 15
2. Clarifier les modalités de prise de décision 15
3. Donner un pouvoir de décision aux acteurs locaux et favoriser les apprentissages 16

III. DE LA THÉORIE AUX PRATIQUES : SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS 17

1. Quatre cas variés 18
   - 1.1 Financer des microprojets collectifs dans les quartiers urbains : Fourmi 18
   - 1.2 Financer des petites infrastructures hydrauliques rurales : les fonds du projet Chin State et Rakhine, au Myanmar 18
   - 1.3 Financer la gestion de terroir et donner le pouvoir aux paysans : le Fil à Sikasso (Iram) 19
   - 1.4 Financer le conseil aux petites entreprises agroalimentaires 19
2. Enseignements et débats 19
   - 2.1 Pas toujours des « fonds », au sens propre 20
   - 2.2 Quel ancrage institutionnel pour les fonds ? Sortir de la boîte noire sur les choix politico-institutionnels 21
   - 2.3 Réponse aux demandes locales et cohérence territoriale 24
   - 2.4 Quelle pérennité financière ? 25
   - 2.5 Associer les acteurs locaux aux décisions aboutit-il à favoriser les acteurs dominants ? 28
   - 2.6 A quelles conditions les fonds permettent-ils une responsabilisation et des apprentissages ? 30

IV. ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE 32
1. Objets et conditions de financement : les règles de financement 32
2. Montages institutionnels 35
2.1 Logique projet ou outil d'acteurs locaux ? 36
2.2 Centralisation ou décentralisation ? 38
2.3 Quel pilotage ? 38
3. Règles et procédures de prise de décision 39
3.1 Critères de validation des projets et rôle de l'instance de sélection dans le processus 39
3.2 Qui présente et défend le dossier ? 41
V. CONCLUSION 42
ANNEXES 43
ANNEXE 1 BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE 45
1. Cas étudiés pour cet atelier 45
2. Autres références 45
ANNEXE 2 GRILLE DE DESCRIPTION DES CAS 47
1. Contexte général 47
2. Pourquoi se préoccuper des mécanismes de financement ? 47
3. Pourquoi créer un fonds ? 47
4. Règles de financement 48
4.1 Projets éligibles aux financements du fonds 48
4.2 Modalités et procédures de financement 48
4.3 Si les financements accordés sont sous forme de crédits 48
5. Itinéraire du porteur de projet 48
5.1 Initiative de la demande 48
5.2 Élaboration du dossier de demande de financement 48
5.3 Remise de la demande de financement 49
5.4 Déblocage des financements acceptés 49
6. Montage institutionnel et procédures de prise de décision 49
6.1 Montage institutionnel 49
6.2 Instances de décision 49
6.3 Examen du dossier et critères de décision 49
6.4 La pérennité de la réalisation est-elle prise en compte dans la décision de financer ? Méthode d'analyse et d'évaluation de la demande 50
7. Suivi-évaluation 50
7.1 Existe-t-il un système de suivi et évaluation ? 50
7.2 Suivi-évaluation du fonds 50
7.3 Suivi-évaluation des financements octroyés 50
8. Enseignements tirés de la pratique 50

8.1 La création du fonds conduit-elle à une plus grande adéquation des actions financées aux demandes de financement des populations cibles ? 50
8.2 Quels sont les effets de la dissociation de l'appui technique et de l'appui financier ? 51
8.3 Perspectives d'évolution institutionnelle 51
8.4 Pérennité financière 51
ANNEXE 3 LES SCHÉMAS DES DISPOSITIFS 53

Résumé

Par Elizabeth Paquot

Après des années de recul et d'expérimentation, il paraissait utile de faire le point sur les fonds de développement. Le Gret a donc lancé un programme de réflexion sur ce thème, dont ce texte constitue la synthèse.

L'analyse des fonds s'inscrit dans un ensemble de réflexions méthodologiques faisant suite à une prise de conscience de certains effets pervers des projets de développement. Celle-ci vise à modifier les règles du jeu et les relations entre acteurs, de façon à donner plus de responsabilités et de pouvoir effectif aux acteurs locaux dans la préparation et la décision des projets qui les concernent. Pour favoriser l'émergence de tels projets, il parait important de créer des fonds adéquats, qui permettent de financer de façon intelligente des actions de développement ou de conseil. Leur création poursuit trois objectifs principaux : répondre à la demande et assurer une meilleure efficience des financements ; clarifier les modalités de prise de décision ; donner un pouvoir de décision aux acteurs locaux et favoriser les apprentissages.

La méthodologie employée lors de l'analyse prend appui sur l'étude de cas (4) et la formulation d'une grille de questionnement visant à expliciter le dispositif en le restituant dans son contexte et par rapport aux objectifs du projet. Cette démarche a permis de mettre en évidence que l'établissement de fonds basé sur une intervention répondant uniquement à la demande aboutit en fait à une somme de réalisations, toutes pertinentes en elles-mêmes, mais sans cohérence ni priorités dans l'affectation des moyens.

Sans vouloir créer des formules applicables partout, ce document pointe quelques éléments clés permettant de réfléchir sur les choix de montage, porteurs d'enjeux non négligeables, pouvant produire une structure d'incitation et d'actions pour les porteurs de projets.

L'étude montre notamment que :

- La création de fonds s'inscrit avant tout dans un cadre institutionnel, avec un mode d'implication spécifique; et que la réponse aux demandes locales doit prendre en compte la cohérence territoriale.
- La recherche d'une telle cohérence et d'une allocation optimale des ressources passe par l'articulation de ces fonds avec la planification territoriale et les plans de développement villageois.
- Le dispositif doit associer les acteurs locaux. La solution de facilité consiste à créer un dispositif autonome, mobilisant éventuellement quelques acteurs locaux pour la prise de décision. Cependant, ce type de dispositif projet peut être porteur d'effets pervers (résistance, absence d'impact durable…), peut favoriser les acteurs dominants, ou encore permettre à l'intervenant de créer les instances qu'il veut, ou réorganiser le tissu institutionnel local en fonction de ses propres objectifs.
- Pour être efficace, le mode d'implication (et de régulation) des différents acteurs et actions doit relever de choix politiques et stratégiques essentiels qui devraient être explicités et fondés sur une analyse politico-institutionnelle préalable. Il doit aussi favoriser la responsabilisation et l'apprentissage afin d'associer les acteurs locaux sans pour autant privilégier les acteurs dominants et les projets soutenus ou portés par eux.

- Une intervention pour être efficace doit passer par une dissociation, au moins en partie, des procédures de décision sur le financement et du dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale; avec la construction d'un dispositif de garde-fous et de régulation qui veille à la qualité de l'appui à la maîtrise d'ouvrage et du diagnostic et sa capacité stratégique, aux critères et règles de financements, à la défense d'un intérêt général. La qualité des règles et des procédures forme un second niveau de garde-fous. Ce dispositif doit permettre d'assurer que les critères objectifs soient les critères principaux de développement. C'est là un des enjeux essentiels du dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Sans une capacité à travailler avec l'ensemble des acteurs, seuls ceux qui sont à même de présenter des projets recevables peuvent avoir accès à des fonds de développement. Un tel dispositif s'avère nécessaire, car rares sont les cas où les acteurs sont d'emblée aptes à élaborer et proposer leurs projets. Aussi, une démarche efficace d'appui consiste à permettre aux porteurs de projets d'apprendre à élaborer leurs projets, à les aider à élaborer leur action, à envisager des conditions de viabilité et à les préparer à maîtriser la gestion et la maintenance des projets, en favorisant une meilleure maîtrise des relations avec les entrepreneurs, les autorités locales et les services techniques, incitant par ce fait à une transparence des coûts d'ouvrages. L'objectif de responsabilisation n'est vraiment atteint que lorsque les maîtres d'ouvrage locaux sont en mesure de présenter leur dossier. Il faut donc penser aux critères de validation et au rôle de l'instance de sélection. Au niveau des instances de décision, les apprentissages doivent porter sur l'expérience de mécanismes de concertation et de prise de décision plus rigoureux et transparents, dans un processus de démocratie participative à l'échelle locale.
- La viabilité et la maintenance des fonds nécessitent une part d'autofinancement. Cette méthode peut faire tomber certaines demandes opportunistes et favoriser une mobilisation et une forte implication des acteurs locaux. Cependant, mobiliser des ressources fiscales locales pose le problème de l'ambiguïté des cotisations. Néanmoins, même de façon limitée, ces ressources permettent d'accroître une certaine légitimité, et donc d'améliorer les recouvrements. La création d'un autorité financière partielle semble une option, surtout face aux bailleurs qui rechignent à s'engager pour des raisons évidentes dans la durée. Le concept de fonds régionaux refait aussi surface comme option, mais ils supposent une volonté de coordination et l'acceptation d'une certaine fongibilité des moyens; et ne satisfont pas complètement les soucis de visibilité, de transparence et de contrôle des bailleurs.
- Ce n'est pas l'outil " fonds " en lui-même qui est productif, mais la façon dont il est conçu et s'inscrit dans une stratégie de développement, en accordant une réelle attention stratégique et méthodologique aux dispositifs, règles et procédures de financement. D'où l'importance de maîtriser " la mécanique des fonds " pour assurer que les choix opérationnels soient réfléchis et cohérents avec le contexte d'intervention et avec la stratégie. Le financement n'est pas non plus une fin en soi, mais un moyen pour mettre en œuvre une stratégie de développement pérenne. Les stratégies institutionnelles et financières d'insertion reposent sur un dispositif de proximité, et la pérennité financière est assurée par les fonds de subvention et par l'équilibre des dépenses et recettes. Cependant, dans certains cas, la pérennité peut n'être ni envisageable, ni nécessaire.
- L'étude pose aussi des questions subsidiaires souvent non débattues comme celles du choix du pilotage à instaurer pour assurer une sélection pertinente des projets et une bonne gouvernance du dispositif.

- Clarifier les objectifs stratégiques et politiques que l'on donne à l'intervention, en fonction du contexte politique et institutionnel dans lequel elle s'inscrit, réfléchir en fonction de cela au dispositif d'intervention, en travaillant sur les choix d'alliances et de partenariats, ainsi que sur les modalités de financement et d'appui à la maîtrise d'ouvrage, sont et demeurent des dimensions essentielles. Il faut, par ailleurs, veiller à une cohérence des objets et conditions de financement (et notamment à définir les porteurs de projets et les objets financés), pour que les règles de financement et de projets soient adaptées.

Synthèse

Pourquoi des « fonds de développement » ?

L'intérêt pour les fonds résulte d'une prise de conscience d'un certain nombre d'effets pervers des projets, où la logique de l'offre l'emporte souvent sur la logique de la réponse à la demande. L'émergence des fonds s'inscrit dans un ensemble de réflexions méthodologiques visant à modifier les règles du jeu et les relations entre acteurs, de façon à donner plus de responsabilités et de pouvoir effectif aux acteurs locaux dans la préparation et la décision sur les projets les concernant. Pour favoriser l'émergence de projets élaborés et pilotés par les acteurs locaux, il est apparu important de dissocier, au moins en partie, les procédures de décision sur le financement et le dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, et d'accorder une réelle attention stratégique et méthodologique aux dispositifs, règles et procédures de financement.

La création des fonds renvoie ainsi à trois grandes familles d'objectifs (qui sont ou non cumulés) :

- répondre à la demande et assurer une meilleure efficience des financements ;
- clarifier les modalités de prise de décision : la dissociation entre la préparation technique et la décision de financer oblige à discuter du choix de financer ou non ;
- donner un pouvoir de décision aux acteurs locaux et favoriser les apprentissages.

Les fonds poursuivent ces objectifs en combinant différents leviers : les règles de financement ; les instances de décision ; les processus d'appui aux maîtres d'ouvrage locaux et à la mise en œuvre de leur projet ; et parfois d'autres mesures d'accompagnement.

Quels enseignements tirons-nous des expériences ?

1. *L'ancrage institutionnel des fonds : sortir de la boîte noire sur les choix politico-institutionnels*

Un fonds n'arrive pas en terrain vierge, il prend place dans un paysage politico-institutionnel. La solution de facilité consiste à créer un dispositif autonome, mobilisant éventuellement quelques acteurs locaux pour la prise de décision. On reste alors dans une logique projet où l'intervenant crée les instances qu'il veut, ou réorganise le tissu institutionnel local en fonction de ses propres objectifs. Ce type de dispositif projet rencontre des problèmes de régulation : qui est légitime et sur quelles bases pour énoncer les règles ? Le mode d'implication des différents acteurs relève de choix politiques et stratégiques essentiels qui devraient être explicités et se fonder sur une analyse politico-institutionnelle explicite.

2. Réponses aux demandes locales et cohérence territoriale

La seule logique de réponse à la demande risque d'aboutir à une somme de réalisations, toutes pertinentes en elles-mêmes, mais sans cohérence ni priorités dans l'affectation des moyens. La recherche d'une cohérence territoriale et d'une allocation optimale des ressources pour un espace donné passe sans doute par l'articulation de ces fonds, avec la planification territoriale et les plans de développement villageois.

3. Associer les acteurs locaux aux décisions aboutit-il à favoriser les acteurs dominants ?

L'accent mis sur les associations locales et sur les projets « villageois » ou « de quartier » risque de favoriser les projets portés ou soutenus par les acteurs dominants. Certains dispositifs prévoient des garde-fous pour assurer que les critères « objectifs » demeurent les critères de décision principaux. C'est là un des enjeux du dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage : sans une capacité à travailler avec l'ensemble des acteurs, seuls ceux qui sont à même de présenter des projets recevables peuvent avoir accès à des fonds de développement. La qualité des règles et des procédures forme un second niveau de garde-fous.

4. A quelles conditions les fonds permettent-ils une responsabilisation et des apprentissages ?

Il paraît indéniable que les démarches (bien faites) d'appui à la maîtrise d'ouvrage permettent des apprentissages des porteurs de projets dans leur capacité à élaborer leurs projets. Dans une certaine mesure, ils favorisent aussi une meilleure maîtrise des relations avec les entrepreneurs d'une part, avec les autorités locales et les services techniques d'autre part. Au niveau des instances de décision, les apprentissages peuvent porter sur l'expérience de mécanismes de concertation et de prise de décision plus rigoureux et transparents, de processus de démocratie participative à l'échelle locale. Globalement, nous manquons d'informations pour réellement apprécier ces apprentissages et savoir comment ils se répartissent entre les différents acteurs locaux.

Quels éléments de méthodologie ?

Il n'y a pas de *vade-mecum* du « parfait petit concepteur de fonds ». Mais on peut pointer quelques éléments clés permettant de réfléchir, *dans un contexte donné* et *en fonction d'objectifs donnés*, les choix de montage. Chacun de ces choix est porteur d'enjeux non négligeables, et produit une « structure d'incitation » pour les porteurs de projets, orientant les demandes dans tel ou tel sens. L'ensemble de ces choix doit de plus être cohérent, en lui-même, et avec le contexte et les objectifs de l'action.

> Les fonds permettent de financer de façon intelligente des actions de développement ou de conseil. Néanmoins, ce n'est pas l'outil « fonds » en lui-même qui est productif, mais la façon dont il s'inscrit dans une stratégie de développement, et la façon dont il est conçu dans cette optique. Il n'y a pas un modèle applicable partout. D'où l'importance de mieux maîtriser « la mécanique des fonds » pour assurer que les choix opérationnels soient réfléchis et cohérents avec le contexte d'intervention et la stratégie. En effet, ce n'est qu'un outil. *D'une part parce qu'il ne suffit pas d'un fonds* : rares sont les cas où

les acteurs sont d'emblée aptes à élaborer et proposer leurs projets. Un dispositif performant d'appui à la maîtrise d'ouvrage est souvent essentiel.

Et d'autre part parce que le financement n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour une stratégie de développement. Clarifier les objectifs stratégiques et politiques que l'on donne à l'intervention, en fonction du contexte politique et institutionnel dans lequel il s'inscrit ; réfléchir en fonction de cela au dispositif d'intervention, en travaillant les choix d'alliances et de partenariats, ainsi que les modalités de financement et d'appui à la maîtrise d'ouvrage, sont et demeurent des dimensions essentielles.

I. INTRODUCTION

1. Les enjeux d'une réflexion sur le financement du développement

La question du financement du développement est une des questions clés du renouvellement des stratégies et des méthodes d'intervention de développement. Mieux valoriser les ressources locales pour éviter la dépendance face à l'aide et permettre une plus grande durabilité des actions, utiliser de façon plus ingénieuse les ressources externes pour accroître leur efficience et limiter les effets pervers de la dépendance financière, permettre un meilleur contrôle local sur le choix des actions à financer, permettre un meilleur accès des populations marginalisées à ces ressources, sont quelques-uns de ces enjeux. Ils se déclinent différemment selon les thèmes et les objets : financement de l'économie familiale (microfinance) ou des activités économiques (financement de l'agriculture ; financement des petites entreprises) ; financement des services publics marchands ou des infrastructures sociales ; financement des organisations fédératives (organisations paysannes, syndicats, etc.) ; financement de l'accès au conseil, etc.

Chacun de ces sous-thèmes a des problématiques spécifiques, liées au type d'activité et à ses caractéristiques : on ne gère pas du crédit aux entreprises comme du microcrédit, ni le financement d'infrastructures sociales comme celui des services marchands. Plusieurs d'entre eux font déjà l'objet de réflexions anciennes et avancées (comme la microfinance[1]) ou récentes et renouvelées (le financement de l'agriculture, le financement du conseil aux entreprises ou de la formation professionnelle[2]). Dans le champ du développement local, l'émergence de la décentralisation amène, à côté des enjeux proprement politiques qu'elle porte et du débat sur les rapports entre développement local et décentralisation[3], à reposer aussi le débat.

Pour faire le point sur ses pratiques et avancer dans la réflexion stratégique et opérationnelle, le Gret a lancé un programme de travail sur ce thème, en complément des chantiers déjà menés au sein des pôles thématiques. Dans un premier temps, il a été proposé de se centrer sur le financement du développement local, et en particulier sur les fonds de développement. Nous y avons consacré notre séminaire annuel de Rambouillet, en septembre 2000. Ce texte en constitue la synthèse.

---

1 Cf. au niveau francophone, les travaux du Gret, de l'Iram, du Cirad, du Cidr et d'ESF.

2 Cf. Michel Botzung, 2000, *« Développer le marché du conseil aux PME africaines : démarches et enjeux; Les conditions d'un accès des petites entreprises à des prestations d'appui-conseil appropriées »*, Document de travail de la direction scientifique n°18, et son travail en cours sur la formation professionnelle.

3 Cf. Gentil et Husson, « La décentralisation contre le développement local ? », *Observatoire permanent de la Coopération française*, Karthala ; les bulletins de l'Apad consacrés à ces questions, les comptes rendus du Gemdev.

2. La thématique des fonds

Dans le secteur du développement local, la réflexion s'est centrée sur le mécanisme des fonds. Fonds de développement, fonds d'investissement local, fonds d'appui aux initiatives de base : quel que soit le nom utilisé, et au-delà des différences d'approches, ces expériences visent à permettre une meilleure réponse aux demandes locales, à travers une offre de financement relativement ouverte. Au lieu d'un projet prédéfini, ayant dès le départ programmé les réalisations qu'il doit faire, on privilégie l'existence d'un mécanisme de financement apportant – sur des thématiques et dans des conditions déterminées – un soutien financier à des actions proposées par des acteurs locaux, et un dispositif d'appui à ces acteurs dans la préparation de leurs projets. Le Fonds d'investissement local de Sikasso, mis en place par l'Iram à partir de 1993, en a été un des exemples phares[4].

> On entend ici par « fonds » l'ensemble des mécanismes par lesquels une demande de financement, portée par un ou des acteurs locaux, est étudiée et acceptée (ou non) par une instance de décision, et financée à partir d'une ligne budgétaire déterminée. Le terme « fonds » ne se réduit donc pas à des mécanismes très institutionnalisés, il peut s'agir de mécanismes de décisions propres à un projet.

D'une expérience à l'autre, les montages et les choix sont cependant très différents. Cela renvoie pour partie à des contextes d'intervention et à des stratégies différents. Mais aussi à certains tâtonnements face à une thématique nouvelle, qui séduit et à laquelle de nombreux opérateurs se convertissent, sans forcément en saisir tous les enjeux, et sans que ni les conditions de mise en œuvre, ni les repères méthodologiques n'en soient suffisamment stabilisés. Reconnaissons-le, nous avons aussi, sur certains projets, succombé à ce travers si fréquent dans le monde du développement.

Après quelques années de recul et d'expérimentation, il paraissait utile de s'arrêter un peu pour faire le point, tirer les enseignements, et tenter de stabiliser un cadre d'analyse et des repères méthodologiques. C'était l'enjeu du séminaire de Rambouillet.

3. Echanger à partir des pratiques

Le séminaire a rassemblé une trentaine de personnes, intervenants du siège et expatriés, ainsi que quelques collègues d'organisations voisines. Nous avons travaillé à partir d'études de cas, elles-mêmes élaborées à partir d'une grille de description (cf. annexe 2). Quatre cas ont été étudiés :

- le Fonds aux organisations urbaines et aux micro-initiatives du projet **Fourmi** (développement urbain participatif au **Cameroun**) ;
- les fonds de développement villageois du projet **Chin State** et les perspectives de fonds régional de développement au **North Rakhine State**, au **Myanmar** ;
- les perspectives de fonds de **financement du conseil aux entreprises** au **Sénégal** ;

[4] La réflexion sur les fonds ne se limite pas à ce secteur : cf. en France, les Fonds d'appui aux jeunes, ou les Fonds d'appui aux initiatives locales mis en place avec la Fondation de France, ou le Fonds d'études et d'évaluations (F3E) qui finance des études d'identification, des études transversales ou des évaluations pour les ONG en France. La Fondation de France met aussi en place, dans plusieurs régions du Sud, des Fonds pour l'évaluation participative, pour permettre aux ONG locales de bénéficier d'évaluations.

- et enfin le **Fonds d'investissement local de Sikasso**. Nous remercions chaleureusement l'Iram – et en particulier Marie-Jo Demante –, pour leur contribution à ces journées[5].

Ces quatre cas visaient à croiser des contextes (urbain/rural, différents contextes politiques et institutionnels) et à ouvrir la réflexion grâce à un cas externe (le Fil) et un cas « en marge » (le conseil aux entreprises). Même si le nombre de fonds est finalement assez faible dans nos projets, d'autres exemples auraient aussi pu être traités, au Maroc ou au Congo démocratique.

Le séminaire a été ouvert par une intervention de Daniel Neu qui nous a rappelé les hypothèses et ambitions des fonds, en nous expliquant avec beaucoup d'humour comment « la création des fonds a duré sept jours ».

Ce tome 1 du compte rendu présente la synthèse des discussions. Le tome 2 rassemble les comptes rendus des groupes de travail. En annexes du tome 1 vous trouverez les schémas décrivant les dispositifs des quatre cas de fonds étudiés, la grille de description des cas et une bibliographie indicative.

II. POURQUOI DES FONDS ?

Avec son fulgurant sens du raccourci et de la formule, Daniel Neu a rappelé en introduction les raisons de l'intérêt actuel pour les fonds, et les hypothèses qui sont à leur fondement (cf. ci-après). Globalement, l'intérêt pour les fonds résulte d'une prise de conscience d'un certain nombre d'effets pervers des projets de développement local où, malgré la bonne volonté affichée, la logique de l'offre l'emporte souvent sur la logique de la réponse à la demande. D'où – trop souvent – des réalisations peu adaptées, ou insuffisamment portées par ceux qui sont censés en être les « bénéficiaires », mais aussi les « propriétaires ».

Cette prédominance de la logique de l'offre résulte d'une conjonction de facteurs :

- des projets prédéfinis et sectoriels, où les thèmes d'intervention, voire le nombre de réalisations dans chaque thème, sont prédéterminés, laissant peu de marge d'adaptation en cours de route et poussant les équipes à « forcer la main » à leurs interlocuteurs locaux pour remplir leurs engagements vis-à-vis du bailleur ;
- un dialogue entre acteurs locaux et agents de développement de terrain biaisé par les objectifs de réalisation, et par la forte asymétrie dans leurs relations : l'agent de terrain cumule savoir-faire technique et décision de financement ; faute de maîtriser les processus d'élaboration de projet, les acteurs locaux sont dépendants des techniciens ; ils n'ont en général pas possibilité de peser sur les choix et les décisions techniques ;
- des critères d'évaluation des projets en termes d'adéquation aux objectifs affichés (quand ce n'est pas simplement de décaissement) et non en termes de satisfaction des « bénéficiaires », avec des erreurs techniques ou stratégiques trop souvent occultées et un insuffisant contrôle de qualité des réalisations.

[5] Nous remercions aussi Anne Le Bissonnais pour son regard historique sur la mise en place du Fil, lors de la préparation de ces journées.

Insérer schéma « La création des fonds a duré sept jours

L'émergence de la thématique des fonds s'inscrit dans un ensemble de réflexions méthodologiques visant à modifier les règles du jeu et les relations entre acteurs, de façon à donner plus de responsabilité et plus de pouvoir effectif aux acteurs locaux dans la préparation et la décision sur les projets les concernant :

- affirmation du rôle de maîtrise d'ouvrage locale des réalisations : ce sont les acteurs locaux qui sont censés élaborer et choisir leurs projets, les techniciens apportant un « appui à la maîtrise d'ouvrage » ;
- clarification des rôles au sein de l'intervention : dissociation de l'appui à la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des réalisations (mobilisation d'entreprises externes au projet, permettant contractualisation et suivi) ; dissociation des fonctions techniques et des fonctions financières.

Les projets de développement local évoluent ainsi, de façon plus ou moins nette, vers des dispositifs favorisant l'émergence de projets locaux, élaborés et pilotés par les acteurs locaux, et mis en œuvre en mobilisant des ressources locales (bureaux d'études, entrepreneurs, etc.). Pour cela, ils couplent capacité d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale (appui aux acteurs locaux dans l'identification, la préparation et la mise en œuvre de leurs projets) et mécanisme de financement. Malgré des coûts plus importants, liés à la multiplication des acteurs, une telle évolution des montages institutionnels semble souvent nécessaire pour que les porteurs de projets aient un réel contrôle sur les projets les concernant, et pour assurer pertinence et qualité des réalisations[6].

La création de fonds renvoie ainsi à trois grandes familles d'objectifs, qu'on détaille ci-après.

1. Répondre à la demande et assurer une meilleure efficience des financements

En ayant des lignes de financement non préaffectées (même si elles peuvent être ciblées thématiquement), on espère éviter la soumission aux objectifs prédéfinis de réalisation et introduire une nécessaire souplesse dans le choix et le rythme des réalisations. Les acteurs locaux (villages, associations locales, élus, selon la vocation du fonds) ne sont plus contraints de faire des demandes correspondant à l'offre du projet. Ils peuvent choisir la ou les actions qu'ils jugent prioritaires, au sein d'une gamme plus ou moins étendue d'objets finançables par le projet ou le dispositif. Ils peuvent aussi proposer des actions originales, non prévues, mais qui répondent à des enjeux réels pour eux.

On espère ainsi limiter les demandes opportunistes, liées à une offre mal adaptée, et débouchant sur des réalisations non prises en charge, et donc non valorisées ou non entretenues.

2. Clarifier les modalités de prise de décision

Que le projet soit présenté par les agents de terrain ou par les porteurs de projets eux-mêmes, faire de la décision de financer un moment clé et non une simple formalité dans un processus de préparation technique change la donne : cela permet un débat collectif sur la viabilité du

[6] Elle n'est pas suffisante pour autant comme on le verra.

projet et son degré de préparation, et donc d'objectiver davantage ces deux questions. Discuter du choix ou non de financer permet de valider le degré de préparation du projet (là où acteurs locaux et agents de terrain peuvent parfois avoir envie d'aller trop vite) et engage la responsabilité de l'instance de décision, et surtout oblige à clarifier les critères de prise de décision, que ceux-ci relèvent du simple respect de quelques règles (projets entrant dans la gamme des objets finançables) ou qu'ils incluent des critères plus qualitatifs de viabilité ou d'apprentissage local.

Là encore, on espère accroître la qualité des réalisations, à travers des projets mieux préparés, et donc l'efficience des fonds.

3. Donner un pouvoir de décision aux acteurs locaux et favoriser les apprentissages

De façon plus ou moins marquée selon les cas, changer les règles du jeu et les procédures peut avoir aussi un objectif de renforcement des pouvoirs des acteurs locaux : en mettant les porteurs de projets au centre du dispositif, en centrant le rôle des techniciens sur l'appui à ces porteurs de projets, en ouvrant le jeu des objets finançables, on modifie la structure des relations et on ouvre des marges de manœuvre pour les acteurs locaux. On met davantage l'accent sur le développement de capacités locales d'élaboration de projets.

Cette volonté de modifier la structure de pouvoir se traduit parfois dans le dispositif de financement lui-même : lorsque les porteurs de projets présentent eux-mêmes leur projet devant l'instance de décision, et le défendent le cas échéant ; lorsque des représentants des populations et/ou des élus locaux sont parties prenantes, à un titre ou un autre, des instances de délibération (avec un rôle consultatif ou décisionnel).

Intégrer le dispositif de financement au sein du tissu institutionnel local (en mobilisant les élus, les services techniques, les associations locales ou fédératives) est une façon de pousser plus loin le rééquilibrage des pouvoirs au profit des acteurs locaux (l'équipe technique du projet ayant plus un rôle effectivement technique) et de promouvoir d'autres apprentissages locaux : celui de prises de décision objectivées sur des financements, celui de relations et d'échanges plus ouverts entre ces différents acteurs. La meilleure qualité et pertinence des réalisations devient alors un moyen au service d'une ambition plus vaste de contribuer à la structuration du tissu local et à des modes de relations plus adéquats entre élus, associations et services techniques.

Les différents fonds poursuivent un ou plusieurs de ces différents objectifs, avec des ambitions plus ou moins fortes. Pour les atteindre, ils combinent différents « leviers » :

- les règles de financement ;
- les dispositifs institutionnels et en particulier les instances de prise de décision (composition et modalités) ;
- les processus d'appui aux maîtres d'ouvrages locaux et à la mise en œuvre de leur projet ;
- parfois d'autres mesures d'accompagnement.

Dès lors, les questions que l'on peut se poser sont de deux ordres :

- en fonction des contextes politiques et institutionnels, et des objectifs que l'on se donne, une démarche de fonds est-elle pertinente ? Si oui, et en fonction de ces contextes et objectifs, comment raisonner les choix de montages et de procédures ?

- là où des fonds ont été mis en œuvre, observe-t-on les effets attendus ? Les effets réels peuvent-ils être imputés aux fonds eux-mêmes ou relèvent-ils d'autres dimensions de l'action ?

Bref, comme dit Daniel :

- « comment positionner ces foutus leviers et régler correctement ces sacrées manettes ? »
- et, même si on le fait correctement, est-ce qu'on atteint ces beaux objectifs et pourquoi ? »

III. DE LA THEORIE AUX PRATIQUES : SYNTHESE DES DISCUSSIONS

Pour avancer sur ces questions, nous sommes partis d'études de cas, et d'une grille de questionnement (cf. annexe). Cette grille visait :

- à expliciter le dispositif (règles de financement, instances et modalités de prise de décision, accompagnement de la préparation des actions) ;
- en le resituant dans son contexte et dans les objectifs du projet ;
- et à en discuter les effets.

Un raisonnement d'économie institutionnelle[7]

Pour discuter des règles et de leurs effets, nous proposons un raisonnement d'économie institutionnelle :

- un système de règles produit des incitations qui orientent les pratiques des acteurs, dans la poursuite de leurs objectifs propres ;
- des règles mal faites produisent des incitations négatives : passager clandestin, recherche de rente ;
- des règles sont d'autant plus efficientes que les coûts de transaction qu'elles impliquent (négociation, accès à l'information, surveillance et contrôle, etc.) sont réduits.

Dès lors, on peut se demander, dans un contexte politico-institutionnel donné, quelle « structure d'incitations » est produite par le dispositif du fonds, et dans quel sens il tend à orienter les pratiques des différents acteurs concernés.

[7] Pour une introduction très pédagogique à ce raisonnement, cf. Ostrom E., 1997, *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions* (traduction et synthèse de E. Ostrom, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p. par Ph. Lavigne Delville), Inter-réseaux, 35 p.

1. Quatre cas variés

Les quatre cas analysés sont très différents. Dans certains cas, le dispositif de financement est inclus dans l'équipe projet, dans d'autres, il met en jeu d'autres acteurs ; les porteurs de projets ont ou non une implication directe ; les lieux de décision et de gestion des fonds varient entre le niveau national et le village.

Une note de description et la synthèse des groupes de travail sont disponibles dans le tome 2. Pour faciliter la comparaison, un schéma résumant et simplifiant le dispositif institutionnel a été réalisé, qui montre les principaux acteurs impliqués, le niveau d'intervention, et les modalités de relation avec les porteurs de projets (cf. légende et schémas en annexe 3).

1.1 Financer des microprojets collectifs dans les quartiers urbains : Fourmi

Le projet Fourmi se situe dans un contexte de crise économique et de crise profonde de l'Etat au Cameroun, archétype des régimes néopatrimoniaux et corrompus. Le projet vise à renforcer les capacités d'associations locales de quartier à initier et mettre en œuvre des petits projets collectifs (assainissement, eau potable, désenclavement, etc.), avec une contribution locale. Au-delà, l'objectif est de démontrer la capacité des organisations locales à gérer des actions et à mobiliser des ressources financières au sein des quartiers.

Le dispositif s'articule entre une coordination nationale, un dispositif par ville, et un travail dans les quartiers, par des opérateurs locaux. Les projets sont élaborés au niveau des quartiers. Un comité national de validation, qui se réunit de façon tournante au niveau des villes, prend les décisions sur des dossiers dont la qualité a été auparavant vérifiée par l'auditeur national. Le choix d'un tel processus centralisé renvoie à une analyse du contexte camerounais et aux interrogations sur les municipalités. Dans une seconde phase, une fois le rôle des associations de quartiers légitimé en particulier devant les municipalités, il était prévu de décentraliser le mécanisme de prise de décision au niveau des villes, avec une instance davantage composée de responsables municipaux, un véritable pouvoir de décision, et une implication directe des associations de quartiers dans la défense de leurs dossiers.

1.2 Financer des petites infrastructures hydrauliques rurales : les fonds du projet Chin State et Rakhine, au Myanmar

Dans un contexte politique national très tendu (régime militaire, travail forcé), les deux projets interviennent dans des contextes régionaux très différents.

Au Chin State, la société locale est relativement peu différenciée. Les villages sont de vraies unités sociales. A côté d'un programme de microfinance, un volet agricole vise à développer les infrastructures productives : terrasses et irrigation gravitaire. Des fonds rotatifs villageois ont été mis en place pour financer de tels projets. L'autonomie laissée aux villageois aboutit à d'autres usages du fonds, également d'intérêt collectif mais loin du productif.

Au Rakhine, le contexte social est plus dur encore : minorité musulmane ayant en partie fui au Bangladesh sous les exactions de la junte ; fortes différenciations foncières ; mais surtout zone sous administration militaire depuis une dizaine d'années, avec un très fort contrôle politique. L'objectif du projet est de contribuer au développement agricole, et en particulier de contribuer à stabiliser les rapatriés, revenus du Bangladesh avec l'appui du HCR. Les actions financées consistent en des barrages en terre annuels et des motopompes pour développer la

culture de riz irrigué de saison sèche. Actuellement, le financement est géré en interne au projet, mais avec une différenciation entre appui à la préparation des projets et décision sur les actions. Les remboursements des crédits antérieurs constituent une somme d'argent non négligeable, actuellement non utilisée. L'équipe s'interroge sur l'opportunité et les risques à formaliser un fonds régional de développement, qui permettrait d'associer l'administration locale de façon à mieux montrer l'intérêt de ce type d'approche (schéma Rakhine 2, à titre d'hypothèse, joint en annexe 3).

1.3 Financer la gestion de terroir et donner le pouvoir aux paysans : le Fil à Sikasso (Iram)

Le Fil a été mis en place dans un contexte radicalement différent : un régime politique libéralisé après la démocratisation de 1991, des sociétés rurales dynamiques (le coton), quinze années d'apprentissage associatif avec les associations villageoises cotonnières, qui investissent des ressources collectives tirées du coton dans des actions d'intérêt général.

Le Fil est un dispositif de financement, qui avait au départ vocation à s'institutionnaliser. Il travaille en partenariat avec des structures d'appui à la maîtrise d'ouvrage, et finance des actions de gestion de terroirs, aménagements de bas-fonds et de mares, principalement. Les règles ont été définies en dialogue avec une « Commission paysanne » composée de responsables paysans à l'échelle régionale. Le Fil intervient à l'échelle de groupes de villages. Les projets élaborés sont présentés par un représentant des porteurs du projet devant une Commission d'attribution composée de représentants des villages, qui a pouvoir de décision (la structure technique du Fil n'ayant qu'un droit de veto en cas de non-respect des règles). L'appui à la maîtrise d'ouvrage donne un avis technique. Le débat porte sur la viabilité : organisation, foncier, etc.

On est ici dans un dispositif visant une forte responsabilisation paysanne, qui a évolué dans le contexte de la mise en place des communes rurales, à la fin des années 90.

1.4 Financer le conseil aux petites entreprises agroalimentaires

Ce dernier cas sort du « développement local » au sens classique, mais renvoie à un raisonnement similaire sur les fonds. Il s'agit là d'hypothèses, issues d'une étude de faisabilité, elle-même appuyée sur l'expérience du PPCL (Projet de promotion des céréales locales ; Gret/Enda-Graf) qui a contribué à mobiliser du conseil pour les entreprises, et sur la réflexion sur l'appui aux entreprises au sein du pôle EFP.

On retrouve la double ambition de qualité des appuis (ici, faire émerger une offre pertinente de conseils, adaptée à la petite entreprise), et de réponse à la demande (permettre aux petites entreprises de choisir les conseils dont ils ont besoin), à travers un mécanisme de mise en relation et de subvention partielle des interventions.

2. Enseignements et débats

> *Cette section s'appuie principalement sur le débat final. Les notes introductives sur chaque cas et les comptes rendus des groupes fournissent une matière très riche. Ils sont rassemblés dans le tome 2 des actes de l'atelier. Nous invitons à vous y reporter. La littérature*

extérieure sur ce thème n'est pas très fournie. Nous vous renvoyons en particulier aux journées Iram de 1994, aux documents méthodologiques de Leader (programme européen de développement local) et du FENU, et au document de la Fondation de France (Initiatives d'habitants).

2.1 Pas toujours des « fonds », au sens propre

Un certain nombre de mécanismes de financement ne relèvent pas des « fonds », tels que définis ci-dessus. Soit que la situation ou les objets financés ne s'y prêtent pas. Soit que, du fait des dispositifs mis en place, le mécanisme de financement n'ait rien d'un « fonds » même s'il en porte le nom. Ainsi, au Chin State, il n'y a pas de différence d'échelle entre le niveau des porteurs de projets et celui de la gestion des fonds, tous deux confondus à l'échelle villageoise. Un des éléments essentiel d'un fonds – la distinction entre porteurs de projets et instance de décision – manque ici et on est en fait dans une logique de dotation en capital des structures villageoises pour réaliser des actions collectives, financées par du crédit rotatif gratuit, avec la difficulté, soulignée dans les débats, d'un contrôle effectif sur le respect des règles édictées. De même, au Rakhine, la distinction entre appui aux projets et décision de financement est réalisée, mais le dispositif actuel est totalement interne au projet. Bien plus, comme les budgets annuels comprennent une part importante d'investissement, les remboursements issus des projets financés les années précédentes s'accumulent et ne sont pas encore mobilisés.

Un mécanisme un moment expérimenté au Nord Viêt-nam dans le delta du fleuve Rouge rencontrait aussi un problème de conception. Dans une phase massive de création de stations locales de pompage, les communes n'avaient aucun appui financier, ni technique (choix des matériels, dimensionnement, etc.). Le PFR envisageait donc de lancer un fonds de crédit d'équipement permettant aux communes avec lesquelles il travaillait de financer des équipements hydrauliques (motopompes, réhabilitations partielles de réseaux, etc. Chaque commune disposait d'un « droit de tirage » de quelques milliers de dollars. La commune proposait un projet. Une fois validé techniquement, le crédit était accordé, et la commune devait le mettre en œuvre puis rembourser le PFR, pour pouvoir ensuite proposer un nouveau projet. En fait, on était là dans une dotation en capital gérée par le PFR : le « droit de tirage » étant prédéfini, chaque commune avait intérêt à monter annuellement des projets à hauteur du montant disponible ; le remboursement de l'argent servant juste à avoir droit à le reprendre, sa justification n'était pas très claire.

L'importance de l'échelle d'action apparaît aussi dans les fonds hydrauliques du projet Collines, toujours au Nord Viêt-nam. Les fonds sont constitués à échelle villageoise : des groupes d'individus intéressés par une amélioration de leur réseau d'irrigation se rassemblent et forment un groupe. Un petit fonds, constitué à moitié d'une dotation du projet, à moitié de cotisations des bénéficiaires, est constitué au niveau du groupe pour financer les travaux (essentiellement de la main-d'œuvre), l'argent étant remboursé par cotisation des bénéficiaires. Ce mécanisme s'est révélé performant pour l'amélioration des réseaux, mais la rotation des fonds a posé problème : le groupe en question n'avait pas nécessairement besoin de nouveaux investissements sur son tronçon de réseau, mais remobiliser les financements sur un autre espace posait problème, à partir du moment où

les paysans concernés n'étaient pas les mêmes. Dans une telle situation, deux solutions sont possibles :

** soit l'on part de groupes d'intérêt sur une action précise, et l'on peut cofinancer sur crédit une partie des travaux, mais il n'y a pas lieu de pérenniser le fonds ni le groupe ;*

** soit l'on part sur l'objectif de constituer une capacité autonome de financements de travaux d'amélioration de l'hydraulique. Dans ce cas, l'échelle pertinente est plutôt la commune (qui a une responsabilité juridique sur les réseaux hydrauliques et couvre un espace suffisant pour qu'il puisse y avoir une série de chantiers réalisés successivement), et la dotation en capital est réalisée à ce niveau (qu'elle soit gérée directement par la commune ou en association avec le projet). Les groupes d'intérêts cotisent, bénéficient d'un cofinancement de la part de ce fonds, et le remboursent la saison suivante. Le fonds peut alors naturellement être affecté, successivement, à des groupes d'intérêts différents dans l'espace communal, contribuant progressivement à réhabiliter les différentes portions de réseau qui le justifient.*

2.2 Quel ancrage institutionnel pour les fonds ? Sortir de la boîte noire sur les choix politico-institutionnels

Comme le projet dont il fait partie ou auquel il s'adosse, un fonds n'arrive pas en terrain vierge. Il prend place dans un paysage politico-institutionnel, avec une administration territoriale, des services déconcentrés de l'Etat, des organisations locales, de base ou fédératives, et parfois – et de plus en plus – des collectivités territoriales. Il intervient aussi dans une région où d'autres projets, d'autres bailleurs, interviennent, avec leurs propres priorités, leurs propres règles de financement.

La solution de facilité consiste à créer un dispositif autonome, mobilisant éventuellement quelques-uns de ces acteurs pour la prise de décision. On reste dans une logique « projet », où l'intervenant crée les instances qu'il veut, ou suscite leur création, ou bien réorganise le tissu institutionnel local en fonction de ses propres objectifs[8].

Mais une telle logique est souvent porteuse d'effets pervers :

- réactions de résistance ou d'ignorance de la part des institutions existantes qui se sentent mises sur la touche ;
- double emploi, ou concurrences et sabordage mutuel entre dispositifs ;
- et surtout absence d'effets sur ces institutions, et donc d'impact durable sur elles et sur leurs rapports avec les populations.

De plus, de tels dispositifs « projets » rencontrent des problèmes de régulations : qui est légitime, et sur quelle base, pour énoncer les règles ? Pour définir les instances de décision (y compris quand des acteurs publics ou des élus locaux y participent) ?

Enfin, de tels dispositifs demeurent de l'ordre du privé et du contractuel, dans « l'ascendant amélioré », comme disait Serge Allou. Si l'on souhaite avoir un impact durable, n'y a-t-il pas un moment où cela doit s'articuler avec une institutionnalisation, une stabilisation des

[8] Cf. Naudet D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions*, Club du Sahel.

dispositifs par leur intégration dans le droit public, et dans les institutions publiques ? Il y a donc un travail proprement institutionnel à mener, même s'il est progressif.

> *C'était un des grands débats sur l'évolution du dispositif Fil lors de la mise en place des communes au Mali. Le Fil a été construit sur les organisations locales villageoises et paysannes. Il a mis en place des procédures et des mécanismes efficaces. Mais dès lors que les communes sont créées, qui ont mandat de réaliser des infrastructures d'intérêt général sur leur territoire, et disposent – en théorie – des recettes de la fiscalité locale pour ça, quelle doit être l'évolution ? Le Fil doit-il disparaître au profit des instances communales, seules légales et légitimes pour cela ? Peut-il se poursuivre comme dispositif complémentaire aux moyens des communes – et selon quelles articulations ? Peut-on imaginer transférer les mécanismes et procédures, sous l'égide des communes, en faveur de commissions communales ouvertes à des représentants villageois (introduisant ainsi une certaine démocratie participative et une transparence dans la gestion des investissements publics locaux) ?*
>
> *On voit bien que ce qui est en jeu derrière ces options dépasse largement la question du bon « robinet » pour distribuer les financements : c'est toute la question du rapport entre développement local et décentralisation ; entre systèmes d'aide et trajectoires de l'Etat dans les Etats post-indépendances… Finalement, le Fil en tant que tel a disparu, après un travail de formation des élus aux procédures qui avaient été mises en place.*

On peut penser que l'idéal est une collectivité territoriale disposant d'une capacité de financement et cofinançant des actions d'intérêt collectif ou général, portées par des acteurs organisés sur son territoire. Mais, en fonction des contextes sociopolitiques et politico-institutionnels, tout n'est pas forcément possible, et pas tout de suite.

> *Au Rakhine, le projet s'interroge sur la possibilité de créer un Fonds régional de développement à partir des ressources constituées par les remboursements des actions financées les années précédentes. Mais, dans le contexte politique local, il n'y a guère de possibilité de constituer des instances locales paysannes (restrictions à la liberté de circulation et d'association). Il paraît aussi difficile (le mot est faible) de mettre les autorités politiques locales ou des représentants paysans dans les mécanismes de décision, et plus encore de faire un fonds indépendant du projet, avec une instance de prise de décision largement construite sur les autorités locales ! Les risques de récupération (ou même simplement d'attirer l'attention des autorités sur les lieux où il se passe quelque chose) est trop fort. En revanche, les règles actuelles du projet intègrent une séparation de l'étude de projets et de la décision de financement (sur des critères qui devraient être un peu objectivés). On peut penser*[9] *que la voie la plus réaliste est de poursuivre dans cette logique (en améliorant les procédures, étude de faisabilité et mécanismes de prise de décision en particulier), en assumant une logique « projet », tout en faisant des ouvertures : par exemple faire des réunions annuelles de bilan, associant les autres projets et les*

[9] Ces éléments viennent de ma mission au Rakhine de mars 2001 (Philippe Lavigne Delville).

services techniques. Cette étape permettra de sentir l'attitude des services techniques et de voir s'il est possible d'aller plus loin.

Au Cameroun, les précédents projets urbains, fondés sur les communes, avaient été des échecs. De plus, les villes sont administrées par des représentants du gouvernement, les élus n'ayant guère de pouvoir. Dès lors la confiance dans cet échelon était assez faible. Lors de Fourmi I, l'ambition était de montrer qu'il est possible de faire des réalisations pertinentes, en partie financées par les habitants des quartiers. L'accent a été fortement et volontairement mis sur le travail dans les quartiers, l'existence d'organisations locales ayant fait leurs preuves paraissant comme un préalable pour engager un dialogue effectif avec les municipalités. De même le dispositif de financement, avec un comité national se réunissant successivement dans les différentes villes, mettait largement de côté les élus locaux. La phase suivante, Fourmi II, aurait généralisé ce qui s'expérimentait déjà à la fin de la première phase : une décentralisation des instances de décision, au niveau des villes, avec une pleine participation des maires et une présentation des dossiers par les organisations de quartiers. Le dispositif aurait alors favorisé le face-à-face et la confrontation directe entre élus et représentants des quartiers, les comités de sélection ayant à argumenter de ses choix. Cette logique progressive (pas assez explicite au départ ?) n'a pas été comprise par les évaluateurs de Fourmi I qui ont reproché de ne pas avoir dès le début travaillé en négociation avec les élus.

Certains projets privilégient donc une attitude prudente, ou très progressive, par rapport aux pouvoirs locaux. A l'inverse, au Maroc (et dans un contexte où la légitimité des associations de quartier n'est pas évidente aux yeux des élus), le mécanisme proposé met l'accent dès le départ sur l'intermédiation et la concertation entre tous les acteurs, parallèlement à la mise en place du fonds.

Implication directe ou progressive des différents acteurs : il y a là des choix politiques et stratégiques essentiels, qui devraient être explicités et se fonder sur une analyse politico-institutionnelle explicite, si l'on veut éviter que les idiosyncrasies individuelles ou les logiques du « circuit court » ne l'emportent.

Mettant l'accent sur les réalisations, la logique « projet » est souvent contradictoire avec une approche politico-institutionnelle. C'est un des reproches fait à Fourmi I, qui était perçu par ses évaluateurs comme un programme intelligent de microréalisations, et non pas un programme de développement urbain, au sens où celui-ci devrait nécessairement impliquer des rapports avec les élus et une dimension de coordination territoriale. Pour autant, les projets ont l'avantage de mettre en avant des actions concrètes, de mobiliser les acteurs autour d'enjeux concrets, de faire la démonstration par l'action de la pertinence de certaines approches. De plus, c'est sauf exception le seul cadre dans lequel nous avons la possibilité d'agir en tant qu'organisme de coopération. On peut travailler sur le politico-institutionnel, à travers une stratégie projet, pour autant qu'on ait des conditions de durée et de décaissements réalistes, et que les objectifs opérationnels ne prennent pas le dessus sur les objectifs institutionnels.

Cette question renvoie aussi à la question de la gouvernance : qui est légitime pour édicter des règles et en garantir la mise en œuvre ? Comment donner une réelle

responsabilité à des acteurs locaux dans l'élaboration même du dispositif, et pas seulement dans sa mise en œuvre ? Dans les cas étudiés, cette question paraît rarement posée. Seul le Fil, à ses débuts, l'a réellement affrontée, avec la mise en place de la Commission paysanne, instance composée de responsables paysans reconnus de la région, sans intérêt direct dans les réalisations du Fil, et qui a été le lieu de dialogue et de négociation avec l'équipe technique pour l'élaboration du dispositif, préfigurant un éventuel futur « conseil d'administration ». Cet enjeu de gouvernance étant peu perçu par la majorité des autres acteurs, et les fonctions des membres ayant évolué dans une certaine confusion institutionnelle, l'instance a ensuite été dissoute.

2.3 Réponse aux demandes locales et cohérence territoriale

Une logique de réponse à la demande risque d'aboutir à une somme de réalisations, toutes pertinentes en elles-mêmes, mais sans cohérence ni priorités dans l'affectation des moyens, voire avec des incohérences (multiplication d'écoles ou de centres de santé proches les uns des autres). Parfois, des investissements comme des aménagements de bas-fonds peuvent avoir des conséquences au-delà du village, qui risquent de n'être pas prises en compte : inondation de zones amont, sur le territoire d'un autre village, ou au contraire assèchement en aval).

Ceci pose d'une part la question des critères de recevabilité des dossiers, et donc des facteurs à prendre en compte dans la préparation des projets : cohérence avec les cartes scolaires ou schémas directeurs sanitaires ; prise en compte des effets amont et aval dans les études de faisabilité.

Dans le cadre de Fourmi, l'association de quartier doit obtenir l'accord des services techniques déconcentrés de l'Etat pour tout projet relevant d'une politique sectorielle (écoles, centre de santé). C'est une pièce nécessaire à la prise en compte du dossier par le Comité de décision.

Et d'autre part celle du lien entre dispositif de financement et planification territoriale. Un plan de développement communal, recensant les équipements et services existants et identifiant les priorités d'action, en termes de réhabilitation ou de création, n'est-il pas un outil indispensable ?

Doit-il s'élaborer avant, ou au cours de l'action ? Comment associer les différents acteurs à son élaboration, pour qu'il soit effectivement le fruit de concertations et négociations entre les différentes parties prenantes, les engage effectivement, et puisse être une référence légitime pour l'instance de décision ?

Différentes expériences de planification participative ont été menées[10]. Il faudrait en tirer une analyse. Il semble qu'il faille éviter l'exhaustivité qui aboutit à une liste à la Prévert et à un

[10] Cf. les expériences du Ciepac, et en particulier Méthodologie de la planification locale, ministère de la Coopération, les plans communaux élaborés au Mali avec l'appui du GRDR, la planification participative menée à Kimanseké par le Gret.

programme qui demanderait cinquante ans pour être rempli, et plutôt privilégier l'identification d'un nombre limité d'actions prioritaires, concernant directement le plus grand nombre. L'expérience de Kimbanseké (Congo démocratique) montre que, bien que le processus ait été mené de façon satisfaisante, les parties (associations comme municipalité) ne s'y réfèrent guère ensuite. L'idée de plan de développement pose aussi la question des initiatives qui ne rentreraient pas dans ce plan, soit qu'elles aient émergé ensuite, soit qu'elles n'aient pas été retenues bien que pertinentes : peuvent-elles recevoir un appui malgré tout, pour autant qu'elles soient pertinentes ?

2.4 Quelle pérennité financière ?

On peut imaginer des lignes de financement qui durent quelques années, le temps d'un projet. Mais, fondamentalement, il y a le plus souvent une utilité évidente dans la durée pour des dispositifs de financement de proximité, répondant à la demande. Dès lors, la question de la pérennité se pose.

La pérennité institutionnelle renvoie en partie aux stratégies d'insertion politico-institutionnelle, que le fonds soit hébergé au sein d'une structure publique pérenne, ou bien fasse l'objet d'une institution spécifique, pilotée par des représentants d'organisations ou d'institutions existantes. La pérennité financière pose des problèmes délicats, en particulier pour les fonds de subvention (ou pour les crédits bonifiés), dès lors qu'il n'y a pas de recettes équilibrant les dépenses.

■ Tout fonds doit-il devenir pérenne ?

Le souci de durabilité et de pérennité des actions de développement est justifié. Pour autant, il est parfois pris au premier degré, tombant dans un « durabilisme », selon l'expression de Patrice Lamballe, parfois excessif. Il y a des cas où la pérennité n'est pas envisageable, comme au Rakhine. Il y a des types de financements qui correspondent à des besoins pendant une période donnée, mais n'ont pas forcément besoin de se pérenniser en tant que tels. Par exemple, on peut penser que, après quelques années de rotation, les fonds hydrauliques communaux du Nord Viêt-nam auront permis de réaliser les travaux essentiels et que la demande va s'éteindre, ou du moins fortement se réduire (les investissements pouvant dès lors être pris en charge par les communes elles-mêmes).

Sur un autre registre, pour la Banque mondiale, les fonds de conseil aux entreprises sont à durée de vie limitée : ils ont pour but de faire se rencontrer l'offre et la demande en matière de conseil aux entreprises, c'est une facilité financière pour démontrer l'intérêt du service, qui doit s'effacer pour laisser place aux mécanismes de marché[11].

■ Mobiliser les ressources fiscales locales ?

Les communes se sont vu transférer des responsabilités importantes en matière d'investissements et d'entretien dans de nombreux domaines de la vie locale ; elles devraient logiquement financer une bonne partie des réalisations de développement local. Mais c'est

[11] Sur ce sujet, et pour une discussion de ce raisonnement en ce qui concerne les petites et micro-entreprises, cf. Botzung M., 2000, *« Développer le marché du conseil aux PME africaines : démarches et enjeux. Les conditions d'un accès des petites entreprises à des prestations d'appui-conseil appropriées »*, Document de travail de la direction scientifique n°18, Gret.

oublier qu'avec la décentralisation, trop souvent, on transfère, sans les ressources correspondantes, des responsabilités à des communes ou des régions qui sont dans un dénuement complet. Mettant en avant les responsabilités des communes, on fait appel à un financement de remplacement qui n'existe pas ou peu.

> ***L'ambiguïté des cotisations pour l'autofinancement local***
> *Les règles de financement imposent le plus souvent un autofinancement local, rassemblé sous formes de cotisations. Un tel autofinancement contribue à garantir une réelle motivation des porteurs de projets, même si ce n'est pas mécanique*[12]*. Cependant, leur collecte est souvent lourde, même quand l'intérêt des populations est réel. De plus, un certain nombre d'actions relèvent des responsabilités de l'Etat ou des collectivités territoriales, et les populations paient déjà pour en bénéficier, à travers les taxes locales et autres taxes de développement, qui sont censées y être affectées. Certes, les taxes rentrent mal. Mais à entériner le fait et à mettre l'accent sur les seules cotisations, ne contribue-t-on pas à aggraver à la fois l'évasion fiscale et l'absence de revendication citoyenne sur l'efficience des taxes ? Dans une optique de construction institutionnelle, ne vaudrait-il pas mieux insister sur la mobilisation des taxes de développement pour ces actions et sur l'utilité pour les habitants de payer les taxes ?*[13]

> *Au Sénégal, le fonds de financement du conseil aux entreprises espère pouvoir bénéficier d'une part de la taxe professionnelle.*

Néanmoins, on peut espérer que mobiliser, même de façon très limitée, les ressources fiscales locales est une façon d'en accroître la légitimité, et donc d'en améliorer le recouvrement.

- **Créer une autonomie financière partielle ?**

Aux débuts du Fil, la Commission paysanne avait proposé de constituer progressivement un fonds intervillageois à l'échelle des CAI : chaque village ayant bénéficié d'un financement par le Fil, sur fonds internationaux, devait cotiser à un fonds intervillageois, à hauteur de 20 % de la subvention reçue, étalée sur plusieurs années. Rassemblant les cotisations de plusieurs villages, cotisations issues des gains économiques permis par les investissements, ce fonds aurait en quelques années pu financer une ou deux actions par an sur la zone, selon les modalités habituelles. Pour différentes raisons (manque de motivation, utilité non évidente dans une période de financement extérieur, manque de rigueur de l'équipe dans le suivi des engagements des villages, etc.), ces cotisations n'ont guère été versées.

- **Pérenniser l'appui des bailleurs ?**

Soyons réalistes, ce n'est pas demain que les pays en développement pourront se passer des financements du système d'aide. Tout bailleur rechigne à s'engager dans la durée, fragilisant ainsi toute tentative de construction institutionnelle. L'optique initiale du Fil était de

[12] Cf. note méthodologique n°1, Gret.

[13] Cela pose néanmoins des problèmes pratiques, à partir du moment où les règles de la comptabilité publique imposent en général une unicité de caisse empêchant de clairement identifier l'origine et la destination des taxes de développement dans un budget communal.

constituer à terme une structure régionale pérenne, agissant sur l'ensemble du cercle, et pouvant mobiliser les financements de différents bailleurs, en leur offrant un dispositif et des procédures efficientes d'affectation des moyens. Cette ambition a été oubliée peu de temps après, du fait de l'évolution du dispositif et du débat sur la décentralisation. Mais l'idée de fonds régionaux réémerge à la faveur de la mise en place des communes. Pouvoir bénéficier d'un tel dispositif semble *a priori* séduisant pour un bailleur, mais cela suppose une volonté de coordination et l'acceptation d'une certaine « fongibilité » de ses moyens dans l'argent des autres bailleurs… ce qui va à l'encontre du souci trop fréquent de visibilité et de contrôle des financements (légitime en soi, mais qui contribue à la prolifération institutionnelle et à la concurrence entre projets).

- **Et l'Etat ?**

De même que pour les communes, il ne peut y avoir de véritable pérennité que si l'Etat s'engage dans des dispositifs et leur affecte des moyens. C'est à lui d'assumer une politique de développement local, ce qui renvoie à sa volonté et à sa capacité à le faire.

> Là encore, les alternatives aux financements externes et à leurs limites ne sont pas immédiates. Mais il est de notre responsabilité de ne pas aller au plus facile, avec les effets pervers que cela entraîne en termes institutionnels. Et de tenter de mobiliser au mieux les nécessaires ressources externes, d'une façon qui contribue à valoriser et mettre en avant les ressources locales et l'engagement effectif des institutions dont c'est la responsabilité légale, et non à les déresponsabiliser.

> *Lors de l'identification d'un projet de développement local dans l'Atacora, au Bénin, nous avions travaillé sur les rapports entre initiatives des habitants et responsabilités communales. On proposait une dotation annuelle qui viendrait renforcer le budget d'investissement communal (en le triplant, ce qui restait non disproportionné), donnant des capacités d'action aux communes pour cofinancer les actions proposées (et cofinancées en partie) par des associations locales, dans la mesure où elles étaient cohérentes avec les priorités d'un plan de développement concerté, à élaborer. De tels projets soutenus par la commune auraient eu un accueil privilégié auprès des différents projets sectoriels intervenant dans la zone, qui auraient continué à appuyer des projets issus d'initiatives locales, pour autant qu'il y ait eu concertation avec la commune et avis de cette dernière. On espérait ainsi affirmer les prérogatives des communes, leur donner les moyens de jouer leurs rôles, sans pour autant les noyer sous des afflux financiers ingérables à court terme, ni vouloir en faire le passage totalement obligé*[14].

[14] Le projet n'a jamais été réalisé.

2.5 Associer les acteurs locaux aux décisions aboutit-il à favoriser les acteurs dominants ?

A l'échelle locale, l'accent mis sur les associations locales et sur les projets « villageois » ou « de quartier » risque de favoriser les projets portés ou soutenus par les acteurs dominants, leaders des « communautés », responsables associatifs qui sont le plus souvent des notables locaux, et autres courtiers en développement maîtrisant les codes de communication avec les développeurs. En effet, comme le montre bien Mosse[15], les approches participatives qui idéalisent les communautés aboutissent souvent à prendre les priorités des dominants pour le point de vue consensuel de la communauté, avec la complicité tacite des intervenants, trop heureux de trouver un apparent consensus qui évite de se confronter avec la diversité des positions et des intérêts locaux.

Au niveau des instances de décision, les acteurs (élus, responsables associatifs, ou autres) seront aussi parties prenantes, à un degré ou un autre, des pouvoirs locaux, avec le risque de décisions qui soient biaisées par des logiques politiques, factionnelles ou ethniques[16].

Ces phénomènes ne sont pas spécifiques aux fonds de développement, mais ils peuvent y être particulièrement marqués. Peut-on dès lors y échapper ?

Un certain réalisme sociologique est nécessaire : la société locale est traversée de rapports de pouvoir et il serait bien étonnant que les projets y échappent. Il est logique qu'il y ait une certaine dimension politique dans des outils comme les fonds. On ne peut pas à la fois recommander de donner du pouvoir aux acteurs locaux et espérer qu'ils en usent exactement comme on le voudrait. L'ambition doit être que les logiques politiciennes ne prennent pas le dessus, et donc que la construction du dispositif inclue un certain nombre de garde-fous et de régulations, permettant de faire que des critères « objectifs » (utilité locale, qualité de la préparation du projet, etc.) soient les critères principaux. A l'inverse, il ne faut pas non plus surestimer ces enjeux et imaginer que des acteurs dominants ne peuvent accepter que des choses qui vont dans leur intérêt exclusif.

Parmi ces garde-fous, on a noté :

- **La qualité de l'appui à la maîtrise d'ouvrage et du diagnostic et sa capacité stratégique**

L'équipe d'appui à la maîtrise d'ouvrage doit avoir *une connaissance suffisante du site et des différents acteurs* pour pouvoir identifier et *faire émerger des demandes d'acteurs « d'en bas », même s'ils ne correspondent pas aux priorités des acteurs dominants* et pour vérifier l'intérêt des différents types d'acteurs face aux propositions des acteurs dominants ; bien menés, les *diagnostics participatifs* peuvent être une façon d'ouvrir le débat sur les différentes priorités vues par les différents types d'acteurs et de légitimer des thèmes qui n'auraient pas

[15] Mosse D., 2000, « Autorité, genre et savoir : réflexions théoriques sur la pratique du diagnostic participatif en milieu rural », in Lavigne Delville, Sellamna et Mathieu dir. *Les enquêtes participatives en débat*, Karthala/Gret/Icra.

[16] Cf. Blundo G., 1991, « La brique, la terre et le puits ; administration locale, « factionnalisme » et auto-promotion au Sénégal » in Kwan Kai Hong dir. *Jeux et enjeux de l'auto-promotion*, *Cahiers de l'IUED* n°20, PUF/IUED, Paris, pp. 103-134., qui montre comment les responsables paysans tout comme les élus des conseils ruraux mobilisent les moyens dont ils disposent selon des logiques clientélistes et factionnalistes.

émergé spontanément ; lorsqu'une telle demande émerge, l'équipe peut favoriser la négociation avec les responsables locaux pour favoriser leur accord sur le projet.

Des projets qui n'émanent pas d'eux, voire vont contre leur intérêt immédiat, ne rencontrent pas nécessairement d'opposition pour autant qu'ils y trouvent un intérêt (qui peut être symbolique, politique, etc.). Cela fait partie du savoir-faire de négociation locale que de négocier les compromis acceptables pour tous.

> *Dans un certain nombre de cas, les conflits fonciers liés aux aménagements de bas-fonds sont liés au fait que le chef de terre, qui détient le pouvoir sur les bas-fonds, n'avait pas été consulté. Le refus tient plus à une question de préséance et de reconnaissance sociale de ses prérogatives qu'à une volonté de refuser toute amélioration qui ne lui profite pas directement.*

Le travail de préparation d'un projet doit aussi inclure une identification des acteurs potentiellement lésés par l'action, de façon à anticiper de tels effets, à modifier le projet, ou à leur trouver une compensation, dans la mesure du possible.

> *Au Fil, les projets d'aménagement de mares ont été discutés essentiellement avec les agriculteurs, aboutissant dans certains cas à exclure les pasteurs. Mais pas toujours : parfois les agriculteurs sont spontanément allés impliquer les hameaux peuls voisins pour leur proposer de participer à l'ouvrage.*

> C'est là un des enjeux d'un (bon) dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage : sans une capacité à travailler avec l'ensemble des acteurs, seuls ceux qui sont à même de présenter des projets recevables (et donc principalement les courtiers en développement qui maîtrisent le français et le langage du développement) peuvent avoir accès à des fonds de développement et autres mécanismes de financement. Une présence de terrain, une capacité de travail avec une gamme variée d'acteurs sont une condition pour élargir l'accès aux dispositifs de financements en faveur de populations qui ne disposent pas des compétences pour expliciter ou formuler une demande.
> Encore faut-il être volontariste pour prendre en compte l'ensemble des acteurs, pour contribuer à mettre en débat leurs aspirations, et négocier les compromis nécessaires.

■ Les critères et les règles de financement

La qualité des règles et des procédures liées à l'examen des dossiers et aux modalités de prise de décision est un second niveau de garde-fous. Préciser les objectifs du fonds, expliciter les critères de prise de décision, mettre en place des recours ou des droits de veto en cas de non-respect avéré des règles du fonds sont autant de dimensions « procédurières » mais essentielles (cf. ci-dessous).

> *A Fourmi, dans un premier temps, le comité a été volontairement constitué à une échelle nationale, séparée des enjeux locaux, et limité à un rôle de validation. La « descente dans l'arène locale » de la municipalité s'est faite progressivement, avec des procédures obligeant*

le maire à argumenter et justifier ses décisions devant les porteurs de projets, et avec un recours éventuel au Comité national pour vérifier le bien-fondé des rejets de dossier.

- **S'engager dans la défense d'un « intérêt général »**

La simple intermédiation entre acteurs locaux ne suffit pas à garantir que des critères « d'intérêt général », suffisamment isolés des jeux politiques locaux, soient pris en compte. Ce peut être réalisé en introduisant dans le jeu des acteurs qui ont un enjeu réel dans l'efficacité du fonds mais ne sont pas partie prenante des jeux politiques locaux. C'est aussi la responsabilité de l'opérateur intermédiaire que de garantir la défense d'un certain intérêt général.

2.6 A quelles conditions les fonds permettent-ils une responsabilisation et des apprentissages ?

Les démarches d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale mettent l'accent sur le travail avec les porteurs de projets pour les aider à élaborer leur action, en réfléchir les conditions de viabilité, à en préparer la maintenance et la gestion. Une telle approche tranche avec les réalisations « parachutées » dont les « bénéficiaires » n'ont eu leur mot à dire ni sur les choix ni sur les coûts[17].

Travailler sur ces aspects, restituer les études techniques, débattre des devis de réalisation sont des conditions pour que les porteurs de projets puissent s'engager en connaissance de cause et acquièrent une capacité d'élaboration de projet.

Les Cad constituent une force de proposition et de négociation.
Dans le projet Fourmi, les comités d'aide au développement (Cad) des quartiers se sont renforcés au fil des ans. Au fur et à mesure des négociations les Cad accumulent les négociations ayant abouti. Un succès en entraîne un autre et une fois la dynamique enclenchée, les projets sont de plus en plus facilement financés.
Partant du principe que plus de responsabilités accompagne plus de pouvoir, Fourmi a donné aux Cad l'opportunité de défendre leur projet face aux mairies. Le maire est tenu de répondre aux habitants, qui sont aussi ses futurs électeurs.

Ce processus de négociation entraîne une transparence des coûts des ouvrages.

Mais les apprentissages ne se limitent pas à cela. Ils incluent aussi une meilleure maîtrise des relations avec les entrepreneurs ou les prestataires de service, d'une part, et avec les autorités locales et les services techniques d'autre part.

[17] Cf. « Les principes d'une démarche d'appui aux demandes paysannes », et « Préparer un projet d'aménagement avec les paysans », in Lavigne Delville et Camphuis, *Aménager les bas-fonds dans les pays du Sahel*, 1998, Gret.

Le Fil avait fortement innové en incluant les groupes locaux dans la contractualisation des études techniques des aménagements, puis des réalisations. Les contrats étaient rédigés en français et en bambara. La restitution de ces études au village en bambara, et un résumé écrit en bambara faisaient partie des clauses des contrats : c'était faire des paysans les « clients » des études techniques, qui restent le plus souvent une affaire entre équipe projet et prestataires. Il a aussi systématiquement travaillé à analyser les devis et les plans de financements avec les porteurs de projets. Après avoir, dans un premier temps, confié les marchés en gré à gré à des bureaux d'études locaux, il a pu associer les représentants villageois au dépouillement de consultations restreintes (ce qu'Helvétas avait commencé à faire quelques années avant) : ayant appris à analyser des devis et à comparer des coûts, ayant une expérience concrète de la qualité des relations que ces différents bureaux avaient établies avec les paysans lors des chantiers précédents, ils étaient à même de porter un avis motivé sur les offres. De même, les paysans étaient systématiquement partie prenante de la réception des ouvrages. Ces savoir-faire ont été utilisés pour d'autres chantiers, contribuant à modifier les relations entre ruraux et prestataires de services.

Ces apprentissages semblent assez clairs, dès lors qu'une réelle démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage est à l'œuvre. Ils demanderaient cependant à être analysés de plus près. En particulier pour savoir dans quelle mesure ils ont été concentrés sur les responsables locaux ou ont aussi permis un élargissement du nombre d'acteurs possédant ces compétences. Et pour analyser si, et à quelles conditions, les acteurs locaux (et lesquels) ont effectivement renforcé leurs capacités à entrer en négociation avec les institutions locales et à faire entendre la voix des populations.

Qui ont été les bénéficiaires des actions de renforcement des capacités du Fil ?
Une des constatations que l'on peut faire est que les mêmes personnes se retrouvent finalement à la tête des nombreuses associations ou institutions structurant la région : associations villageoises, CAI, communes, parents d'élèves…
Sur cette base, on peut dire qu'une bonne partie des programmes de formation mis en place par le projet Fil ont été dispensés à des personnes qui avaient déjà largement bénéficié d'autres soutiens, le projet aurait ainsi renforcé des compétences. Il a cependant également aidé à élargir le nombre de personnes capable de mener des démarches de maîtrise d'ouvrage de projet, ainsi que de maîtrise d'œuvre.

Au niveau des instances de décision, les apprentissages peuvent être dans une meilleure connaissance des dynamiques et capacités locales, et sur les conditions de viabilité et de réussite d'actions locales. Ils peuvent aussi porter sur l'expérience de mécanismes de concertation et de prise de décision plus rigoureux et transparents, de processus de démocratie participative à l'échelle locale.

L'intérêt de la démarche Fil se place également dans l'importance accordée à la mise en place de <u>mécanismes</u> pour que des <u>arbitrages</u> intéressants se déroulent sur l'utilisation des fonds. Ceci s'est fait par l'obligation de ***rendre publics*** *à la fois les documents et les séances de discussion, de travail et de décision.*

La question est de savoir si ces mécanismes restent pour eux liés aux règles du projet ou si la reconnaissance des projets locaux et l'expérience de pratiques nouvelles enrichit les pratiques en dehors du cadre du fonds. Mais de tels apprentissages ne se transfèrent pas naturellement, du fait en particulier des enjeux politiques. Là-dessus, on manque beaucoup d'éléments de suivi et d'analyse. Pour le Mali, où de nombreux responsables associatifs ont été élus aux conseils communaux, un test très clair sera la façon dont ces élus ayant une histoire associative vont exercer leurs responsabilités électives…

Globalement, on a le sentiment que ces apprentissages sont un peu trop perçus comme découlant naturellement des dispositifs et procédures mis en place : ils ne se font pas spontanément, et demandent une rigueur méthodologique conçue dans cette optique (cf. la restitution des études techniques de barrage en bambara, que même les opérateurs ayant une bonne démarche en milieu paysan jugeaient impossible). Des visites croisées sur les projets, des visites de terrain des membres des instances de décisions, peuvent être aussi des moyens efficaces de contribuer à une connaissance partagée des conditions d'élaboration de projets viables.

IV. ELEMENTS DE METHODOLOGIE

Il ne s'agit pas ici de proposer le *vade-mecum* du « parfait petit concepteur de fonds », mais de pointer quelques éléments clés permettant de réfléchir, *dans un contexte donné* et *en fonction d'objectifs donnés*, les choix de montage. Chacun de ces choix est porteur d'enjeux non négligeables, en termes d'adéquation aux situations locales, et produit une « structure d'incitation » pour les porteurs de projets, orientant les demandes dans tel ou tel sens. L'ensemble de ces choix doit de plus être cohérent, en lui-même, et avec le contexte et les objectifs de l'action.

Il importe en particulier de bien clarifier les objectifs, et en particulier ce qui relève du renforcement de compétences locales et de l'insertion dans le paysage institutionnel local. Ceci est déterminant pour le choix des montages institutionnels et des procédures.

1. Objets et conditions de financement : les règles de financement[18]

L'objectif de réponse à la demande va de pair avec un ciblage, plus ou moins précis, des demandes recevables et la définition des conditions de financement. Ceci constitue le « code de financement ».

Les **porteurs de projets** concernés doivent être précisés : qui peut avoir accès au fonds ? Des associations locales ? Des structures fédératives ? ? Des collectivités territoriales ? Sur quel espace géographique Y a-t-il des critères (durée d'existence, réalisations à leur actif, etc.) ?

[18] On s'intéresse ici aux fonds de développement local. Pour des fonds ciblés sur d'autres thématiques, les porteurs de projets pourront être des petites entreprises et les objets financés des prestations de conseil, ou bien des ONG et des prestations d'évaluation (cf. le Fonds pour l'évaluation participative, proposé par Daniel Neu et Jean-Louis Vielajus).

Au Sahel, certains fonds de développement local destinés aux associations locales se sont élargis aux collectivités territoriales, avec l'avènement de la décentralisation. Il est clair que les collectivités ont des projets à financer. Mais on peut se demander si les mettre au même niveau que les associations locales n'est pas ajouter à la multiplication de projets sans cohérence, alors qu'un des enjeux de la décentralisation est justement de clarifier la gouvernance locale et permettre une cohérence territoriale, ce qui plaide pour des rôles différenciés entre collectivités et associations.

Les **objets financés** dépendent de la vocation du fonds et du projet. Cela peut être tout ce qui concourt à du développement local, ou ciblé sur certains types d'actions, soit pour des questions de ciblage (on travaille dans tel secteur, on veut favoriser tel type d'actions), soit pour des questions de cohérence méthodologique (seulement subventions, et donc infrastructures sociales ; les projets économiques, relevant d'autres critères et procédures, étant exclus) ou de complémentarités avec les autres offres de financement (dans un contexte de décentralisation, on peut considérer que certaines infrastructures relèvent de la compétence exclusive des communes et les exclure d'un fonds d'appui aux initiatives associatives).

Au Fil, les objets financés couvrent les actions de gestion de terroir : actions productives mais à rentabilité différée, ayant un impact environnemental. En fait, l'essentiel des actions financées a concerné les aménagements de bas-fonds et de mares, le reboisement ou la lutte antiérosive suscitant peu d'intérêt (soit que le thème en lui-même motive moins – en tout cas en termes d'action collective –, soit que les villageois préfèrent mobiliser le fonds sur de plus gros budgets qu'ils ne peuvent pas autofinancer). Le Fil finance aussi les études de faisabilité, cofinancées en partie par les villageois qui en sont ainsi propriétaires. A Fourmi, la liste est ouverte et non limitative. Au Chin State, les objets sont normalement les infrastructures hydrauliques productives, mais les paysans ont élargi les objets.

Trop limiter les objets finançables ne permet pas de répondre à des demandes variées. Mais il faut veiller à une certaine cohérence des objets, pour que les règles de financement soient adaptées. Il est d'autant plus difficile de juger de la validité des projets (ou de leur degré de priorité) que la gamme est très large.

Les **règles de financement** précisent la contribution financière du fonds : subvention ou crédit, taux d'autofinancement demandé, modalités de remboursement s'il y a crédit. Ces règles peuvent :

- être homogènes pour tous les objets (par exemple : 30 % d'autofinancement, 70 % de subvention) ;

Ceci a l'avantage de la simplicité, et peut être cohérent lorsque les objets sont relativement homogènes. On peut s'interroger sur sa pertinence lorsque les actions financées sont très diverses, comme dans ce projet de développement local, au Mali, qui finançait 50 % de toutes les actions retenues dans le plan de développement villageois, aussi bien la mosquée que l'achat de charrettes...

- varier selon les objets, en fonction de leurs caractéristiques (volume financier en jeu, rentabilité plus ou moins immédiate, possibilité de produire des recettes permettant de compenser les coûts) ou bien de choix stratégiques (favoriser tel type d'action en offrant une part plus forte de subvention) ;

> *Ceci nécessite de bien connaître les objets. Au Fil, les aménagements de bas-fonds, censés être peu rentables à court terme mais avoir un impact environnemental, faisaient l'objet de subventions. En fait, les études ont montré que, pour les paysans, l'extension du maraîchage en était l'enjeu majeur et que, là où les débouchés existaient, les gains de production rentabilisaient l'investissement en 3 ans… Du coup, on peut s'interroger sur la pertinence d'une subvention à 85 %.*

- varier selon l'expérience des porteurs de projets, lorsque l'on veut favoriser les apprentissages en offrant un fort taux de subvention aux premières actions et en le réduisant ensuite, l'association devant faire la preuve de sa capacité croissante à mobiliser des ressources propres ;
- varier selon les volumes financiers en jeu (indépendamment des objets eux-mêmes), des « gros » projets nécessitant des taux de subvention croissants pour les rendre accessibles aux associations (30 % de subvention sur des projets de 300 000 FCFA demande un autofinancement de 200 000 FCFA ; 70 % de subvention sur des projets de 10 000 000 FCFA demande 3 000 000 FCFA d'autofinancement…).

> *Au Fil, le financement est une subvention, avec un autofinancement de 15 %. A Fourmi, l'autofinancement croît de 10 % à 30 % avec le volume financier de l'action, obligeant à une contribution locale beaucoup plus forte en volume, pour les gros projets. Au Chin State, on a du crédit sans intérêt subventionné à 40 %, avec un autofinancement de 10 %. Au Rakhine, crédit sans intérêt à 100 %.*

> *Au Fil, dans le but de favoriser une capacité autonome de financement, au-delà des aléas du fonds central, les villages ayant bénéficié de subventions du Fil devaient cotiser annuellement pendant un certain nombre d'années à un « fonds intervillageois », à hauteur de 20 % de la subvention touchée. Ceci n'a guère fonctionné, bien que cela ait été une proposition de la Commission paysanne qui a coélaboré les règles.*

> *Lorsqu'il y a crédit, les règles de remboursement doivent être particulièrement travaillées, en fonction de la rentabilité de l'action et de l'économie locale. Des erreurs sur ce point ont eu des conséquences graves au Rakhine, les paysans devant parfois vendre leurs pompes pour rembourser le projet…*

Sauf exception (Rakhine, sur du crédit), les fonds demandent une part d'autofinancement. Ceci est normal, permettant de mobiliser des ressources locales et de montrer l'engagement des demandeurs, faisant tomber certaines demandes opportunistes. Ceci dit,

- pour donner une idée juste du coût du projet et de l'autofinancement local, le budget doit intégrer la valorisation de l'éventuel investissement en travail des bénéficiaires ;
- les montants doivent être discutés en fonction des revenus locaux : non négligeables (sinon, cela n'a plus de sens, surtout pour des investissements productifs), mais non disproportionnés (sinon, l'on met une barrière d'accès trop élevée empêchant l'accès au fonds, ou l'on favorise le paiement de l'autofinancement par un « big man » qui pourrait ensuite revendiquer une propriété de la réalisation ;
- il ne faut pas s'illusionner sur le sentiment « d'appropriation » provoqué par le fait d'autofinancer en partie la réalisation. L'implication effective dépend bien plus de la clarté de l'insertion juridique et institutionnelle des réalisations, et de la qualité du processus de préparation, assurant que le projet est réellement porté et défini par les acteurs locaux ;
- les modalités de circulation de cet argent sont importantes et doivent être travaillées[19] : une transparence est indispensable pour que les porteurs de projets voient que cet argent sert bien à leur projet ;
- la question même de l'autofinancement par cotisation se pose pour des actions d'intérêt général, qui relèvent de l'Etat ou des communes, et pour lesquelles les habitants paient déjà – ou sont censés payer – des impôts.

En général, les fonds se spécialisent nettement, en fonction de leurs objets, sur du crédit ou de la subvention. C'est certainement le plus sain. Mais il y a parfois des systèmes mixtes, soit que le crédit soit à taux zéro (Myanmar), ce qui équivaut à de la subvention partielle, soit avec des mélanges complexes (Chin State : crédit et 40 % de subvention ; Fonds d'investissement productif au Congo démocratique). A Fourmi, les procédures (règles, dispositif institutionnel) étaient totalement séparées pour les infrastructures sociales et l'appui aux initiatives productives, auquel était réservé 25 % des budgets.

2. Montages institutionnels

Le montage institutionnel renvoie à la position du fonds dans le dispositif projet et dans le dispositif institutionnel local. Les principaux paramètres descriptifs sont :

- la localisation physique du fonds ;
- la localisation de l'instance de sélection ;
- la composition des instances de sélection ;

[19] Cf. « Comment gérer la contradiction entre objectifs de réalisation et contribution locale », note méthodologique n°1, www.gret.org/ressources en ligne/notes méthodologiques.

- le statut juridique de l'instance de gestion « technique » du fonds (gestion financière) ;
- le statut juridique des instances de sélection,

qui déterminent le caractère plus ou moins informel du dispositif de financement, sa plus ou moins grande proximité du processus de décision avec les porteurs de projets, et le degré d'implication des acteurs locaux dans ce processus (ancrage institutionnel local *versus* logique projet : décentralisation *versus* centralisation ; inter connaissance *versus* critères techniques sur dossier). Le schéma des dispositifs permet de les visualiser.

2.1 Logique projet ou outil d'acteurs locaux ?

■ Le fonds peut être intégré à une logique projet

L'argent est géré au niveau du projet, les instances de décisions sont internes au projet, mais séparées de l'appui à la préparation des actions. C'est le cas du Rakhine (actuellement) où la Socio Eco Unit fait l'étude de faisabilité sur le terrain, et où les projets sont examinés en réunion des responsables d'unité, au siège du projet. C'est aussi, avec une variante, le cas des projets de développement local de l'AFVP au Burkina, au milieu des années 1990 : les équipes terrain faisaient l'appui à la maîtrise d'ouvrage ; le comité d'octroi était composé de cadres du siège (Ouagadougou) se réunissant au siège du projet pour examiner les dossiers.

Ce type de choix répond à un souci de séparer appui à la maîtrise d'ouvrage et décision de financement, pour collectiviser et objectiver les décisions, sans pour autant associer à la décision des acteurs externes.

■ Les instances de décision peuvent être ouvertes, et donner une place plus ou moins grande aux représentants des populations

Dans un certain nombre de cas, des acteurs extérieurs sont associés au processus de décision, sous forme de comité. Ce comité peut être décisionnel (Fil) ou consultatif (PDRI-HKM au Burkina Faso). A Fourmi (phase 1), il est décisionnel, mais sur la base de projets auparavant audités par l'équipe centrale du projet, ce qui limite sa responsabilité.

Sa composition varie fortement :

- délégués des villages, au Fil (avant 1997) ;
- paritaires entre agents du projet et représentants des populations, au PDRI-HKM ;
- bailleur de fonds, services techniques de l'État, maires, à Fourmi.

L'opérateur peut ou non y être représenté.

> *A Fourmi, le Comité de sélection est national. Il est présidé par l'Union européenne (bailleur de fonds) et composé d'un représentant de la communauté urbaine de Yaoundé ou de Douala, d'un des maires des cinq villes ; d'un représentant de la Coopération française, de l'ambassadeur du pays assurant la présidence de l'Union européenne, d'un témoin (personne ressource), de deux organismes intermédiaires correspondants de Fourmi, et du Gret Paris. Il se réunit dans chaque ville à tour de rôle. Un tel choix renvoyait à l'ampleur du projet (cinq villes éloignées), mais aussi à des choix politiques : volonté de démontrer la capacité des associations de quartiers à préparer et cofinancer des actions ; méfiance vis-à-vis des municipalités (gérées par des « maires » nommés par le gouvernement) et des risques liés aux enjeux politiques locaux. En 1999, le dispositif étant stabilisé et la légitimité*

des Cad acquise, le mécanisme de financement a évolué : un comité par ville a été constitué, avec le Gret, la municipalité et des représentants des Cad (comités de quartiers, porteurs de projets). Ce comité donne un avis sur les projets. Le Comité national entérine les projets approuvés et statue sur les projets rejetés (pour éviter des refus politiques). Ce double échelon permet un face à face direct entre porteurs de projets et comité de sélection, tout en limitant les risques de blocages politiques. Le non-renouvellement du projet n'a pas permis de véritablement tester ce système.

Au-delà de la liste à la Prévert des variantes, l'enjeu est de savoir :

- si, et comment, cette instance ancre le dispositif du fonds dans le paysage institutionnel local, et dans quel but (rôle des élus, des services techniques de l'Etat) ;
- en quoi sa composition assure une qualité et une légitimité aux décisions prises.

L'exemple le plus poussé de responsabilisation locale est le Fil d'avant 1997, où une commission paysanne composée de leaders paysans cooptés a fortement contribué à l'élaboration des règles, et où l'instance de décision était un ensemble de comités d'attribution intervillageois composés de représentants des villages. Cette instance était décisionnelle, la Cellule légère de gestion du Fil n'ayant qu'un droit de veto, en cas de non-respect des règles. Ce dispositif a dû être revu pour tenir compte du nouveau contexte institutionnel créé par la mise en place des communes rurales.

On peut imaginer que le fonds soit totalement inséré (en matière de gestion financière et de décision) dans une structure existante, comme une collectivité territoriale : le fonds sert alors à la municipalité à financer des actions portées par des associations locales.

Il faut veiller à ce que le dispositif soit cohérent avec les prérogatives données officiellement aux différents acteurs, pour éviter le désordre institutionnel provoqué par la multiplication d'actions non coordonnées, court-circuitant les structures officielles. Pour autant, il peut être stratégiquement nécessaire de conserver une distance, face à certains risques de dérive (politicienne en particulier).

Au Rakhine, dans un contexte politique très dur, les possibilités de formaliser un mécanisme de fonds associant les acteurs institutionnels sont très limitées : certes, certains agents du ministère de l'Agriculture sont plus techniciens que politiques, et sont intéressés à des actions efficaces ; le fait d'ouvrir les processus de financement peut aider à montrer que nos actions ne sont pas « subversives ». Mais en même temps, le risque est grand d'attirer l'attention sur les lieux où il se passe des choses et de faire prendre des risques aux partenaires locaux (confiscation de terre, etc.). De plus, associer des responsables étatiques aux décisions risque d'obliger à financer des projets dans les villages de colonisation alors que nous travaillons actuellement seulement avec les villages Rohingyas.

2.2 Centralisation ou décentralisation ?

L'échelle de prise de décision est important à cet égard :

- fusionnée au niveau de l'action, elle ne permet plus de distance. Les « fonds villageois » du Chin State relèvent plus de dotation en capital pour du crédit rotatif que de « fonds » au sens propre : les décideurs sont aussi les bénéficiaires, le projet donc ne peut plus jouer un rôle de garant des objets définis au départ ;
- trop éloignée, elle ne permet des décisions que sur des critères formels, qui ne disent en général pas grand chose sur la pertinence de l'action et les capacités des porteurs de projets. A Fourmi I, le comité de sélection ne pouvait en fait qu'entériner les présélections faites par l'équipe du projet, la qualité de la préparation étant déjà vérifiée par l'auditeur du projet.

Le degré de proximité nécessaire dépend aussi du type d'action financée et des critères permettant de l'apprécier. Sur des infrastructures sociales, il existe des normes assez claires. Pour autant qu'il respecte les normes de dimensionnement, et qu'il soit validé par les services locaux de l'éducation, un projet de construction d'école ne demande pas nécessairement une connaissance intime de la situation locale. C'est n'est pas la même chose pour du crédit à l'activité économique, où la connaissance du secteur et de l'entrepreneur sont essentielles.

> *Dans le volet économique de Fourmi[20], le montage a cumulé les handicaps : faute de compétences locales en appui aux entreprises, le dispositif a été assez centralisé, autour d'un bureau d'études camerounais spécialisé, basé à Yaoundé, avec des dossiers remplis par des organisations intermédiaires locales. Du coup, faute de proximité directe avec les emprunteurs, les dossiers sont devenus très lourds (jusqu'à 16 pages pour des crédits parfois inférieurs à 3 millions de FCFA), aboutissant à une procédure lourde et allongée, incompatible avec les rythmes économiques des entreprises.*

Pour autant que la concentration géographique des actions soit suffisante (ce qui est souvent le cas en développement local), et sauf contre-indication liée aux enjeux politiques locaux, un échelon « intermédiaire », un cran au-dessus de l'espace des actions, paraît favorable, permettant une prise en compte directe du contexte, tout en assurant une certaine distance.

2.3 Quel pilotage ?

Une question trop peu abordée dans les fonds analysés porte sur la gouvernance du dispositif : définition des orientations, choix des règles de financement et des procédures d'examen des dossiers, évolution du dispositif. Or, ce premier niveau de règles (les règles sur les règles) est essentiel, puisqu'il détermine la suite. De plus, la capacité à faire évoluer les règles est essentielle. Ce niveau de décision peut-il relever d'une simple logique projet et être totalement laissé à l'équipe technique ?

[20] Cf. *Clin d'œil* édition spéciale n°III, pour une analyse synthétique.

Au Myanmar, cela relève du seul projet. A Fourmi, les choix ont aussi relevé pour l'essentiel du Gret (équipe de Yaoundé + siège). Au Fil, cela a été le rôle, au début, de la Commission paysanne, qui a joué un rôle important dans la définition des règles, avant que sa fonction ne soit remise en cause et que toute instance « englobante » disparaisse. Le projet de Fonds de financement de l'appui conseil prévoit un comité de pilotage pluri-acteurs.

Les choix de montage et de niveau de décision renvoient donc à des choix politiques sur le rôle des élus et de l'Etat, sur l'équilibre entre élus et responsables associatifs, sur l'équilibre entre logiques techniques et logiques politiques. Il convient d'y être particulièrement attentif en veillant :

- à la tentation des opérateurs de « techniciser » les choix pour éviter la confrontation au politique ;
- à l'enjeu d'une légitimité et d'une objectivation des décisions ;
- au double risque d'une soumission à des critères politiciens (processus de décision très local, impliquant les pouvoirs locaux) et d'une « technicisation » sans capacité à connaître les projets et leur contexte (instance technique détachée du local) ;
- et en prenant en compte les effets d'apprentissage et de légitimation de pratiques que peut permettre le fait de mettre en situation de responsabilité et de connaissance des porteurs de projets des acteurs qui en sont souvent éloignés.

3. Règles et procédures de prise de décision

3.1 Critères de validation des projets et rôle de l'instance de sélection dans le processus

Les règles et procédures de décisions dépendent à la fois des dispositifs institutionnels et des modes d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Globalement, le processus (appui à la maîtrise d'ouvrage + décision de financement) doit aboutir à des projets pertinents, bien préparés, et dont les conditions de réussite sont – autant que faire se peut – assurées.

Cela renvoie :

- à la pertinence de l'action ;
- à sa faisabilité technique, économique, sociale et institutionnelle ;
- à la capacité des porteurs de projets de la mettre en œuvre ;
- à la préparation de sa mise en œuvre et de sa pérennisation.

Ces différents paramètres doivent être réunis au cours de la préparation du projet. Le processus d'instruction et de sélection vise avant tout à vérifier qu'ils le sont, et dans le cas contraire, à refuser le dossier ou à demander un approfondissement. Ce processus ne se limite pas à la présentation des dossiers à l'instance de sélection : elle démarre avant (jugement qu'un dossier est prêt et peut-être présenté ; vérification de conformité, soit sur des critères fermés – critères de recevabilité des demandes, pièces à fournir, etc. –, soit à travers une visite de terrain). Et parfois se poursuit après si le Comité n'est que consultatif.

Le rôle du comité de sélection (quel que soit le nom qui lui est donné) varie donc selon les cas. Il peut être :

- de donner un avis sur la pertinence, sans présager de la qualité technique ;
- de donner un avis sur la faisabilité sociale, sans présager de la qualité ou de la pertinence ;
- de juger la qualité technique ;
- de simplement valider des dossiers en vérifiant leur adéquation à des critères prédéfinis.

Ce rôle dépend de la nature du comité (décisionnel ou consultatif), mais aussi de sa composition et de sa localisation.

> *Au Fil, le Comité intervillageois d'attribution, composé de villageois, n'avait pas au départ de compétence technique pour juger de la faisabilité technique d'un dossier. Là-dessus, il écoutait l'avis de l'équipe d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Par contre, la grille de jugement mettait un accent particulier sur la faisabilité sociale et l'organisation : règlement préalable des questions foncières, organisation pour la gestion et la maintenance, etc. Questions sur lesquelles les membres du CAI, habitant les villages voisins, pouvaient avoir un avis. Le CAI a aussi rapidement développé des capacités d'analyse des budgets.*

> *A Fourmi, le Comité de sélection avait en fait un rôle plus de validation que de sélection : les projets proposés par les organisations intermédiaires locales faisant l'appui à la maîtrise d'ouvrage ayant fait au préalable l'objet d'un audit de la part de l'équipe centrale.*

> Un comité ne peut statuer sur des dossiers que si ses prérogatives et les critères de décisions sont explicites. Sinon, le risque d'arbitraire est trop important. La définition (révisable avec l'expérience) de ces critères fait donc partie de l'élaboration du dispositif. Ces critères peuvent être qualitatifs, cela demande alors un temps de délibération suffisant et une légitimité des membres à juger de ces critères (la capacité à le faire pouvant se construire avec l'expérience).
> Le rôle du comité et sa capacité délibérative sont d'autant plus importants que les volumes financiers sont limités et qu'il faut établir des priorités entre des projets différents, et tous de bonne qualité technique. Pour autant, il faut éviter une disproportion entre volume des demandes et financement disponible, pour éviter un découragement des porteurs de projets liés à des refus de bons projets.
> Il doit y avoir une cohérence entre le nombre de dossiers à traiter par séance et le type d'analyse. Trop charger les ordres du jour empêche le débat et une décision justifiée, ou aboutit à déposséder le comité de son pouvoir au profit du technicien du dispositif ou du président, qui fait passer ce qu'il veut.

Le taux d'acceptation des dossiers par un comité n'est donc en soi pas significatif s'il n'est pas replacé dans la chaîne de préparation et de sélection des projets. 90 % de dossiers acceptés peut signifier un certain laxisme (on fait tout passer) ou au contraire que le processus de préparation et de sélection préalable est excellent.

3.2 Qui présente et défend le dossier ?

C'est une question importante, en particulier en termes de responsabilisation des maîtres d'ouvrages locaux (un corollaire étant : qui décide que le projet est prêt à être présenté). Parfois, dans des dispositifs très bureaucratiques, l'examen du projet se fait uniquement sur dossier, sans présence de personne ayant participé à sa préparation. Cela se justifie aussi dans des processus centralisés, où la validation se fait sur des critères techniques de conformité. Cela a été le cas dans Fourmi I.

Dans les dispositifs à orientation technique, ce sont en général les agents de terrain, ou les structures d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, qui rédigent le dossier pour le compte des porteurs de projets et qui le présentent et le défendent le cas échéant. Leur présence permet d'éclaircir certaines questions, en particulier d'ordre qualitatif. C'est le cas au Rakhine.

Mais on peut penser que l'objectif de responsabilisation des maîtres d'ouvrage locaux n'est vraiment rempli que s'ils sont eux-mêmes en mesure de présenter et défendre leur dossier. C'est le cas dans un certain nombre de fonds : au Fil, dans les projets de développement local de l'AFVP au Burkina Faso. Cela aurait été le cas dans Fourmi II.

Une telle ambition demande cependant un certain nombre de conditions pour que ce soit productif :

- *un réel appui à la maîtrise d'ouvrage*, qui fait que les porteurs de projets le maîtrisent parfaitement, en ont fait les choix en connaissance de cause, et sont donc à même de les expliciter et de les justifier ;
- *une question de langue*. Sauf lorsque le français (ou l'anglais) est généralisé (en milieu urbain ?), imposer aux porteurs de projets de présenter et défendre leur projet en français est pour eux une contrainte forte : celle de s'exprimer dans une langue étrangère, qui renforce leur situation de domination sociale et leur rend difficile d'exprimer ce qu'ils veulent. La langue de travail doit donc être la langue locale ou la langue véhiculaire de la région (ce qui implique que les membres du comité la partagent, ce qui n'est pas toujours le cas, même indépendamment des expatriés qui font trop rarement l'effort d'apprendre la langue locale) ;
- *une question de forme et d'animation*, pour éviter que la session ne tourne à l'examen de passage. Le caractère formel d'un comité peut être assez déroutant lorsqu'on n'en a pas l'habitude ;
- *une question de lieu*, qui doit être suffisamment proche du terrain pour ne pas imposer de lourdes démarches.

> Sans de telles conditions, une telle procédure peut être une épreuve pour les porteurs de projets, perçue comme une contrainte supplémentaire leur imposant de rentrer dans le cadre bureaucratique des logiques projets.
> A l'inverse, si les conditions sont réunies, c'est l'occasion pour les porteurs de projets de montrer qu'ils maîtrisent leur projet, en étant capables de l'expliquer – y compris sur des points techniques (en aménagement de bas-fond, raisons du choix du site, du choix du type d'ouvrage, effets attendus, coûts, questions d'organisation et réponses proposées, etc.).

V. CONCLUSION

Les fonds sont des moyens intéressants pour financer de façon intelligente des actions de développement ou de conseil. Néanmoins, ce n'est pas l'outil « fonds » en lui-même qui est productif, mais la façon dont il s'inscrit dans une stratégie de développement, et la façon dont il est conçu dans cette optique. Il n'y a pas un modèle applicable partout. D'où l'importance de mieux maîtriser « la mécanique des fonds » pour assurer que les choix opérationnels soient réfléchis et cohérents avec le contexte d'intervention et la stratégie.

Pour autant, ce n'est qu'un outil. *D'une part parce qu'il ne suffit pas d'un fonds* : rares sont les cas – en particulier dès que l'on touche à des dossiers complexes liés à du développement local – où les acteurs sont d'emblée aptes à élaborer et proposer leurs projets. Un dispositif performant d'appui à la maîtrise d'ouvrage est souvent essentiel, n'en déplaise aux bailleurs qui auraient bien vu dans les fonds une façon de réduire le coût du « soft » dans leurs interventions.

Et d'autre part que parce que le financement n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour une stratégie de développement. Clarifier les objectifs stratégiques et politiques que l'on donne à l'intervention, en fonction du contexte politique et institutionnel dans lequel il s'inscrit ; réfléchir en fonction de cela le dispositif d'intervention, en travaillant les choix d'alliances et de partenariats, ainsi que les modalités de financement et d'appui à la maîtrise d'ouvrage, sont et demeurent des dimensions essentielles.

La séparation des fonctions est utile, comme on l'a vu : elle permet effectivement d'objectiver des choix, de vérifier la qualité des projets avant décision, d'assurer un certain rééquilibre des pouvoirs. Mais il ne suffit pas de réaliser formellement une telle séparation pour obtenir une meilleure qualité : des projets intégrés peuvent parfaitement porter une exigence de qualité et mettre en place des procédures de contrôle. Inversement, la multiplication des acteurs peut aboutir à accroître les coûts de transactions, voire les coûts financiers, tout en déresponsabilisant chacun : on connaît des projets de développement local qui ont tellement intégré cette logique de délégation que l'équipe centrale, réduite au minimum, n'a plus de contact avec le terrain, ni aucune façon de vérifier ou d'influer sur la qualité des différentes prestations qu'elle a commanditées… L'exigence de rigueur et de qualité est indispensable, elle est aussi à la base de dispositifs rigoureux de « fonds ».

De même, les effets en termes d'apprentissage (au niveau des porteurs de projets comme au niveau des acteurs impliqués dans la prise de décision) ne sont réellement effectifs que dans la mesure où la stratégie d'intervention dans son ensemble, le montage institutionnel et les règles de prise de décision, sont conçus dans ce sens, avec une adéquation aux contextes locaux. Il y a dans cette dimension d'apprentissage et de prise de responsabilité un enjeu essentiel, qu'on ne saurait surestimer, même si les effets réels semblent encore peu démontrés (en particulier au niveau des instances de sélection).

Ce qui plaide pour :

- une plus grande attention à ces choix de stratégie et de montage, dans nos actions, choix qui sont d'abord des choix politiques ;
- une conception de règles qui favorise véritablement les apprentissages, aux deux niveaux des porteurs de projets et des acteurs impliqués dans la décision (suivi-évaluation avec restitution aux porteurs de projets et au comité de sélection, voire visites de terrain communes).

Et aussi pour des dispositifs de suivi plus rigoureux, permettant de réellement évaluer les acquis en terme de qualité des réalisations et d'apprentissage.

Annexes

Annexe 1
Bibliographie indicative

1. Cas étudiés pour cet atelier

CAS 1 : Le fonds d'investissement local de Sikasso

Présentation du Fil par Marie-Jo Demante, Iram

Restitution du groupe de travail par Niels Morel, EDR

CAS 2 : Fonds villageois et fonds régional de développement en Birmanie

Présentation des fonds par Murielle Morisson et Bernard Cartella, EDR

Restitution du groupe de travail par François Geai, EDR

CAS 3 : Une réflexion menée au Sénégal sur la création d'un fonds d'appui au conseil pour les petites entreprises agroalimentaires

Présentation par Cécile Broutin et Martine François, FCA

Restitution du groupe de travail par Philippe Dudez, FCA

CAS 4 : Le financement des équipements et des infrastructures locales dans le projet Fourmi au Cameroun

Présentation par Christophe Hennart, SPM-DSU

Restitution du groupe de travail par Christophe Le Picard Ducroux, microfinance

2. Autres références[21]

AFVP, *Appui au développement local : enjeux de l'outil de financement dans les programmes AFVP*. AFVP.

Allou S., *Le fonds d'appui aux projets : modalités de mobilisation et procédures d'engagement. Programme pilote de lutte contre la pauvreté en milieu urbain et périurbain au Maroc*. Gret.

Agence française de développement, 2001, Développement local et décentralisation, actes du séminaire de formation, Réflexion 23 et 24, octobre 2000, AFD.

Bako-Arifari N., Lavigne Delville Ph., Perrier J-M., *Identification d'un projet de développement local en milieu rural dans l'Atacora (Bénin)*. Gret-Ciedel, rapport de mission. 1996.

[21] Tous ces documents sont disponibles à la documentation du Gret.

Botzung M., Lavigne Delville Ph., Vielajus J-L., *Financement des initiatives locales de développement : approche méthodologique*. Gret. 1997.

Coll., 1997, *Initiatives d'habitants : le Fonds en faveur des initiatives locales : une expérimentation dans dix quartiers populaires*, Fondation de France/CDC/Fas, 87 p.

FENU, *Les fonds de développement local : promouvoir la planification et le financement décentralisé du développement rural*. Fenu. 1996.

Iram, 1994, *Bilan et perspectives du financement local*, Journées d'études, Iram.

Iram, *Le fonds d'investissement local de Sikasso, un dispositif d'appui financier à la gestion des terroirs et au développement local*, ministère des Affaires étrangères, 23 p.

Leader, « De la stratégie à l'action : la sélection de projets ». Observatoire européen Leader, *Innovation en milieu rural*, Cahier n° 3. 1998.

Neu D. et Vielajus J-L., *Fonds pour l'évaluation participative, étude de faisabilité*, Fondation de France

Vielajus J-L., Evaluation des programmes pluriannuels de micro-réalisations sous Lomé IV, février 1997, Fed.

Annexe 2
Grille de description des cas

1. Contexte général

Intervenants, intitulés du projet, pays, zones, durée de l'intervention, phase actuelle, budget et bailleurs de fonds, partenaires principaux, état des réalisations.

2. Pourquoi se préoccuper des mécanismes de financement ?

- Quels sont les éléments du contexte qui ont conduit à se préoccuper des mécanismes de financement ? Pourquoi le choix d'un « fonds » a-t-il été réalisé ?

> *Rappel : On entend par « fonds » l'ensemble des mécanismes par lesquels une demande de financement, portée par un ou des acteurs locaux, est étudiée et acceptée (ou non) par une instance de décision, et financée à partir d'une ligne budgétaire déterminée. Le terme « fonds » ne se réduit donc pas à des mécanismes très institutionnalisés, il peut s'agit de mécanismes de décisions propres à un projet.*

- Quels sont les facteurs favorables et défavorables au fonctionnement du fonds ?
- Comment le fonds se positionne-t-il par rapport aux autres initiatives de développement dans la zone ?
- Quels sont les relations entre le fonds et les autres acteurs du développement (services de l'Etat, collectivités locales, autres acteurs publics, associations de la société civile, opérateurs de développement, opérateurs privés, bailleurs, etc.) ?
- Existe-t-il d'autres outils de financement dans la zone d'intervention ? Sont-ils complémentaires ou en concurrence avec le fonds ?

3. Pourquoi créer un fonds ?

- Comment l'idée de créer le fonds est-elle apparue ? La création du fonds coïncide-t-elle avec le début de l'intervention ?
- Quels sont les objectifs stratégiques de la mise en place du fonds ? On entend par objectif stratégique les objectifs à long terme et plus ou moins indirects du fonds (structuration de la société civile, aménagement de nouveaux espaces de négociation, etc.).
- Quels sont les objectifs opérationnels de la mise en place du fonds ?
- Quels sont les objets financés par le fonds ?
- Quels sont les résultats attendus de la mise en œuvre du fonds ?

4. Règles de financement

4.1 Projets éligibles aux financements du fonds

- Quelle est la nature des projets financés (infrastructures sociales, infrastructures productives, investissements économiques) ?
- Qui sont les bénéficiaires ? Le fonds cible-t-il un type d'acteurs déterminé ?
- Les projets financés sont-ils individuels ou collectifs ?
- L'accès au fonds est-il conditionné à un appui technique ?
- A quelles étapes du processus intervient cet appui technique (élaboration de la demande, montage du dossier, réalisation du projet, etc.) ?

4.2 Modalités et procédures de financement

- Les modalités sont-elles standardisées ou bien varient-elles (en fonction du type de demande, du montant demandé, de l'expérience des demandeurs, etc.) ?
- Le fonds accorde-t-il des subventions, des crédits ou les deux ?
- Comment est calculé le montant du financement accordé ?
- Une part d'autofinancement est-elle exigée ? En nature ou en argent ? Calculée comment ?
- Le financement est-il délivré en argent ou en nature ?

4.3 Si les financements accordés sont sous forme de crédits

- Les crédits sont-ils avec ou sans taux d'intérêt ?
- Si un taux d'intérêt est demandé, comment ce taux a-t-il été fixé ?
- Quelles sont les durées des financements accordés ?
- Quelles sont les garanties demandées ?
- Que se passe-t-il en cas de défaillance d'un emprunteur ?

5. Itinéraire du porteur de projet

5.1 Initiative de la demande

- Comment germe l'idée du projet ? Est-ce suite à une animation ? Quel est le contenu de l'animation ?
- Comment est diffusée l'information sur l'existence du fonds et son fonctionnement ?

5.2 Elaboration du dossier de demande de financement

- Quel est le format type du dossier de demande de financement ?
- Des études préalables (identification, faisabilité) sont-elles réalisées ? Quelles sont les étapes de la constitution du dossier ? Quelle est la forme (format type ou libre, écrite, une combinaison d'écrit et d'oral) du dossier ?
- Qui rédige le document ?

- Combien de temps s'écoule entre l'idée du projet et la finalisation du dossier de demande de financement ?

5.3 Remise de la demande de financement

- Comment se fait concrètement la demande de financement ? Par le dépôt du dossier de demande ? Par d'autres procédures ? A qui le dossier est-il remis ? Existe-t-il des dates précises ? Quel est le délai de prise de décision sur le dossier ?

5.4 Déblocage des financements acceptés

- Quelle forme de contractualisation entre le fonds et le porteur de projet ? Le déblocage du financement est-il soumis à conditions ? Lesquelles ? Le financement est-il libéré en une fois ou en plusieurs fois ?

6. Montage institutionnel et procédures de prise de décision

6.1 Montage institutionnel

- Où le fonds est-il logé ?
- A qui appartient-il ?
- A-t-il des statuts, une personnalité morale ?
- Quelle est l'origine des fonds ? Comment le fonds est-il abondé ?

6.2 Instances de décision

- Où se font la gestion du fonds et les prises de décisions ? A l'échelle locale, régionale, nationale ?
- Quels sont les différents organes qui participent à la gestion du fonds ? A quels titres (décisionnel, consultatif) ?
- Qui compose ces organes ? Avec quel type de mandat ?
- Comment a été décidée la composition des instances de décision ?
- Leur renouvellement régulier est-il prévu ?
- Quelle est la fréquence des réunions ?

6.3 Examen du dossier et critères de décision

- L'instance de décision se réunit-elle régulièrement ou en fonction des demandes ?
- Combien de dossiers étudie-t-elle par session ?
- Comment se fait la présentation de la demande ? Par écrit, oralement ? Dans ce cas, est-ce par les porteurs de projets ou par l'agent de terrain qui les a aidés à le monter ?
- Les critères de décision sont-ils formalisés ? Comment sont-ils formulés ? Ou renvoie-t-on aux objectifs opérationnels du fonds et aux règles de financement ? Sur quoi portent les discussions ?
- Existe-t-il une grille de critères appliquée à chaque demande ?
- Y a-t-il un droit de veto ou un contrôle *a posteriori* de la validité des décisions (par rapport aux règles de financement) ?

6.4 La pérennité de la réalisation est-elle prise en compte dans la décision de financer ? Méthode d'analyse et d'évaluation de la demande

- Une démarche d'analyse systématique des demandes a-t-elle été mise en place ?
- L'évaluation des demandes de financement repose-t-elle sur l'étude administrative des dossiers ?
- Existe-t-il une grille de critères appliquée à chaque demande ?
- Est-ce le porteur de projet qui présente lui-même sa demande ?
- Est-ce que des techniciens ou d'autres personnes ressources sont invités pour éclairer les décideurs ?
- Combien de temps est consacré à l'analyse d'une demande ?

7. Suivi-évaluation

7.1 Existe-t-il un système de suivi et évaluation ?

- Sur quoi porte-t-il ? Sur les réalisations financées ? Sur les mécanismes du fonds lui-même ?

7.2 Suivi-évaluation du fonds

- Qu'est-ce qui est suivi ? La gestion du fonds ? Le volume d'activité du fonds ? Le fonctionnement du fonds (le respect des règles de financements, la pertinence des critères de décision, etc.) ?
- Comment le suivi-évaluation est-il organisé ?
- Comment les résultats du suivi-évaluation sont-ils utilisés ?

7.3 Suivi-évaluation des financements octroyés

- Qu'est-ce qui est suivi ? La conformité des réalisations avec la demande de financement ? L'impact social, économique des réalisations financées ? La pérennité des projets financés ? La structuration des acteurs suscitée par le financement ?
- Comment le suivi-évaluation est-il organisé ?
- Comment les résultats du suivi-évaluation sont-ils utilisés ?

8. Enseignements tirés de la pratique

8.1 La création du fonds conduit-elle à une plus grande adéquation des actions financées aux demandes de financement des populations cibles ?

- Est-ce que le fonds répond aux demandes de financement qui émanent de sa cible ?
- Les projets proposés correspondent-ils à ceux qui étaient attendus par le projet ?
- Les projets financés entrent-ils dans les critères et règles de financement fixés au départ ?
- Les règles de financement ont-elles ou vont-elles évoluer pour s'adapter à la demande de financement exprimée ?

8.2 Quels sont les effets de la dissociation de l'appui technique et de l'appui financier ?

- Observe-t-on un impact sur la qualité des projets réalisés ?
- Est-ce que cela permet une plus grande maîtrise de l'action financée par le porteur du projet ?
- Quelles sont les répercussions de cette dissociation sur le positionnement des agents de terrain ?
- La dissociation entre les deux appuis a-t-elle conduit à une révision de modalités de l'appui technique (le contenu, la forme, la relation avec les bénéficiaires, etc.) ?
- Quels sont les effets du fonctionnement du fonds sur les relations et la coopération entre les différents acteurs du développement de la zone (bénéficiaires, membres des instances de décision du fonds, agents du projet, autorités locales, etc.) ?
- La mise en place du fonds a-t-elle permis une plus grande sensibilisation de l'administration aux préoccupations de la population ?
- Le fonctionnement du fonds constitue-t-il une fenêtre sur d'autres modes de collaboration entre les acteurs concernés par le développement de la zone ?
- Le fonctionnement du fonds se traduit-il par une nouvelle distribution du pouvoir ? Renforce-t-il des positions dominantes ? A-t-il suscité l'émergence de nouveaux acteurs ?

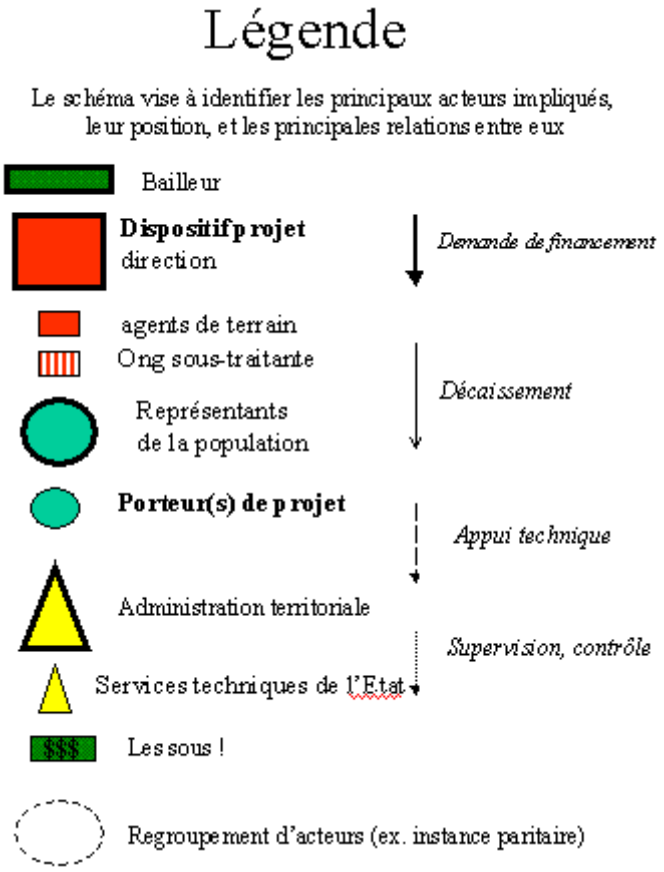
8.3 Perspectives d'évolution institutionnelle

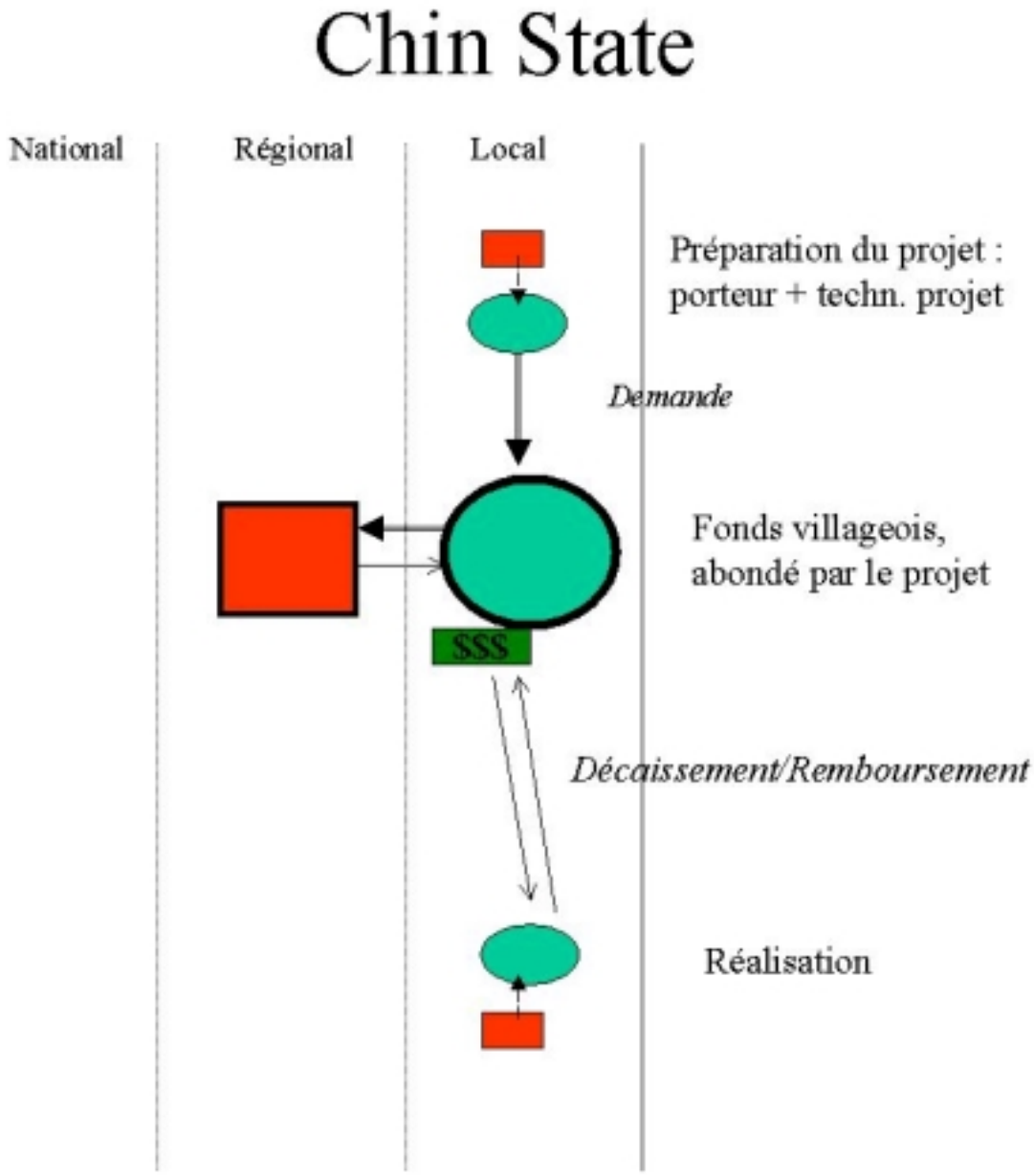
- La pérennité du fonds est-elle recherchée ?
- Quelles sont les actions envisagées pour construire la pérennité institutionnelle du fonds ?
- Le montage institutionnel actuel doit-il évoluer ? Comment ? Sous quelle impulsion ?

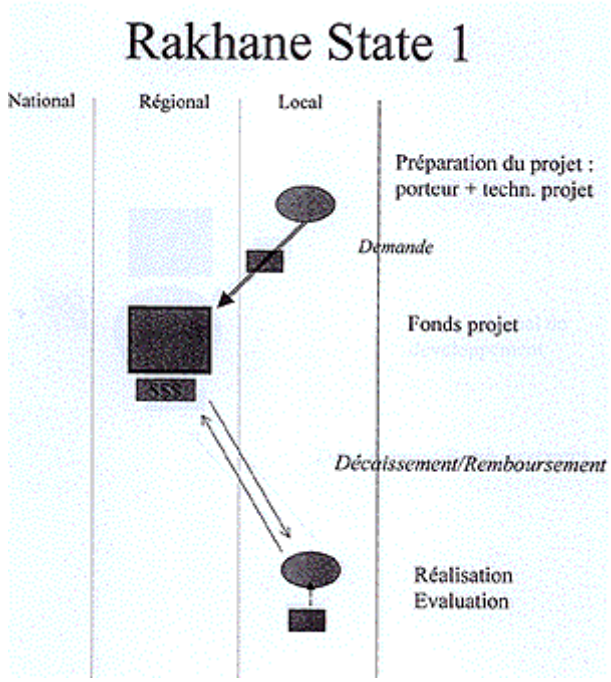
8.4 Pérennité financière

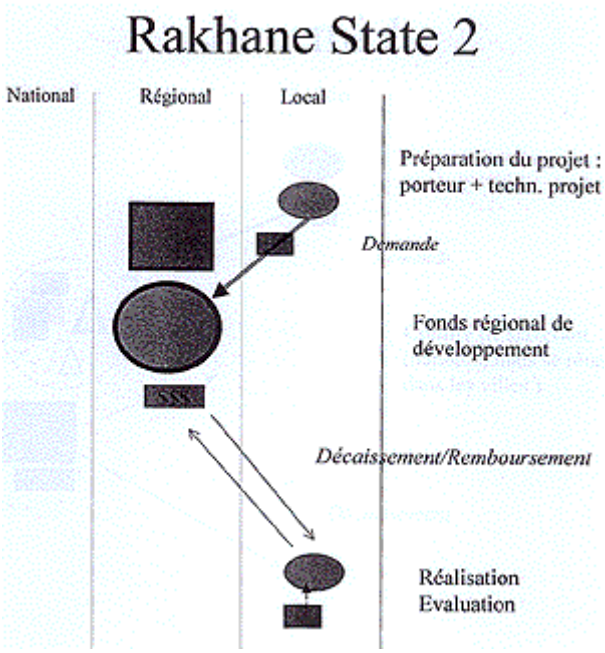
- Est-elle recherchée ?
- Existe-t-il des ressources locales mobilisables ? Comment peuvent-elles être mobilisées ?
- Le fonds a-t-il la légitimité pour mobiliser des ressources locales ? Peut-il l'acquérir ?

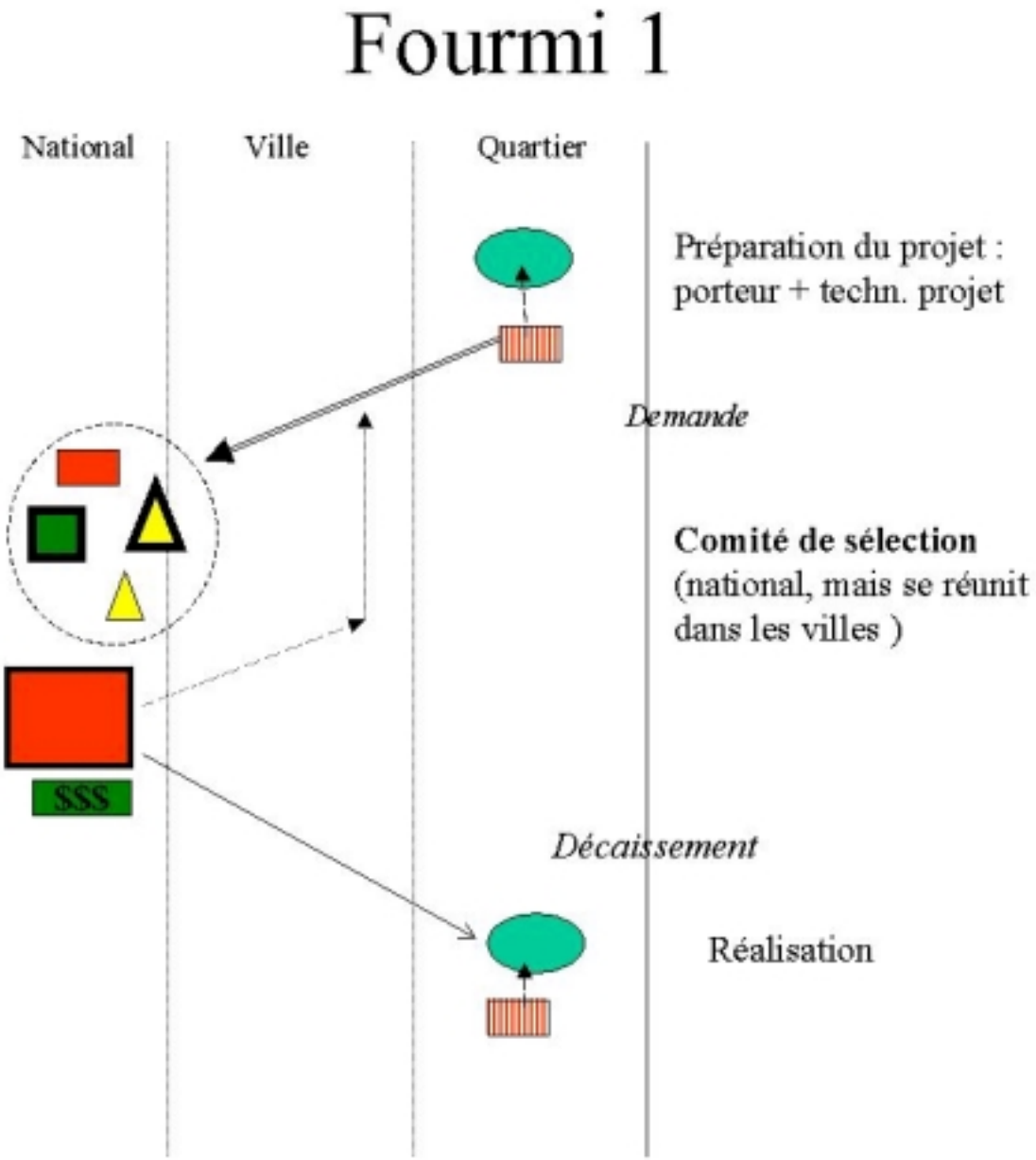
Annexe 3
Les schémas des dispositifs

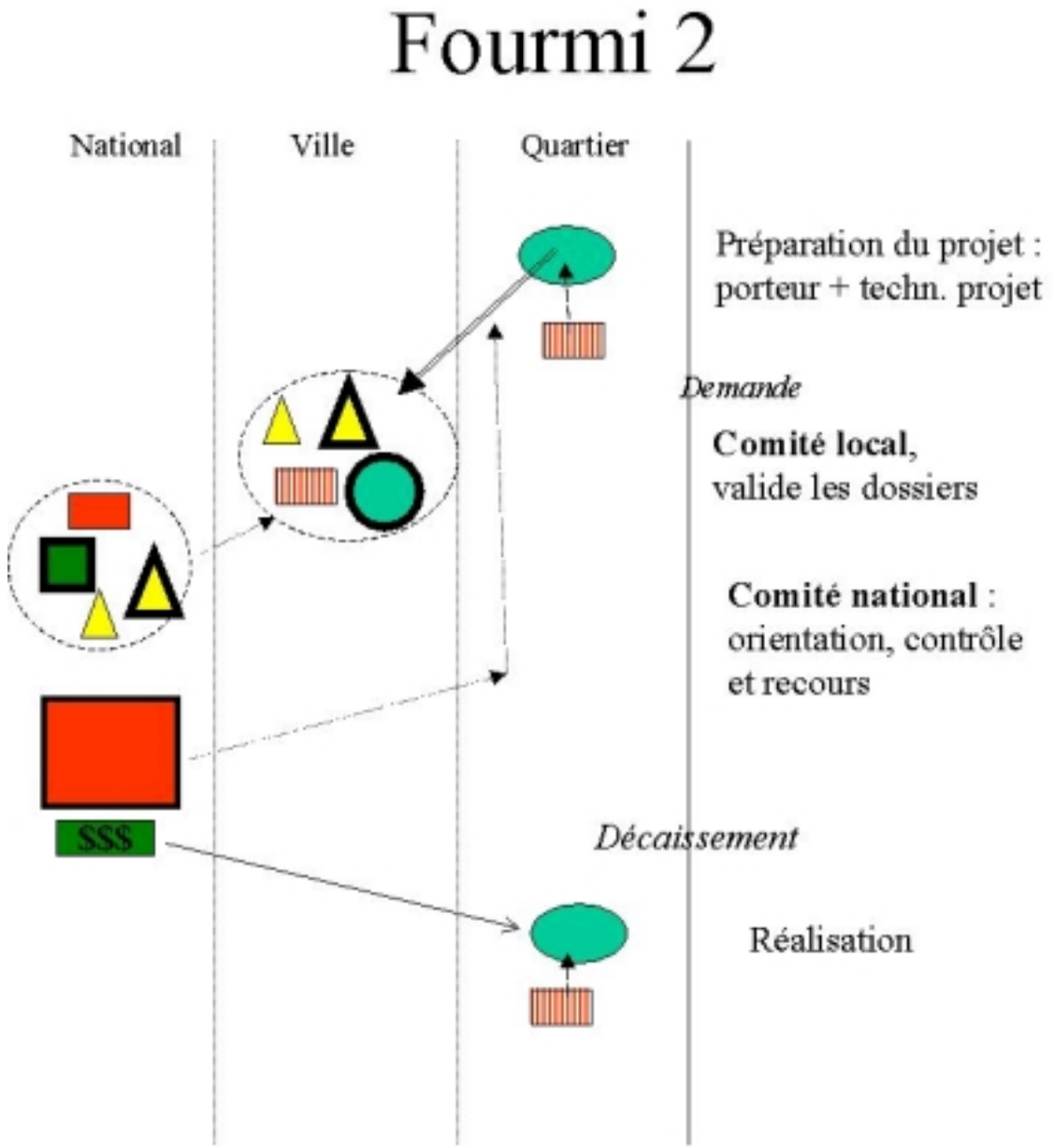

Légende
Le schéma vise à identifier les principaux acteurs impliqués, leur position, et les principales relations entre eux
Bailleur
Dispositif projet direction
Demande de financement
agents de terrain
Ong sous-traitante
Décaissement
Représentants de la population
Porteur(s) de projet
Appui technique
Administration territoriale
Supervision, contrôle
Services techniques de l'Etat
$$$$
Les sous !
Regroupement d'acteurs (ex. instance paritaire)

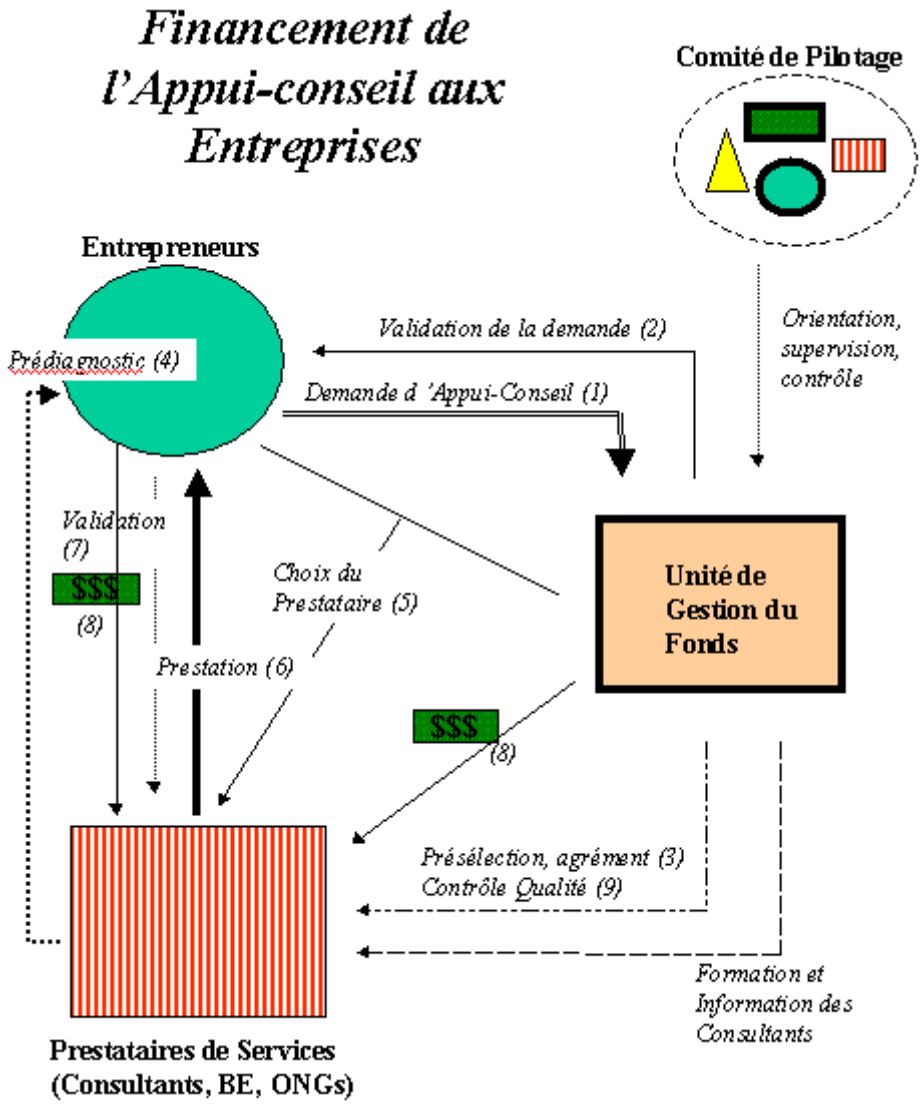

Chin State
National
Régional
Local
Préparation du projet :
porteur + techn. projet
Demande
Fonds villageois,
abondé par le projet
$$$
Décaissement/Remboursement
Réalisation

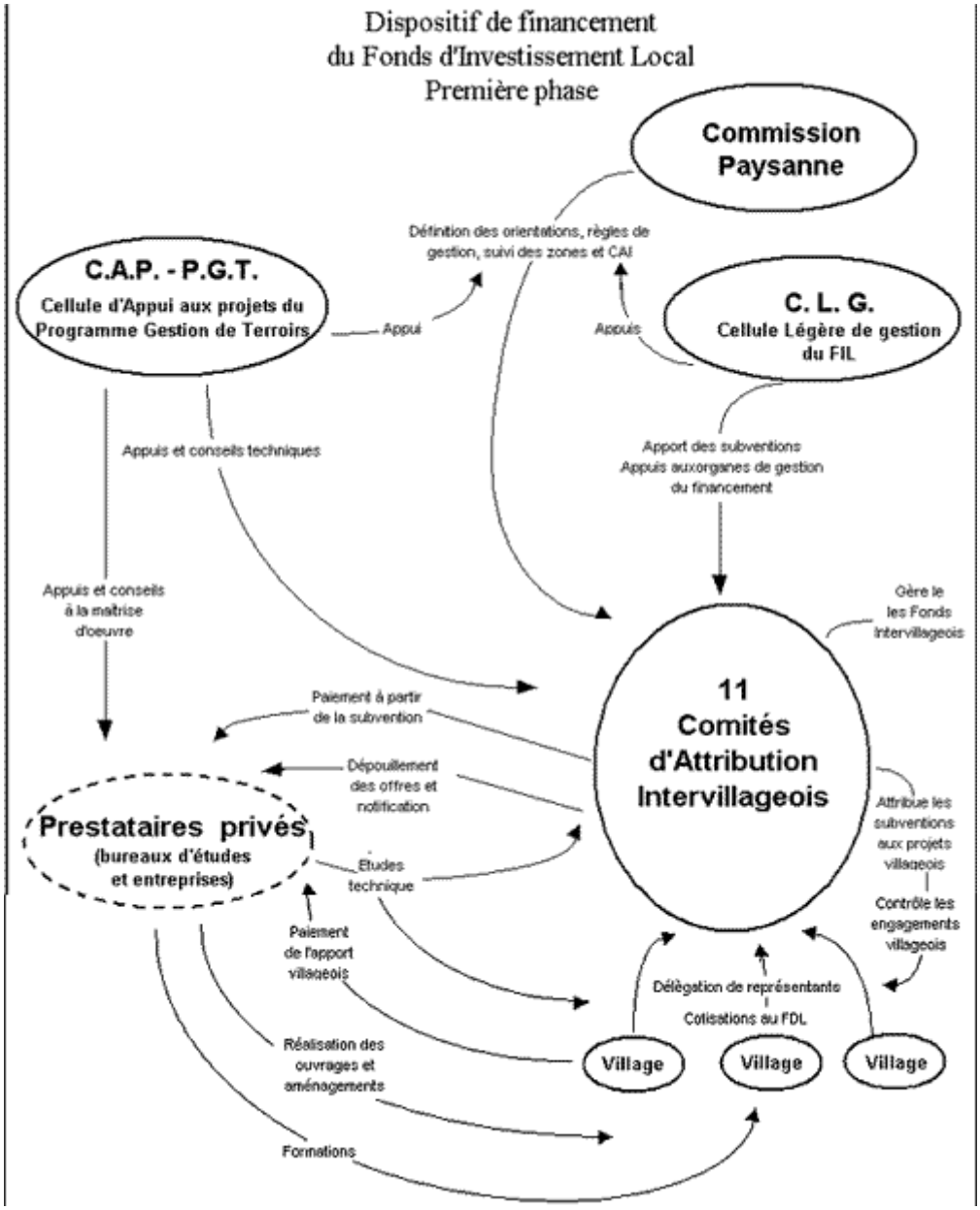

Rakhane State 1
National
Régional
Local
Préparation du projet :
porteur + techn. projet
Demande
Fonds projet
Décaissement/Remboursement
Réalisation
Evaluation

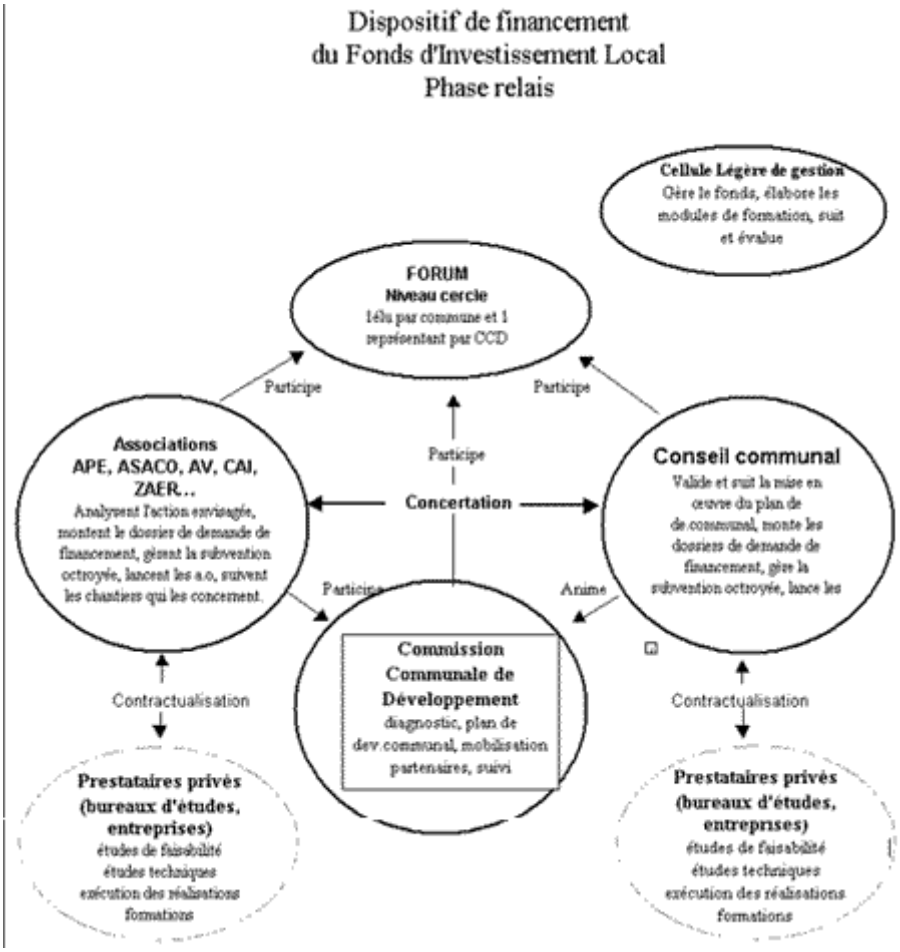

Rakhane State 2
National
Régional
Local
Préparation du projet :
porteur + techn. projet
Demande
Fonds régional de
développement
Décaissement/Remboursement
Réalisation
Evaluation


Fourmi 1
National
Ville
Quartier
Préparation du projet :
porteur + techn. projet
Demande
Comité de sélection
(national, mais se réunit
dans les villes)
SSS
Décaissement
Réalisation


Fourmi 2
National
Ville
Quartier
Préparation du projet :
porteur + techn. projet
Demande
Comité local,
valide les dossiers
Comité national :
orientation, contrôle
et recours
SSS
Décaissement
Réalisation


Financement de l'Appui-conseil aux Entreprises
Comité de Pilotage
Entrepreneurs
Validation de la demande (2)
Prédiagnostic (4)
Demande d 'Appui-Conseil (1)
Orientation, supervision, contrôle
Validation (7)
$$$
(8)
Choix du Prestataire (5)
Unité de Gestion du Fonds
Prestation (6)
$$$
(8)
Présélection, agrément (3)
Contrôle Qualité (9)
Formation et Information des Consultants
Prestataires de Services (Consultants, BE, ONGs)


Dispositif de financement
du Fonds d'Investissement Local
Première phase
Commission Paysanne
Définition des orientations, règles de gestion, suivi des zones et CAI
C.A.P. - P.G.T.
Cellule d'Appui aux projets du Programme Gestion de Terroirs
Appui
Appuis
C. L. G.
Cellule Légère de gestion du FIL
Appuis et conseils techniques
Apport des subventions
Appuis auxorganes de gestion du financement
Appuis et conseils à la maîtrise d'oeuvre
Gère le les Fonds Intervillageois
11 Comités d'Attribution Intervillageois
Paiement à partir de la subvention
Dépouillement des offres et notification
Prestataires privés
(bureaux d'études et entreprises)
Etudes technique
Attribue les subventions aux projets villageois
Contrôle les engagements villageois
Paiement de l'apport villageois
Délégation de représentants
Cotisations au FDL
Village
Village
Village
Réalisation des ouvrages et aménagements
Formations


Dispositif de financement
du Fonds d'Investissement Local
Phase relais
Cellule Légère de gestion
Gère le fonds, élabore les modules de formation, suit et évalue
FORUM
Niveau cercle
1élu par commune et 1 représentant par CCD
Participe
Participe
Participe
Associations
APE, ASACO, AV, CAI, ZAER..
Analysent l'action envisagée, montent le dossier de demande de financement, gèrent la subvention octroyée, lancent les a.o, suivent les chantiers qui les concernent.
Concertation
Conseil communal
Valide et suit la mise en oeuvre du plan de de communal, monte les dossiers de demande de financement, gère la subvention octroyée, lance les
Participe
Anime
Commission Communale de Développement
diagnostic, plan de dev communal, mobilisation partenaires, suivi
Contractualisation
Contractualisation
Prestataires privés (bureaux d'études, entreprises)
études de faisabilité
études techniques
exécution des réalisations
formations
Prestataires privés (bureaux d'études, entreprises)
études de faisabilité
études techniques
exécution des réalisations
formations

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 menées au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

➤ **Derniers titres parus**

n° 21. « Évaluer : apprécier la qualité pour faciliter la décision : six notes pour contribuer à l'efficacité des évaluations » (Daniel Neu [pôle EDR], Gret/Direction scientifique, mars 2001, 91 pages).

n° 22. « Les groupes de paysans comme construits sociaux : itinéraire méthodologique d'une étude socio-anthropologique sur un projet de développement rural (Nord Viêt-nam) » (Olivier Tessier, Gret/Direction scientifique, juin 2001, 44 pages).

n° 23. « De l'action technique au construit social : les groupements paysans initiés par le Programme fleuve Rouge (Nord Viêt-nam) » (Olivier Tessier, Gret/Direction scientifique, juillet 2001, 31 pages).

n° 24. « La planification des interventions par objectifs, un parcours semé d'embûches : observations à partir d'une application Pipo au Viêt-nam » (Patrice Lamballe, avec la collaboration de Nathalie Gauthier, Gret/Direction scientifique, août 2001, 22 pages).

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61. Fax : 33 (0)1 40 05 61 10
gret@gret.org - http://www.gret.org

GRET