

**DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET
REDUCTION DE LA PAUVRETE DANS UN CONTEXTE
DE DECENTRALISATION**

Claude OUATTARA
juin 2003

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION.....	3
2. CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DES PAYS FRANCOPHONES DE L'AFRIQUE DE L'OUEST	3
3. LE CONCEPT DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET SON UTILISATION DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE.....	4
<u>3.1 Définition et concept du développement communautaire</u>	<u>4</u>
<u>3.2 Développement communautaire et décentralisation</u>	<u>5</u>
4. PRESENTATION DE QUELQUES ETUDES DE CAS.....	7
<u>4.1 Le cas du Burkina Faso</u>	<u>7</u>
4.1.2 La dynamique du processus de décentralisation en cours	7
4.1.2 Développement communautaire dans le contexte de la LPDRD : cas du PNGT2	8
4.1.3 Le développement communautaire dans le contexte de la politique urbaine : cas du FODECOM	12
<u>4.2 Les expériences de décentralisation et de développement communautaire au Mali et au Niger</u>	<u>13</u>
4.2.1 Les avancées de la décentralisation dans les deux pays.....	13
4.2.2 Décentralisation et développement communautaire dans les deux pays.....	15
5. QUELQUES LECONS APPRISES.....	16
<u>5.1 L'amélioration des conditions de vie des populations</u>	<u>17</u>
<u>5.2 La repli cation des expériences réussies</u>	<u>17</u>
<u>5.3 L'amélioration de la gouvernance locale</u>	<u>17</u>

1. INTRODUCTION

Les mutations politiques qui s'observent depuis le début des années 90 (confère discours de La Baule) dans presque tous les pays de la zone francophone ouest-africaine, ouvrent des pistes porteuses d'espoir pour ces états qui constituent l'écrasante majorité des PMA, caractérisés par une pauvreté massive.

Le lègue de la colonisation, marquée par une forte tradition centralisatrice a beaucoup entravé la mise en œuvre de politiques et stratégies conséquentes de développement et de bonne gouvernance.

L'histoire du développement des pays de la sous - région, longtemps caractérisé par des systèmes politiques fermés nous enseigne que depuis les années 1960, les différents résultats dans l'exécution des multiples projets de développement ont donné des résultats mitigés : les échecs sont restés nombreux, les succès rares ou incertains malgré les quantités impressionnantes de ressources financières, et le espoirs légitimes suscités.

Les causes de ces échecs cumulés montrent à travers des analyses successives que *la responsabilisation effective des populations* à la base est une des conditions incontournables pour accroître les chances de succès d'un développement qui ne peut ni s'administrer, ni s'imposer tout simplement parce qu'*on ne développe pas mais on se développe*.

Dans cette optique on observe un peu partout une volonté politique affichée de lutter contre la pauvreté à travers la mise en œuvre de Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) qui semblent succéder aux insuffisances des politiques d'ajustement structurel.

Ce document est composé de cinq parties. La première présentera le contexte socio-économique des pays des pays francophones de l'Afrique de l'Ouest. Elle sera suivie de la présentation du concept de développement communautaire et de son utilisation dans la lutte contre la pauvreté. La troisième partie se focalisera sur la présentation de quelques études de cas (Burkina Faso, Mali et Niger). La dernière partie portera sur la présentation des leçons apprises sur l'amélioration des conditions de vie des populations, la réplication des expériences réussies et l'amélioration de la gouvernance.

2. CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DES PAYS FRANCOPHONES DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

La majorité des Gouvernements des pays de l'Afrique de l'Ouest qui ont accédé à leur indépendance depuis 1960 ont toujours fait du secteur rural la priorité des priorités. Aujourd'hui on constate que des progrès ont été enregistrés dans le secteur du développement rural mais ils restent néanmoins limités au regard des moyens importants utilisés. En effet, les conditions de vie des populations rurale se dégradent davantage et ces dernières sont confrontées à de multiples problèmes parmi lesquels on peut citer:

- la détérioration des conditions climatiques, baisse de la pluviométrie, sécheresse endémique ... etc.;
- la dégradation des ressources naturelles, se traduisant par une destruction du couvert végétal, la réduction de la fertilité des sols, une érosion intense des sols ... etc.;
- la croissance démographique galopante et la forte pression animale entraînant une occupation maximale des terres et la disparition des jachères;

- l'occupation anarchique de l'espace, aggravée par d'importantes migrations des populations, source de nombreux conflits;
- les mouvements désordonnés de transhumance du bétail et l'exacerbation de la concurrence pour l'utilisation des ressources naturelles entraînant des tensions sociales;
- le déphasage entre les législations foncières (coutumière et moderne) et les réalités actuelles du pays;
- la difficile coordination des actions sur le terrain dû au cloisonnement des multiples institutions concourant au développement rural.

Les productions nationales ayant été longtemps paralysées par l'économie centralisée, les populations rurales, ne trouvant aucun produit à échanger contre leurs produits agricoles, se sont repliées sur elles-mêmes. Produire plus ne leur apportant aucun bien-être supplémentaire. En effet, la production, la répartition et la consommation des richesses étaient jusqu'à il y a quelques années concentrées au profit de l'appareil étatique.

C'est en raison de la crise économique et financière de plus en plus préoccupante notamment dans le monde rural que les différents gouvernements centraux, des États concernés, de plus en plus désarmés devant l'ampleur des besoins sociaux et les pressions externes ont été obligés d'adhérer au processus de décentralisation en cours depuis les années 1990. Les objectifs fondamentaux poursuivis étaient de rétablir les équilibres macro-économiques et de réduire les contraintes structurelles précédemment évoquées.

3. LE CONCEPT DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET SON UTILISATION DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

3.1 Définition et concept du développement communautaire

Selon les sources, les pays ou «les courants de philosophiques» le développement communautaire prend diverses appellations. Ainsi, dans des appellations comme « développement local », « gestion des terroirs », « développement rural décentralisé », etc. Toutes ces appellations qui caractérisaient certainement des visions différentes dès le départ tentent aujourd'hui à décrire une situation unique, celle de la responsabilisation totale des populations à la base dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement. Malgré cette convergence des visions, le concept de développement communautaire et les pratiques qui s'y rattachent se caractérisent par la multiplicité des discours et des programmes, tour à tour complémentaires et contradictoires.

Le développement communautaire n'est pas un concept nouveau¹. C'est vers la fin des années 1950 que prend forme la théorie du développement endogène, par John Friedmann et Walter Stöhr. Pour ces deux auteurs, c'est une approche volontariste, axée sur un territoire restreint, qui conçoit le développement comme une démarche partant du bas, privilégiant les ressources endogènes.

Elle fait appel aux traditions et potentialités locales et insiste particulièrement sur la prise en compte des valeurs culturelles et sur le recours à des modalités coopératives.

¹ Katalyn Kolosy, horizon local, 1997

Mais aujourd'hui, le développement local ou communautaire possède une référence politique et économique qui prend son essor avec les politiques de décentralisation des années 1980.

En effet, les profondes modifications de l'économie mondiale et notamment des formes que prend la compétitivité renversent les modes de production: c'est désormais la demande du marché qui est à l'origine de l'organisation de la chaîne productive. Le maître-mot n'est plus la programmation mais la flexibilité, que les réseaux souples de petites unités de production ou les pôles de développement intégrés semblent mieux à même de porter que les macro-unités. Quand la crise touche des régions dont l'économie est caractérisée par la mono-activité, c'est tout le tissu social qui s'effondre.

En réaction à ces données économiques, le développement communautaire ou local, c'est-à-dire la recherche d'un équilibre local par le biais d'une certaine auto-suffisance qui s'appuie sur la diversification et l'intégration des activités, peut être vu comme une réponse efficace.

La crise amène à privilégier le plan local par rapport au plan national et rencontre sur le terrain des poussées sociales, culturelles et identitaires. Le local s'approprie en quelque sorte le développement pour en faire un concept et une pratique globale, une stratégie territoriale intégrée, solidaire, durable.

Ainsi, entre les enjeux nationaux et les réalités locales, la planification appuie les leviers locaux du développement, en faisant participer les acteurs à la base à l'élaboration des plans locaux et en aidant à la formulation de projets de développement communautaire.

Au-delà de sa dimension économique, sociale, culturelle, spatiale et durable, le développement communautaire est souvent interprété comme un processus de transformation qui accompagne la croissance dans une évolution à long terme. Ce processus est étroitement lié au concept de progrès, notion centrale des politiques et stratégies de développement en cours dans presque tous les pays de l'Afrique de l'ouest.

Pour nous résumer, on peut dire que l'approche du développement communautaire ou local repose sur une démarche volontaire d'acteurs se réunissant sur un territoire à taille humaine pour envisager l'avenir de leur territoire. Cela en perspective avec d'autres niveaux d'administration et d'autres échelons politiques de la nation. C'est une vision du local dans le global, qui voit le territoire comme un système en relation avec d'autres systèmes et d'autres acteurs. Les acteurs oeuvrent à l'amélioration des conditions de vie de leur territoire, ce qui passe, notamment, par le développement des activités de production, de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de l'approfondissement de la démocratie et la gouvernance locale."

3.2 Développement communautaire et décentralisation

Les avances de la démocratie dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest et la généralisation dans tous ces pays de politiques de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel, ont mis à l'ordre du jour un retrait progressif de l'Etat, qui prend trois formes principales: *privatisation, dérégulation et décentralisation*. Les institutions chargées du développement rural connaissent de ce fait un processus de restructuration également massif. La décentralisation est un aspect important de ce processus. Elle se traduit par un transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux

intermédiaire et local, aux organisations de producteurs et aux organisations de la société civile. Les ministères chargés du développement communautaire et des autres secteurs de la promotion de l'économie locale, quant à eux, sont entrain de se réorientés vers leurs fonctions spécifiques de service public.

Ces évolutions créent le contexte pour une approche participative du développement rural et rencontrent un accueil très favorable de la part des organisations internationales mais également de la part des populations rurales qui souhaitent être les acteurs de leur propre développement et participer activement à la conception, au suivi et à l'évaluation des stratégies de développement au niveau local. Le retrait de l'Etat ouvre donc un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement rural.⁽²⁾

A cet égard, les processus de décentralisation en cours dans les différents pays, notamment dans les milieux ruraux vont seulement contribuer à l'émergence d'une nouvelle ruralité mais aussi une nouvelle conscience de l'universel humain et donc une nouvelle culture de la solidarité à partir de l'identité collective.

Pour réussir la décentralisation, il faut non seulement s'inspirer des mémoires collectives mais aussi avoir l'esprit de la prospective. C'est en cela que l'approche du développement communautaire se présente comme l'une des voies les plus sûres pour la régénération de l'Etat à travers la production et la reproduction de la vie matérielle et spirituelle. Elle permet à la collectivité à la base de s'exercer à la démocratie, à la responsabilité dans le présent et dans un contexte de crise, à l'esprit d'initiative et de l'autogestion. Aussi, elle appelle à la réflexion sur une méthode. L'Etat d'urgence dans lequel se trouve le processus de décentralisation dans les différents pays trouve leurs origines dans l'insuffisance de la réflexion sur la question, donnant ainsi l'impression d'un modèle parachuté sans référence à un projet de société. Or, il ne s'agit pas d'imposer un modèle venant d'ailleurs ou d'en haut mais de permettre aux communautés de découvrir que l'Etat actuel des choses n'est pas le seul possible, de les motiver à assumer leur responsabilité, de façonner leur vie et leur environnement, afin que leur monde puisse offrir à chacun un meilleur cadre de vie.

La réussite d'un tel processus dépend de l'éducation civique assurée aux femmes, aux jeunes et aux adultes. Pour renforcer ce processus, l'approche du développement communautaire se fonde sur les principes suivants :

- La responsabilisation des communautés de base pour la maîtrise d'ouvrage des investissements locaux à travers leurs structures représentatives selon un processus itératif de planification locale où les populations sont appelées à s'exprimer librement sur leurs priorités de développement ;
- L'élargissement du champ des investissements financés pour mieux répondre aux priorités de développement des populations ;
- Le développement du partenariat en impliquant les populations à toutes les phases de planification de leurs programmes de développement selon le principe du co-financement des projets avec une contribution des populations sous diverses formes (financière, apports en main-d'œuvre ou agrégats locaux) ;

^{2.} Les principaux acteurs du développement rural, pour les objectifs de ce document, sont les organisations internationales, les états, le secteur privé, les ONG et les différentes formes d'organisation des populations rurales regroupées sous le terme générique d'associations intermédiaires.

- La dynamisation des cadres de concertation à différents niveaux en vue de limiter les incohérences et rechercher les complémentarités. Cette concertation devra concerner tous les acteurs : communautés villageoises, communes rurales, services techniques, Ong, société civile, etc.
- L'adoption d'une approche modulaire permettant d'adapter les outils de financement en fonction de différents niveaux d'intervention et selon les spécificités locales en adoptant des codes de financement suivants les contraintes propres à chaque localités. L'objectif est de « tendre vers une fongibilité des fonds, des procédures de gestion et d'administration faciles à s'approprier par les maîtres d'ouvrage des actions de développement ». Cela impliquera qu'à terme tous les bailleurs de fonds mettront en commun leurs ressources selon des modalités unifiées.
- Le renforcement de l'Etat dans ses fonctions de mise en place du cadre législatif et réglementaire, de suivi et d'évaluation des programmes.

Cette approche est une volonté politique de souscrire à une plus large participation des masses à la construction démocratique. Il s'agit pour le citoyen de comprendre que c'est la communauté qui fonde le pouvoir et en confie la gestion à des élus. Aussi, a-t-il la responsabilité et le devoir de puiser dans ses ressources et les sources du milieu pour transformer sa vie, sa vue des choses, sa famille, sa communauté, son environnement et sa société dans l'esprit de la décentralisation qui, rappelons le, est une volonté commune et sociale de bâtir la cité de manière démocratique. A cet effet, la décentralisation est un processus et non un état donné.

4. PRESENTATION DE QUELQUES ETUDES DE CAS

4.1 Le cas du Burkina Faso

4.1.1 La dynamique du processus de décentralisation en cours

Le Burkina Faso est un pays essentiellement agricole qui fait face à des conditions naturelles de productions très austères (irrégularité des pluies, terres cultivables et pâturages pauvres et limités). Avec ses 12 millions d'habitants en 2001 le pays est caractérisé par son climat assez rude, la fragilité de ses ressources naturelles et son enclavement. Cette situation explique la vulnérabilité structurelle du secteur agricole qui occupe 90 % de la population.

La pauvreté, selon l'enquête sur les conditions de vie des ménages en 1998, touche 45 % de la population contre 44 % en 1994. C'est dans ce contexte que le Gouvernement a entrepris la préparation d'une Stratégie à moyen terme de Lutte contre la Pauvreté.

Le processus de décentralisation en cours au Burkina Faso, a franchi une étape essentielle en août 1988 avec l'adoption des Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD). Si, sur le terrain, la dynamique urbaine connaît des avancées significatives avec l'expérience de cinq (5) ans de gestion communale dans trente trois (33) communes urbaines portées à quarante et neuf (49) en faveur des secondes élections municipales de 2000, la dynamique rurale elle, peut être considérée comme étant toujours en période de gestation, avec la tenue des élections dans les communes rurales programmée pour l'année 2003.

L'état des lieux du processus présente aujourd'hui certaines avancées significatives :

- L'adoption par l'Assemblée Nationale de trois Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) qui créent un cadre d'ensemble permettant la généralisation progressive de la mise en œuvre de la réforme, et d'une Loi de Programmation fixant les principales échéances de cette mise en œuvre ;
- La mise en place d'instruments d'appui institutionnel, technique et financiers aux communes : Fonds de Démarrage des Collectivités Locales (FODECOL), l'Agence d'Appui à la Gestion et au Développement des Collectivités Locales (AGEDECOL) et le projet CND / GTZ-FORMATION.
- Le renforcement des capacités managériales et de gestion opérationnelle des élus locaux et des agents communaux ;
- Le renforcement des équipements et infrastructures publiques communales ;
- Le consolidation et l'accroissement soutenu des ressources financières et fiscales de la plupart des communes ;
- L'élaboration de nombreuses monographies et plans communaux de développement ;
- L'information continue des différents acteurs de la décentralisation soutenant l'appropriation progressive de la réforme ;
- La mise en œuvre d'un Programme de Relance des Economies Locales (REEL).

Cependant, au regard de la loi de programmation, et des enjeux socio-économiques et politiques en cours, on note que d'importantes actions sont encore à initier pour assurer une mise en œuvre cohérente et efficace des TOD

4.1.2 Développement communautaire dans le contexte de la LPDRD : cas du PNGT2

L'un des textes de référence visant à clarifier le cadre légal de développement des capacités de gestion à l'échelon local en milieu rural au Burkina Faso, est la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) qui a été approuvée par le gouvernement en 2000. De façon spécifique, elle a pour objectif : *(i) de présenter les orientations nationales en matière de développement rural et les stratégies qui en découlent, (ii) de servir de cadre de référence pour la conception, la mise en œuvre, la coordination et le suivi et l'évaluation des projets et programmes de développement rural que le Gouvernement et ses partenaires envisagent d'entreprendre, (iii) de promouvoir l'harmonisation des démarches de ces différents programmes et projets, (iv) de décrire les mécanismes que le Gouvernement entend mettre en place avec ses partenaires pour assurer la coordination et le suivi et l'évaluation des actions en matière de développement rural décentralisé.* Elle s'inscrit dans une vision prospective du développement communautaire où les populations sont appelées à jouer les premiers rôles pour toutes les décisions relatives aux investissements locaux tout en plaçant la gestion des ressources naturelles à la base des activités productives.

L'ensemble des projets et programmes de développement du monde rural mis en œuvre dans l'ensemble du pays s'appuie sur cette stratégie dans le but est l'approfondissement du contenu de la gouvernance locale avec des préoccupations qui visent à **mieux responsabiliser les populations locales dans la gestion de leur développement.**

C'est dans ce contexte que s'inscrit le deuxième Programme National de Gestion des Terroirs. Ce Programme, initié depuis 1986, a été exécuté d'abord sous forme pilote de 1986 à 1990. La première phase du programme s'est déroulé de 1992 à 1998. Tenant compte des leçons et

expériences de cette première phase, ainsi que du contexte politique et macro-économique, le gouvernement a initié un second programme, le PNGT 2 dont l'objectif global a été redéfini dans le sens d'un élargissement.

Ainsi, le programme a pour objectif global de : **Réduire rapidement la pauvreté rurale et promouvoir un développement durable**, à travers trois types d'actions :

- *Le développement des capacités en organisation et gestion des villages et groupes de villages.*
- *L'amélioration des conditions de vie par des investissements productifs et des infrastructures socio-économiques dans les campagnes du Burkina.*
- *La préservation et la restauration des ressources naturelles (eau, sol, végétation, faune).*

En vue de faire du PNGT 2 un programme véritablement national, il est prévu des interventions dans les 45 provinces. Le programme comprend cinq composantes ci-dessous et financé à hauteur de 115 millions de \$ US (73 milliards de F CFA) :

- Le renforcement des capacités locales (12 % du budget total) afin de leur permettre d'analyser leur milieu, en dégager les contraintes et potentialités, planifier et exécuter des activités éligibles au financement du PNGT2 de se structurer au bout d'un certain temps en communes rurales. Des activités de sensibilisation et de formation seront organisées à cet effet à l'intention des communautés villageoises et de leurs organisations ;
- Le Fonds d'investissement local (48 % du budget total) avec deux guichets : (i) Un guichet villageois pour les micro - réalisations (montant plafond est de 18 millions de F CFA) dont l'exécution est confiée aux communautés villageoises qui assurent la maîtrise d'ouvrage; (ii) Un guichet provincial pour les projets de plus grande taille (plafond indicatif de 90 millions de francs CFA par projet) dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à un intermédiaire ;
- L'appui et accompagnement (26 % du budget total) qui comprend la formation, les équipements et de fonctionnement des équipes de terrain (essentiellement composées d'agents contractuels) et des prestataires avec lesquels le PNGT a signé des accords (protocoles d'accord avec des services publics spécialisés et des Systèmes Financiers Décentralisés, contrats avec des ONG et bureaux d'études, etc). Elle inclut également le coût des activités d'appui à la décentralisation rurale aux niveaux local, provincial et national (renforcement des capacités institutionnelles, humaines et financières, étude et mise en œuvre de la décentralisation budgétaire et financière, autres études et formation) ;
- L'Opération pilote de sécurisation des droits fonciers (4% du budget total) qui vise à permettre à tous les usagers de terres rurales de disposer de droits fonciers stables et équitables, de façon à : i) renforcer la justice et la paix sociale ; ii) encourager l'investissement et élever la productivité agricole ; iii) favoriser la conservation et la réhabilitation des ressources naturelles ; iv) instaurer la décentralisation ;
- L'Administration, suivi et coordination du programme (11 % du budget total) qui comprend un appui à la mise en place et au fonctionnement du cadre national de concertation et le fonctionnement de la coordination du programme.

Dans la mise en œuvre du programme sur le terrain, la démarche et les outils utilisés essaient de traduire dans la pratique l'objectif du programme qui consiste à réduire rapidement la

pauvreté dans le monde rural. A cet égard, les populations sont mises au centre de tout le processus d'analyse des potentialités, des contraintes et la recherche des solutions à travers les supports, techniques et outils suivants :

✍ **Les cartes participatives :** ce sont des croquis réalisés par les populations et qui traduisent leur perception par rapport à leur milieu en lien avec un thème donné (santé, éducation, migration, ressource en eau, potentialités en terres utiles pour la production, végétation, contraintes physiques, répartition de l'habitat, vision future du développement, etc.).

Dans la pratique, le processus au niveau de l'utilisation des cartes participatives débute par la réalisation de la carte du terroir avec le maximum d'informations possible. Celles-ci sera utilisée comme fond pour l'analyse des autres problématiques de développement tels que l'importance de la migration, le niveau d'équipement, le taux de scolarisation, les ménages qui exploitent les terres dans les terroirs avoisinants, les questions de santé, les projections de développement, etc..

L'administration de ces cartes participatives fournit des informations rapides et très pertinentes sur les activités de production animales et végétales des populations, les potentialités et leur utilisation, les problèmes fonciers s'ils en existent, le mouvement des personnes et des animaux, une idée sur les capacités techniques de la population, les sphères de décision, etc. Egalement, l'utilisation des cartes sociales permet la collecte des données sur le niveau d'équipement de la localité et surtout leur fonctionnalité.

✍ **Le transect :** le transect peut être défini comme une coupe transversale ou un parcours d'une portion du terroir. Il complète les cartes participatives et permet de valider certaines informations fournies par la réalisation des cartes ou les données secondaires collectées par les CVGT. Au nombre des informations qu'on peut générer avec cet outil, on peut citer : la perception des populations sur les facteurs de dégradations des ressources, les solutions initiées et leurs limites, l'analyse participative des sites potentiels tels que les bas-fond, les bois, la gestion du foncier, etc.

✍ **L'enquête ménage ou la classification par prospérité :** Une des données importantes des Plans de Gestion des Terroirs est la caractérisation des acteurs cibles. En effet, une des stratégies d'intervention du programme est le co-financement des micro-projets et la prise en compte du genre. Pour se faire, il est indispensable de mieux connaître le public cible pour bien cadrer les actions de développement villageois en se posant les questions suivantes : (i) qui sont-ils ? (ii) combien sont-ils ? (iii) que font-ils ? (iv) quelle est leur base économique? (v) quels sont les critères de prospérité ? (vi) quelles sont les catégories socio-économiques existantes ? (vii) dans quelle catégorie socio-économique se positionnent-ils ? Cet outil permet aux populations de se caractériser par rapport à leur propre environnement et donne des informations très pertinentes sur leur capacité financière. Ainsi, avec cette technique, le projet dispose pour chacun des villages d'intervention, une base de données sur le niveau de prospérité des ménages. Mais l'information la plus importante qui permet d'adapter les modalités de financement des activités selon les situations est la base de la richesse des populations.

✍ **L'analyse des capacités organisationnelles des populations avec le diagramme de venn :** c'est un croquis qui donne la situation des organisations internes d'une localité, les relations entre elles d'une part et la nature des relations avec les intervenant extérieurs

d'autre part. Une bonne utilisation de cet outil permet de générer des informations pertinentes sur le degré de cohésion du tissu social indispensable pour entreprendre des actions durables de développement. Outre les informations sur les organisations endogènes, le diagramme de Venn permet d'apprécier le niveau d'encadrement de la localité par les autres intervenants et surtout de savoir qui fait quoi ? où ? quand ? comment ? avec qui ? etc.

✍ **L'analyse des relations entre le village d'intervention et son environnement proche et lointain ou le diagramme de flux** : cet outil permet d'analyser les échanges et / ou les relations entre un village donné et son environnement proche et lointain. Il fournit des informations importantes sur le degré de dépendance et / ou de complémentarité entre les localités. (Par exemple les relations d'exploitation de ressources communes, de mariage, de chefferie, de gestion du foncier, de conflit, etc.). L'application de l'outil génère également des données sur la provenance des apports financiers au développement de la localité. Toutes ces informations mettent généralement en exergue l'idée que le village n'est pas une entité isolée et son essor de développement dépend aussi des liens avec les autres localités. (Marché, emploi, transport des produits, ressources commune, etc.).

✍ **L'analyse des contraintes et des solutions avec l'arbre à problèmes et à solutions** : C'est une représentation arborescente qui visualise d'une part les problèmes, les solutions et les relations de cause à effet. C'est un outil très puissant qui permet d'identifier avec les communautés les causes réelles des contraintes de leur développement en relation avec leur environnement immédiat. Egalement, l'outil permet la recherche des solutions à chaque type de problème en tenant compte des capacités techniques, financières et organisationnelles des acteurs.

✍ **La planification des activités dans le temps et dans l'espace** : l'ensemble des activités identifiées est programmé dans le temps et dans l'espace en tenant compte des critères suivants : Capacité financière des communautés ; Capacité technique ; Acceptabilité sociale ; Faisabilité technique de l'activité ; Respect des normes d'implantations ; Impact sur l'environnement ; Impact social ; Niveau d'organisation des populations à conduire l'activité ; Existence de l'expertise locale.

Au niveau des réalisations et à la date d'aujourd'hui, le programme touche 1470 villages. Chacun de ces 1470 villages a mis en place une structure villageoise, la Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs qui est chargée de piloter et de coordonner la mise en œuvre des actions du développement en collaboration avec la population pris individuellement ou à travers leurs organisations d'intérêt économique. Plus de 23,40% des membres des CVGT ont été alphabétisés et 52,76 % des membres des communautés savent lire et écrire dans leur langue. Pour l'année 2002, 554 conventions représentant 1285 micro-projets ont été réalisés pour un montant de 2,906.405.028 frs CFA. Les actions retenues par les populations ont porté sur : (i) La conservation des eaux et des sols et la défense et restauration des sols (CES/DRS), (ii) Le reboisement et la gestion forestière ; (iii) L'appui à la mise en place des infrastructures structurantes (centre alpha, école, magasin d'intrants, centre de santé, etc.) ; (iv) L'appui structurant à l'amélioration de la production végétale ; (v) L'alimentation en eau potable ; (vi) Les infrastructures routières ; (viii) Les infrastructures socio-économiques ; (ix) L'énergie renouvelable, (x) La formation en recherche action, (xi) La sensibilisation sur le VIH sida et l'éducation environnementale.

4.1.3 Le développement communautaire dans le contexte de la politique urbaine : cas du FODECOM

Pour accompagner les nouvelles communes issues des élections de 1995 dans leurs efforts de développement au Burkina, la Commission Nationale de Décentralisation (CND), a développé en 1996 un instrument d'appui technique et financier aux communes urbaines : le Fonds d'appui au démarrage et au développement des communes (FODECOM) devenu par la suite notamment en 2002 Fonds de Développement des Collectivités Locales.

Le renforcement du savoir faire des communes dans l'optique de l'appropriation et de l'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage par les acteurs constitue le mandat essentiel confié au FODECOM en vue d'appuyer les communes dans la promotion d'un développement local participatif et autogéré. Pour mener à bien ce mandat, le FODECOM a défini deux grands domaines dans lesquels il inscrit son action. Ce sont :

- *Le financement du fonctionnement des communes et des infrastructures de base, et*
- *Le renforcement des capacités des communes*

Dans sa **contribution à la lutte contre la pauvreté** au Burkina, le FODECOM a opté de mettre un accent particulier sur le renforcement des capacités des populations en matière de conception et de gestion des affaires locales. Il s'agit ici d'accroître la responsabilité des institutions communales dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage et d'inciter les autorités municipales à mieux impliquer les populations locales dans toute la chaîne des réalisations des actions programmées. Ce dispositif permet d'associer l'ensemble des couches sociales et accroît les chances d'une gestion durable des infrastructures. L'appui conseil fourni par le FODECOM s'exerce sous la forme d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage locale et s'appuie sur une démarche construite autour de six actions essentielles :

- la définition des étapes fondamentales de la chaîne de la maîtrise d'ouvrage ;
- la définition et la production d'outils devant favoriser l'appropriation par les communes et leurs partenaires du contenu des différentes étapes de la maîtrise d'ouvrage ;
- l'appui à la mise en place et au renforcement de structures locales de planification, de gestion ou de contrôle de la gestion des infrastructures locales ;
- la mise à la disposition des communes de personnels techniques ;
- la définition des principaux acteurs et de leur rôle dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale.

A cet effet, les *étapes clés de la maîtrise d'ouvrage communale* développées sont les suivantes :

- ✓ l'élaboration d'un plan local de développement (qui devrait constituer le fondement de l'action des partenaires de la commune, dont le FODECOL)
- ✓ l'identification des projets retenus dans le plan local de développement
- ✓ le montage de dossiers de projets
- ✓ le montage de dossiers de recherche de financement
- ✓ la mobilisation des ressources
- ✓ l'élaboration des dossiers d'appel d'offres (DAO)
- ✓ le lancement des appels d'offres
- ✓ l'ouverture et l'analyse des offres

- ✓ l'attribution des marches
- ✓ le suivi de l'exécution des chantiers
- ✓ l'évaluation et la réception des ouvrages
- ✓ l'exploitation et la gestion des ouvrages.

La stratégie développée par le FODECOL pour renforcer le savoir-faire des acteurs concernés par la maîtrise d'ouvrage communale intègre pour une large part la production d'outils pédagogiques conçus sous la forme de Guides thématiques. Ces Guides élaborés en relation avec les principales étapes de la chaîne de la maîtrise d'ouvrage définissent notamment les enjeux et les contenus de chaque étape ainsi que, les différents acteurs et leur rôle dans la maîtrise d'ouvrage.

Dans l'optique de renforcer le partage d'expériences entre les communes en matière de maîtrise d'ouvrage, le FODECOM a mis en œuvre une approche visant à faire participer des communes aux opérations de passation de marchés organisées dans d'autres communes.

Ainsi, la participation d'une commune aux opérations d'attribution de marchés d'une commune voisine permet un enrichissement réciproque, en terme de savoir-faire, entre les membres des commissions d'attribution des marchés de ces deux communes.

Par ailleurs, cette approche permet de considérer les communes, non plus comme des cibles, mais comme des acteurs clés du transfert et de l'appropriation du savoir-faire en matière de maîtrise d'ouvrage communale.

4.2 Les expériences de décentralisation et de développement communautaire au Mali et au Niger

4.2.1 Les avancées de la décentralisation dans les deux pays

Au Mali et au Niger, les facteurs qui ont déterminé le cours des processus de décentralisation relèvent pour une grande part du mouvement de démocratisation déclenché au début des années 90 et de la situation économique et financière des deux Etats. En effet, c'est en raison de la crise économique et financière et de la pression des populations qui en a résulté que les gouvernements centraux concernés, de plus en plus désarmés devant l'ampleur des besoins sociaux des populations, ont été obligés d'adhérer à cette forme d'organisation de l'action publique.

Dans ces deux pays, l'organisation territoriale est restée pendant longtemps caractérisée par une forte centralisation. Mais, avec le vent de la démocratisation, une tendance à plus de décentralisation a vu le jour depuis. Dans l'ensemble, les processus connaissent des avancées satisfaisantes, mais ne sont pas toujours achevés et il existe encore dans bien de cas un mélange confus de déconcentration administrative et de décentralisation. On y rencontre néanmoins quelques agglomérations urbaines qui sont véritablement organisées en collectivités locales.

Au Mali³ par exemple on retiendra que depuis le début des années 1970, les autorités au vue des difficultés économiques (internes et externes) ont eu le souci de mettre en place une

³ FAO : situation de la décentralisation au Mali.

politique de décentralisation pour augmenter la capacité du pays à se développer par lui-même. Cette politique qui s'est traduite d'abord par une réforme de l'administration régionale et locale a été élaborée dans le double but de régionalisation et de participation des populations. L'objectif à terme était la transformation progressive des arrondissements (circonscriptions administratives de base) en communes rurales (collectivités territoriales décentralisées).

Cette option a conduit à la prise de décisions importantes:

- La mise en place aux niveaux régional et local, d'une part, des organes de programmation technique, appelés comités de développement pour l'élaboration des programmes et projets, et d'autre part, des organes de participation composés d'élus appelés conseils de circonscription pour l'examen et l'approbation des programmes et projets proposés par les comités de développement.
- La création du Ministère de l'Administration Territoriale et du Développement à la Base (MATDB) chargé d'exercer la tutelle sur les programmes de développement local décidés et exécutés sous l'autorité des organes de participation.
- La création en 1988 du Fonds de Développement Régional et Local constitué essentiellement, par les cotisations des populations en vue du financement des projets d'initiatives de base.
- La mise en place à travers le Ministère du Plan de toute une série de projets d'appui technique, de formation, matériel et financier par des donateurs (bilatéraux et multilatéraux) pour le renforcement des capacités techniques de mise en oeuvre de la planification du développement au niveau régional et local.

Toutes ces dispositions, ont abouti à la conception et à la promulgation des textes fondamentaux, notamment, la Loi 93-008, le Code des collectivités territoriales, la Loi portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales qui déterminent les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

Au terme de ces différentes lois le pays a opté pour trois échelons de décentralisation suivants :

- La Commune : avec comme organes; le maire, le bureau communal et le conseil communal.
- Le Cercle : elle comprend le conseil du cercle et le bureau du conseil de cercle dirigé par un président.
- La Région : comporte l'Assemblée Régionale et le Bureau Régional.

Au Niger par contre la politique de décentralisation a été entreprise avec pour but d'organiser la participation effective et massive des populations aux décisions et activités qui auront localement une influence décisive sur leur forme et niveau de vie. Il s'agissait de procéder à un transfert de pouvoir de décision et de gestion à des organes régionaux et locaux qui constitueront de véritables pouvoirs décentralisés à fonction délibérante. C'est dans ce cadre qu'a été conçu et promulguée la loi N° 9408 du 2 octobre 1994 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes ainsi que leurs compétences et ressources.

Au terme de ces différentes lois, les arrondissements et les communes sont érigés en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ils

constituent de ce fait un cadre d'exécution des tâches relevant de la gestion des affaires locales avec comme responsable le sous-préfet ou le Maire. Ces dernières représentent d'une part l'état auprès de la collectivité locale et d'autre part la collectivité auprès du pouvoir central.

Outre ces organes, on a également le conseil d'arrondissement ou municipal qui est juridiquement l'organe de décision prépondérant de la collectivité territoriale. Il est composé de députés à l'Assemblée Nationale résidants dans la localité et de conseillers élus au suffrage universel direct pour cinq (5) ans. Leur nombre varie selon l'importance démographique de l'Arrondissement ou de la commune. La commission exécutive d'arrondissement ou municipale est l'organe de préparation et d'exécution des décisions du conseil. Elle est composée du sous-préfet ou du Maire, Président et de membres élus en son sein par le conseil d'arrondissement ou municipal. Le nombre de ces membres est proportionnel à celui des conseillers d'arrondissement ou municipaux.

4.2.2 Décentralisation et développement communautaire dans les deux pays

Au Mali comme au Niger, les différents processus de décentralisation sont accompagnés par de nombreuses initiatives de développement communautaire. Ces initiatives se sont traduites au Mali par l'élaboration de schéma directeur du développement rural dont le but est d'analyser les différents problèmes, de synthétiser les options, les choix et les priorités de la promotion du monde rural. Ce schéma une fois conçu sert de cadre fédérateur pour tous les partenaires au développement. Dans sa mise en oeuvre le schéma est opérationnalisé par un Plan d'Action du Ministère du Développement Rural et de l'Environnement (PAMDRE). Conçu comme un véritable dispositif opérationnel, ce Plan d'Action détermine les objectifs prioritaires du développement rural, ses activités, leurs structures de coordination.

Le but visé est le désengagement progressif des services étatiques, et même, le dépérissement des fonctions qui lui sont dévolues au départ, hormis toutefois celles qui sont strictement pérennes. Ce processus doit favoriser, l'émergence de nouveaux rapports entre l'administration et le monde rural, fondés sur un partenariat efficient et librement consenti.

C'est dans ce contexte que s'exécutent par exemple les expériences en matière de préparation des programmes nationaux de lutte contre la désertification et les programmes de développement humain et le programme Appui aux Collectivités Décentralisées pour un Développement Participatif (ACODEP).

Ce dernier programme poursuit comme objectifs de:

- Aider les Associations Villageoises (AV) et les Associations Féminines (AF) dans 350 villages à acquérir la capacité "gestionnaire" et à prendre en charge eux-mêmes le développement de leur village.
- Améliorer les conditions de vie des populations de la zone d'intervention par la formation, l'éducation et l'appui aux activités génératrices de revenus ou à des micro-réalisations.

Les activités prévues dans le programme portent sur:

- Le développement et le renforcement des structures de base (AV) et (AF)

- L'alphabétisation fonctionnelle et la formation technique en gestion des responsables villageois.
- Le financement et l'appui à la programmation, à l'exécution et à l'évaluation des activités économiques des Associations.
- La contribution à la réalisation de micro-investissements villageois nécessaires au développement local.

Au Niger c'est le projet C/GRN qui sert un des cadres d'expérimentation de l'approche communautaire. Dans sa mise en œuvre le projet s'appuie sur des structures locales telles que les Commissions locales de gestion des ressources naturelles (CL/GRN). Elles sont constituées de représentants des différents groupes socio professionnels, les associations socio économiques et les dépositaires des coutumes foncières. Ainsi, selon les zones concernées, les CL/GRN sont constituées des représentants des agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, artisans, organisations des jeunes (samaria ou autres), organisations des femmes, associations de producteurs, coopératives, groupements d'intérêt économique (GIE). La composition des CL/GRN, leur mode de fonctionnement ainsi que leurs attributions sont discutés et arrêtés avec les paysans.

Considérées comme les organes de liaison entre la communauté locale (villages, groupe de villages, groupements pastoral) et tous les intervenants extérieurs en matière de GRN, les CL/GRN sont chargées de :

- représenter la communauté auprès des services techniques, des autorités administrative
- participer au diagnostic et à l'identification des priorités d'actions à conduire dans le cadre de l'aménagement du terroir villageois ou pastoral ;
- arrêter les grandes lignes du plan d'aménagement du terroir ;
- passer un accord avec les autorités concernées pour l'exécution du plan d'aménagement du terroir ;
- exécuter avec l'appui de l'équipe mobile pluridisciplinaire(EMP) des services techniques, des ONG et structures privées le plan d'aménagement du terroir ;
- contrôler la réalisation des actions retenues dans le plan d'aménagement du terroir (PAI), les plans et programmes pluriannuels subséquents, les plans de travail établis ;
- Participer au suivi-évaluation du projet et faire appliquer les recommandations qui en sont issues ;
- gérer selon les modalités arrêtées, les fonds mis à la disposition de la communauté ;
- participer à la gestion du fonds régional de gestion des ressources naturelles ;
- mener des réflexions et concertations sur la meilleure manière de régler les litiges fonciers et faire des propositions aux structures habilitées à le faire.

5. QUELQUES LECONS APPRISES

Au croisement des stratégies et politiques nationales de lutte contre la pauvreté et de promotion d'un développement humain durable en milieu urbain et rural, les processus de décentralisation en cours dans la sous région Ouest-Africaine, ont enregistré ça et là des expériences plus ou moins réussies malgré les nombreuses difficultés perceptibles. Quelques leçons se dégagent.

5.1 L'amélioration des conditions de vie des populations

Une décentralisation qui ne s'accompagnerait pas ou qui ne serait pas porteuse d'un développement économique local visant à améliorer les conditions de vie des populations locales, tendrait à provoquer des désillusions, à trahir des espoirs légitimes suscités, à se retourner contre les responsables locaux et, au bout du compte, à décrédibiliser la décentralisation. Les populations locales jugeront de la décentralisation en fonction des transformations qu'elles constateront dans leur vie quotidienne, et, en tant que garant de la démocratie locale, elles sanctionneront à travers le vote, l'amélioration ou pas de leurs conditions de vie.

En somme on demande aujourd'hui aux pouvoirs locaux d'être avant tous les organisateurs et les promoteurs d'un développement local durable en partenariat avec les communautés de base et la société civile dont la montée en puissance est de plus en plus réelle. Le prix à payer par les autorités locales pour améliorer les conditions de vie des citoyens s'exprime en termes d'obligation de résultats et de transparence dans la gestion.

Ce sont les acteurs locaux et les citoyens qui doivent apprécier en quoi la décentralisation constitue pour eux une opportunité : si elle ne rejoint pas leurs préoccupations, ils la rejettent ou lui opposent une indifférence. Mais si elle est dans le champ de leurs intérêts, ils l'investiront positivement.

5.2 La repli cation des expériences réussies

Les expériences réussies enseignent que le développement local est une démarche courageuse et exigeante, où il faut constamment inventer, innover, adapter les outils et les approches dans un souci d'apprentissage mutuel en vue de construire patiemment une citoyenneté active, où les différentes composantes de la société locale se rencontrent, échangent et édifient ensemble un projet commun. Les contextes étant différents, il est nécessaire pour chaque situation d'opérer des choix stratégiques nouveaux qui permettent de se réconcilier avec son milieu, ses réalités locales

Il deviendrait par exemple, illusoire d'augmenter les responsabilités des collectivités locales si l'on ne s'attèle pas à leur transférer les compétences, ressources et personnels nécessaires pour qu'elles puissent s'en acquitter.

le risque est de penser qu'il suffit d'adopter une loi de décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente. Il faut au contraire se poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation: ni trop rapide pour permettre les adaptations, ni trop lent pour permettre au processus de décentralisation d'aller de l'avant

5.3 L'amélioration de la gouvernance locale

La décentralisation vise à créer des espaces de liberté, de dialogue et de concertation/négociation où la libre expression de toutes les composantes de la population reste un signe d'appropriation de la démarche de développement local et de bonne gouvernance.

Sous peine d'être disqualifiée aux yeux de la majorité des citoyens, les autorités locales devront répondre aux exigences de plus en plus pressantes de la mise en place d'une administration de développement.

Cette mutation doit s'opérer d'abord au niveau des attentes légitimes des populations qui ne veulent plus se contenter d'une gestion au jour le jour des problèmes de la vie quotidienne. L'administration locale doit s'attacher à créer les conditions d'un véritable développement local durable à travers notamment :

- La promotion des activités socio-économiques ;
- Le soutien à la création d'emplois ;
- Le développement du civisme fiscal ;
- La protection de l'environnement ;
- L'organisation de la solidarité entre habitants et entre communauté ;
- La lutte contre l'exclusion et promotion de l'intégration

En somme le changement de prospective qui s'impose désormais à l'ensemble du corps social au niveau local nécessite la création d'un cadre juridique et réglementaire propice à l'initiative privée, individuelle ou associative. L'obligation de résultats interpelle les autorités locales dans le domaine de la gestion et du management des activités, entraînant ainsi de nouvelles responsabilités et missions que celles-ci ne sont pas forcément préparées à exercer.

Le risque est de penser qu'il suffit d'adopter une loi de décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente. Il faut au contraire se poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation: ni trop rapide pour permettre les adaptations, ni trop lent pour permettre au processus de décentralisation d'aller de l'avant.