



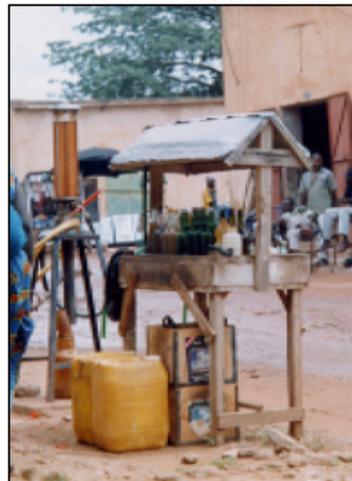
**ASSOCIATION DE PROFESSIONNELS - DEVELOPPEMENT URBAIN ET
COOPERATION**

Journée d'étude du 10 septembre 2004

Les ressources du développement local



FIDES



Document préparé par Adeline Chambe sous la direction de Antoine Olavarrieta

AdP c/o ISTED - Villes en développement - Grande Arche 92055 LA DEFENSE CEDEX

tél : 33 (0)1 40 81 15 65 ; télécopie : 33 (0)1 40 81 15 99

e-mail : francoise.reynaud@i-carre.net

<http://www.adp.asso.fr>

Table des matières

<i>Document préparatoire à la journée</i>	6
Michel Arnaud, AdP	6
<i>Programme de la journée d'étude du 10 septembre 2004</i>	8
<i>Etude sur la notion de développement local</i>	10
Adeline Chambe, étudiante	10
1 Un contexte de changement : le retour du local	10
1.1 La mondialisation : fin ou retour du local ?	10
1.2 La décentralisation dans les PED : un nouveau contexte	11
1.3 Un foisonnement d'acteurs du développement.....	14
2 Qu'est-ce que le développement local ?	14
2.1 Aux origines de la notion	14
2.2 Quelques définitions.....	15
2.3 Les principes de base du développement local : consensus et débats.....	15
2.4 Un développement avant tout économique ?.....	18
2.5 Quelles méthodes?	19
2.6 Le financement du développement local.....	20
3 Conclusion, les limites du développement local	21
4 Bibliographie et entretiens	21
<i>Introduction par Claude Jamati président de l'adp</i>	24
<i>La dimension économique du développement local</i>	26
Pierre Veltz, ingénieur général des Ponts et chaussées	26
Du développement exogène au développement endogène : l'entrée en jeu du local	26
Une distinction fragile. Local/global : deux faces d'une même médaille	26
Le contexte mondial et la nouvelle donne du développement	27
Discussion	31
<i>La dimension socio-politique du développement local : l'expérience de Bobo-Dioulasso</i> _	34
Célestin Koussoube, maire de Bobo-Dioulasso	34
La nature du défi.....	35
L'audit économique de la ville : Phase I ou encore « l'Etude ECOLOC »	36
La concertation entre les acteurs locaux : Phase II « ECOLOC »	37
Perspectives.....	41
Discussion	41
<i>Microfinance et génération et mobilisation des ressources locales</i>	44
Lise Duval, Fides	44
Qu'est-ce que la microfinance ?	44

La transaction financière : limites et caractéristiques.....	46
Le groupe cible et ses caractéristiques économiques	47
Des dispositifs de garanties alternatives : des dispositifs de proximité.....	49
Les conditions du succès.....	50
La microfinance : des ponts avec le développement local ?.....	51
Discussion :	52
<i>Un appui au développement durable des ressortissants maliens par la réalisation d'adductions d'eau potable</i>	56
Bernard Porque, président de l'ONG Eau-lambda et Ismaël Sacko, un de ses partenaires sarakolés.....	56
Le problème crucial de l'eau dans la région	56
Maliens d'ici et de là bas : un travail en commun.....	56
Le financement des projets	57
L'association eau-lambda : la montée d'un projet d'adduction d'eau.....	57
Les enjeux pour l'avenir	59
Discussion	59
<i>Le développement local dans les pays développés</i>	60
Jacques Stevenin, directeur de la prospective et du suivi territorial à l'EPA de Sénart.	60
Qu'est ce que le développement local ?.....	60
Comment faire du développement local ?	61
Discussion	63
<i>Les perspectives de recours à l'emprunt par les collectivités locales dans les PVD et notamment en Afrique Subsaharienne</i>	66
Victor Chomentowski, consultant et enseignant.	66
L'emprunt pour les collectivités locales reste controversé	66
L'emprunt, facteur clé du développement	66
L'emprunt à quel taux ?.....	68
Le financement des investissements publics en Europe	69
La situation en Afrique	70
Quelles pistes pour l'avenir ?.....	72
Discussion	72
<i>Intervention de M. Nouha</i>	74
M. Nouha, directeur adjoint des Régies et Services délégués, Ministère de l'Intérieur, Rabat.....	74
Le cadre organisationnel des services publics locaux	74
La distribution de l'eau potable et l'assainissement.....	76
Evaluation des programmes en vigueur et politique préconisée pour le futur.....	77
Discussion	78

<i>Financer les investissements des collectivités locales urbaines</i>	80
Sarah Marniesse et Thierry Paulais	80
Entre urbanisation et décentralisation : l'enjeu du financement des investissements des collectivités locales	80
Financer les collectivités locales de la ZSP : la prépondérance de l'institution financière spécialisée	84
Ouvrir l'éventail de financement : où et jusqu'où ?	89
Annexe : options de financement des collectivités locales	94
<i>Table ronde</i>	96
Le futur du développement local	96
La question de la solvabilité	96
L'exemple de Bobo-Dioulasso	98
Le cas du Maroc	99
Le cas des pays du Nord	100
La capacité d'absorption et la concurrence de projets	101
Apprendre des expériences locales du Sud	102
Un point de vue du MAE : Paul-Henri Schippers	102
<i>Le développement local dans la région de Kayes, Mali,</i>	104
Adeline Chambe, étudiante	104
1 Présentation de la région de Kayes : potentiel et contraintes	104
1.1 Une région enclavée et dotée d'un faible dynamisme économique.....	105
1.2 « La spécialisation dans la filière migratoire ».....	105
2 Le contexte de la décentralisation malienne	106
2.1 Un processus récent : des collectivités accompagnées	106
2.2 L'appui institutionnel: une entrée au DL pour la coopération décentralisée.....	108
2.3 La commune comme catalyseur du développement local ?	110
3 L'intrusion communale : chance ou échec ?	110
3.1 Des acteurs déstabilisés	110
3.2 Les difficultés des communes à assumer leur rôle.....	113
3.3 Quelles perspectives ?	114
4 Liste des entretiens	115
<i>L'AdP en bref, rappel des statuts et objectifs</i>	116
Membres du Bureau pour l'année 2003-2004	116
Thèmes des Journées d'étude	117
Liste des participants	118

DOCUMENT PREPARATOIRE A LA JOURNEE

Michel Arnaud, AdP

Aucun continent ne fait exception : partout politique de développement local (ou territorial) rime avec décentralisation. Certes, avec des vitesses et suivant des modalités qui épousent le cadre socio-culturel et les contextes historiques et politiques de chaque pays.

Pour combiner « développement durable » et impacts de la mondialisation sur les économies locales, l'élaboration de « politiques de développement territorial » sont devenues des voies de renouvellement des enjeux du développement et de multiples laboratoires d'expérimentation de nouveaux jeux et systèmes d'acteurs :

- Les représentants des administrations étatiques doivent approfondir (et pour beaucoup se résigner à) leurs nouvelles missions d'impulsion, d'orientation, de conseil, de benchmarking et de capitalisation des bonnes et mauvaises pratiques,
- Les élus locaux, et plus particulièrement les chefs de files qui émergent parmi eux, se découvrent chef d'orchestre d'instrumentistes qui, faute de langage commun, n'acquièrent que progressivement les nécessaires capacités d'écoute et le sens des finalités du travail autour d'un « projet de territoire »,
- Les instrumentistes - entreprises locales, représentants socio-professionnels, syndicaux et des milieux associatifs... - s'ouvrent à des formes de coopération dans la mise en oeuvre de ces projets mais restent limités en terme de capacités managériales.

Tous sont appelés à comprendre les enjeux et les marges de manœuvre qui s'offrent à chacun et à la collectivité locale dont ils font partie. Tel est le contexte institutionnel et politique nouveau - qui émerge à peine dans beaucoup de pays - dans lequel se pose dorénavant le problème des ressources du développement local. Mobilisation de ressources et mécanismes d'allocation doivent s'ajuster aux multiples types et besoins de prise en charge des projets de territoire. Ils doivent en outre intégrer les paramètres de déséquilibres dans le peuplement, de ressources naturelles, de compétitivité - nationale et internationale.

Les expérimentations que l'on voit initier dans de nombreux pays - et pas seulement ceux où le développement était jusque là dirigé par un État central omnipotent (et, pour les moins développés, intermédiaire obligé pour les aides internationales) - sont au moins tridimensionnelles. A l'échelle de territoires correspondants à un pôle urbain, modeste ou très important, et un hinterland, plus ou moins urbanisé, on voit tester :

- l'aménagement des systèmes fiscaux en vue de favoriser le financement public du développement local ; une décentralisation budgétaire qui forge de nouvelles administrations locales, maîtres d'ouvrage à part entière - des réflexions/études jusqu'aux montages financiers, à la réalisation des opérations et à la gestion des ouvrages ;
- des stratégies de promotion du développement économique privé local qui visent la prise de conscience de l'économie locale par ses propres acteurs et une meilleure canalisation de l'investissement public en vue de favoriser des dynamiques s'appuyant sur les forces potentielles existantes ;
- une animation de la société locale dans la perspective d'un développement durable, socialement et économiquement, avec la création d'un modèle décisionnel, adapté au milieu, associant les représentants de divers intervenants locaux autour d'une équipe réduite (commissaire au développement et secrétaire, à la limite).

A tous les niveaux économiques, le but est la création d'un "environnement de développement local", en termes de services et d'infrastructures économiques propices à l'entrepreneuriat et à l'investissement privé - mais aussi de gestion des ressources humaines. Là où l'autonomie locale est solide, cela va jusqu'à des contractualisations entre l'Etat et le binôme « collectivité locale - réseau d'entreprises locales » pour créer des infrastructures majeures et des zones d'activités, des centres de formation, voire des laboratoires de recherche qui assurent le renouvellement des ressources humaines et l'adaptation des produits locaux aux marchés. Mais cela peut plus modestement, là où l'autonomie locale est à peine acquise, porter sur une gestion participative dynamique du cadre de vie et de travail local.

Si les modes de mobilisation des dynamismes et de canalisation des ressources changent ou innovent, l'argent reste le nerf de la guerre, spécialement dans les pays les moins avancés. Pour construire des villes, des infrastructures, des écoles et des universités, il faut et il faudra toujours des financements importants et longs, donc de l'épargne importante et longue (un des secrets de la réussite de la Chine et maintenant de l'Inde). La capacité et la rapidité des outils de financements et les opérateurs financiers classiques - publics (les agences de développement) ou privés (les banques ou les fonds de pension et de placements), qu'ils se financent sur l'épargne nationale ou étrangère - à s'adapter et à financer cette nouvelle dimension du développement est cruciale.

La journée ADP 2004 s'efforcera de faire la liaison entre la montée en régime des niveaux locaux de décision et de gestion, l'évolution des instruments financiers du développement et les expériences d'évolution de la mobilisation de ressources locales – dont le renforcement devra obligatoirement accompagner, si on veut être cohérent et ne pas rêver, cette responsabilisation des initiatives locales. La journée devra également s'interroger sur les limites à ne pas franchir pour que cette « fièvre localisatrice » - antidote supputé de la mondialisation – ne se traduise pas, dans des pays fragiles, par la disparition de toute cohérence nationale, par le saupoudrage de mini-financements de mini-projets, qu'elle ne freine pas la croissance des moteurs majeurs de la compétitivité internationale que sont les grands pôles urbains.

Association de professionnels - développement urbain et coopération

LES RESSOURCES DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Programme de la journée d'étude du 10 septembre 2004

- 8.45 *Accueil des participants – Café*
- 9.15 Ouverture par Claude Jamati, Président de l'AdP.
- 9.30 La dimension économique du développement local,
Pierre Veltz, ingénieur général des Ponts et chaussées
- 10.30 La dimension socio-politique : Célestin Koussoubé, Maire de Bobo-Dioulasso
- 11.00 *Pause*
- 11.30 Microfinance, génération et mobilisation des ressources locales, Lise Duval, Fides
- 12.30 Le développement local impulsé par le financement des expatriés,
Bernard Porque, président de l'ONG Eau-lambda et un de ses partenaires
Sarakolé, Ismaël Sacko.
- 13.30 *Déjeuner sur place*
- 14.00 Le développement local dans les pays développés,
Jacques Stevenin, Directeur de la prospective et du suivi territorial à
l'établissement public d'aménagement de Sénart
- 14.30 Recours à l'emprunt et constitution des garanties : expériences.
Victor Chomentowski, Consultant
- 15.00 Décentralisation et déconcentration : le cas du Maroc : M. Nouha, Directeur
adjoint des Régies et Services délégués, Ministère de l'Intérieur, Rabat.
- 15.30 Le financement des investissements des collectivités locales urbaines,
présentation des travaux du groupe de travail de l'Agence Française de
Développement par Thierry Paulais, AFD, AdP
- 16.00 *Pause*
- 17.30 Table ronde et débat entre la salle et les intervenants de la journée.
- 18.00 *Fin des travaux*

ETUDE SUR LA NOTION DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Adeline Chambe, étudiante

Il semble y avoir quelque paradoxe à parler de développement local à l'heure de la globalisation et de la domination croissante des marchés financiers internationaux. Certains auteurs s'interrogent sur le risque d'enliser les acteurs dans des interventions qui ne feront au mieux que corriger à la marge les grandes tendances confinant l'action des citoyens dans une logique de secours et de réparation à l'écart des grandes mutations et stratégies qui modèlent le monde (Houée, 2001). En effet, l'intensification de la globalisation pose la question de la place et de la signification à accorder aux multiples initiatives locales.

Pourtant, l'économie globale n'est pas a-spatiale et les politiques macro-économiques de développement ayant montré leurs limites, le développement local a acquis une reconnaissance croissante faisant office d'anti-dote face aux contraintes de la mondialisation. *Il ne s'agit non pas de construire un modèle alternatif replié sur lui-même mais de se réappropriier la mondialisation et de lui donner du sens à travers des démarches locales.* (Houée, 2001) En effet, à l'instar des dynamiques qui se répandent en Europe, de nombreuses politiques de développement local se sont développées sur les territoires des pays en développement (PED) au début des années 1990 ; cette diffusion de la notion accentue la nécessité d'en préciser les contours et le contenu. Je traiterai dans cette étude plus particulièrement le cas de PED africains.

Il s'agit ici d'interroger cette notion qui fut largement galvaudée. Dans quel contexte a-t-on vu l'apparition de ce concept ? Qu'entend-t-on par développement local ? Quels en sont les principes et les limites ? Est-ce que le développement local peut aller au delà du financement de micro-projets et participer réellement à une dynamique durable de développement au niveau local ? J'ai introduit tout au long de cette analyse des points de vue d'acteurs du développement local que j'ai recueilli au cours d'entretiens et qui permettent des approches plus concrètes de cette notion.

1 UN CONTEXTE DE CHANGEMENT : LE RETOUR DU LOCAL

1.1 La mondialisation : fin ou retour du local ?

La mondialisation, dans une « compression de l'espace et du temps » (J-F Bayart) a généralisé une nouvelle échelle d'action pour tous les acteurs que ce soit les firmes multinationales, les organisations internationales mais aussi les ONG. La planète est devenue dans beaucoup de domaines le nouveau théâtre à l'origine de nombreuses interdépendances que ce soit au niveau économique, financier, écologique voire idéologique.

Les acteurs développent de nouvelles stratégies en conséquence semblant ainsi diluer les anciennes dépendances aux territoires locaux et nationaux et monter des stratégies à un niveau international sans tenir compte des conséquences de leur action au niveau local.

Cependant, Anthony Giddens définit la mondialisation de la façon suivante : « *Un processus par lequel tout ce qui est global devient important au niveau local et dans une moindre mesure tout ce qui est local présente un intérêt pour le système mondial* ». En effet, la mondialisation ne signifie pas la disparition du local ni que le fonctionnement économique est aujourd'hui totalement détaché des territoires. La localisation répond aux multiples contraintes que doivent aujourd'hui gérer les grandes entreprises : l'économie globale s'enracine en fait dans des structures territoriales. L'espace n'est pas neutre et on assiste plutôt à une montée en puissance du local. Le global se nourrit en permanence du local en le transformant (*glocalisation*). (Longhi/ Spindler 2000)

Ainsi, si nombre de stratégies sont globalisées, la plupart des acteurs (Etats, collectivités territoriales, ONG et même parfois entreprises) ont développé des stratégies pour mettre en valeur des territoires locaux.

L'apparition de la décentralisation non seulement dans les pays développés mais aussi dans les PED (plus tardivement) est le second grand changement des vingt dernières années. Comme la mondialisation, elle remet en cause, ou tout du moins, recompose le rôle de l'Etat.

1.2 La décentralisation dans les PED : un nouveau contexte

Il faut tout d'abord préciser que décentralisation n'est pas synonyme de développement local puisque des collectivités incompétentes le freineront plus que le stimuleront. Cependant, on considère souvent celle-ci comme une chance pour le développement local si elle est menée correctement. Qu'en est-il dans les PED ?

1.2.1 La mise en place de la décentralisation

Une volonté politique ?

Il y a eu dans certains cas une **volonté politique** des Etats qui correspond au désir de faire émerger des pôles secondaires ou à la nécessité de répondre en Afrique comme en Amérique latine à une **double crise** à la fin des années 1980. Il faut répondre à une **crise sociopolitique** consécutive à la remise en cause au début des années 1990 des régimes de parti unique au pouvoir depuis des décennies. (ex. en Afrique de l'Ouest). Il faut aussi réagir à la **crise économique** puisque au cours de la décennie 80, la baisse chronique des ressources budgétaires des pays africains et latino-américains accroît leur dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. Les politiques macro-économiques et les programmes d'ajustement structurel promus par le FMI et la Banque Mondiale (BM) n'ont pas eu les effets escomptés. La redistribution des compétences aux instances administratives locales, doit permettre d'apporter aux besoins des populations des réponses plus efficaces. Cependant, cette volonté politique n'a pas toujours été présente dès le départ et n'a souvent pas duré, comme en témoignent aujourd'hui les difficultés des gouvernements à poursuivre les réformes de la décentralisation.

La pression des bailleurs de fond en faveur de la décentralisation, une attitude ambiguë :

La décentralisation dans les PED est avant tout le fruit de la pression des bailleurs de fonds et de la communauté internationale. Elle est devenue un mot-clef à la BM, au PNUD et dans la plupart des agences de coopération avec pour objectif la gestion efficace des ressources publiques, la réponse aux besoins des populations et l'amélioration de la participation politique.

Cela s'est traduit concrètement par l'écriture des textes, l'étude des modalités de sa mise en œuvre, le financement des élections, l'octroi de moyens aux structures chargées de mettre en place la décentralisation, le renforcement des services déconcentrés de l'Etat, la formation du personnel des collectivités...

En outre, l'acception générale de « décentralisation » recouvre des interprétations variées qui se traduisent par des stratégies diverses. On différencie ainsi l'appui à la décentralisation comme domaine particulier de la coopération ou comme objectif trans-sectoriel à aborder à travers différents projets de programmes (Allemagne et en partie UE). On distingue aussi l'appui à la décentralisation comme appui aux autorités publiques locales et à leur administration (approche latine) et celui mettant l'accent sur le soutien aux initiatives locales émanant de la société civile plus qu'un soutien aux collectivités en tant que telles (approche anglo-saxonne)¹. (Michèle Leclerc-Olive)

¹ Cela se ressent dans la pratique : ainsi au Sénégal, se juxtapose un projet d'appui à la décentralisation par la coopération française qui inclut en plus des composantes classiques des appuis au ministère de l'administration territoriale et aux élus locaux par l'intermédiaire de l'Etat et un grand programme de décentralisation financé par les Américains qui est en fait un programme d'appui à la société civile contre l'Etat.

Cependant, cet **appui n'est d'une manière générale pas sans ambivalence** puisque tout en louant l'importance de ces nouvelles collectivités, les bailleurs eux-même ne donnent pas l'exemple. Ainsi, ils ne traitent presque jamais avec les collectivités locales même les capitales et n'ont d'autre interlocuteur que l'Etat (entre autre en ce qui concerne les prêts).

Point sur la décentralisation en Afrique subsaharienne

Les schémas et les niveaux de décentralisation sont très **variés d'une région à l'autre**. Cette diversité trouve en grande partie son origine dans l'histoire pré-coloniale et coloniale des pays. Selon M. Verner de la DGCID, la tendance fut cependant la communalisation. Les communes apparaissant comme l'échelon privilégié pour animer le développement local, on leur a souvent accordé un statut de collectivité locale décentralisée, l'élection de maires et le transfert de compétences-- transfert parfois mais pas toujours accompagné des moyens.

Plusieurs situations peuvent être citées: (source : Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest)

- La **déconcentration avec transfert nominal** : Ghana, Cameroun, Kenya, Malawi, Zambie
- Le **transfert de compétences** : Maurice, Sénégal, Ouganda, Sierra Leone, Mali, Côte d'Ivoire, Nigeria, Tanzanie, Madagascar
- Le **transfert partiel, dans les seules zones urbaines** : Namibie, Mozambique, Botswana.
- Il faut aussi souligner la grande différence avec les **États fédérés** (Afrique du Sud, Éthiopie, Nigeria et Tanzanie) et les autres.

La décentralisation n'est pas une fin en soi mais elle est déterminante car ses principaux enjeux dans les PED sont l'instauration d'une démocratie locale, d'une part, et le développement local, d'autre part. Les liens sont en effet étroits entre ces trois notions.

1.2.2 Les enjeux de la décentralisation

La démocratisation :

La plupart des processus de démocratisation engagés par les pays africains depuis la fin des années 1980 s'appuient sur la décentralisation. Pour tous les acteurs, les structures décentralisées devraient d'abord être un **moyen de favoriser le débat des populations sur les choix de développement**. La décentralisation est un moyen pour les populations de prendre la parole sur les questions de gestion publique et en premier lieu à travers l'instauration d'élections.

Le développement local :

Le deuxième objectif affiché de la décentralisation est de permettre un développement local dynamique. Les élus des collectivités locales se voyant transférer des compétences plus larges en particulier en matière économique et sociale, doivent en conséquence devenir les **organiseurs et les promoteurs d'un développement local durable** en partenariat avec les communautés de base et la société civile.

L'objectif est celui de **l'amélioration des conditions de vie des habitants par une meilleure gestion publique** en permettant par exemple une meilleure mobilisation fiscale du contribuable. Les populations locales jugeront de la décentralisation en fonction des transformations qu'elles constateront dans leur vie quotidienne. (CSAO)

Il ne faut pas confondre les notions de décentralisation et de développement local. La notion de développement local est plus vaste puisqu'elle n'englobe pas seulement l'intérêt public mais l'intérêt collectif (public ou privé).

1.2.3 Une décentralisation parfois problématique et encore limitée

Une décentralisation problématique :

Concernant le principe même, la décentralisation est parfois contestée comme nuisible à l'efficacité des Etats et à leur unité. En effet, tous les Etats de l'Afrique sub-saharienne sont jeunes et la décentralisation pourrait leur faire courir un risque de décomposition ou d'explosion si le pouvoir au local signifiait le pouvoir aux tribus : il s'agit d'un effet pervers qu'il faut prendre en compte pour sauvegarder les unités nationales encore jeunes et fragiles. Ainsi, Bernard Husson se demande s'il est juste de considérer que la décentralisation est toujours en elle-même facteur de développement quand on connaît l'échec de la villagisation en Tanzanie. En outre, ce dernier souligne qu'on peut dans certains cas se demander s'il fallait prendre le risque de casser les dynamiques au niveau du tissu associatif et de désapproprier les acteurs locaux de leur rôle pour les transférer aux collectivités locales.

Ensuite, sur la manière dont la décentralisation a été conduite, il faut souligner le manque de progressivité d'un processus qui a nécessité plusieurs décennies dans nos pays occidentaux : il semble qu'on ait parfois voulu brûler des étapes et opérer un transfert rapide de modèles étrangers sans réfléchir à la raison d'être de ces nouveaux échelons ou à leur combinaison avec le paysage institutionnel existant. Laurent Bossard (CSAO) donne l'exemple du Mali où on est passé en moins de dix ans d'un Etat non démocratique centralisateur à un Etat démocratique avec 700 collectivités locales. Par ailleurs, la décentralisation a parfois (au Sénégal par exemple) été initiée par le sommet sans consultation approfondie des populations. Enfin, le découpage administratif des collectivités a certes pris en compte les réalités politiques et culturelles mais ce parfois au détriment des réalités géographiques et économiques donnant naissance à des entités territoriales par exemple trop exiguës.

Une décentralisation encore limitée :

Si les cadres juridiques ont été effectivement mis en place, leur appropriation n'a pas toujours suivi. Selon Constance Koukoui (Cités Unies France : CUF), certains Etats ont eu peur de voir émerger de nouvelles individualités, des contre-pouvoirs. Cela s'est concrètement traduit par la réticence des Etats à accompagner les transferts de compétences par des transferts de moyens financiers. (dans encore de nombreux Etats ce transfert n'a pas été effectué). Le personnel de ces collectivités est encore souvent insuffisamment formé.

On pourrait reprendre la conclusion de Christelle Alvergne du PDM selon laquelle, la décentralisation en Afrique a atteint ses objectifs politiques puisque des maires d'opposition ont été élus, y compris dans les capitales ; mais elle n'a pas encore atteint ses objectifs économiques et sociaux d'amélioration de la vie des populations.

L'appui international à la décentralisation est, de plus, parfois problématique. Nous avons déjà évoqué le fait que les prêts des bailleurs ne se font qu'en direction des Etats et non des collectivités. Il faut aussi mentionner l'absence de coordination entre les agences de coopération et la diversité des procédures. Constance Koukoui (CUF) souligne la valeur très inégale des formations dispensées dans ce domaine : ainsi, on a vu sur le terrain une juxtaposition de formations rarement adaptées au contexte local. La formation des élus dans les communes rurales par exemple pose des problèmes, ne serait-ce qu'au niveau de la compréhension du français ou de l'anglais, qui n'ont pas toujours été pris en compte. Le choix des destinataires de ces formations n'a pas toujours été pertinent et donc les résultats pas toujours à la hauteur des attentes.

La réussite de la décentralisation est fondamentale pour le rôle que les collectivités peuvent jouer dans le développement local. Ces dernières ne sont cependant pas les seuls acteurs du développement local.

1.3 Un foisonnement d'acteurs du développement

1.3.1 L'émergence et l'affirmation de nouveaux acteurs

Dans les pays du Nord, les **collectivités locales** ont peu à peu pris de l'importance. Dans le cas français, cette coopération internationale a été institutionnalisée par la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République instaurant la coopération décentralisée. (cf étude de cas) Celle-ci met en jeu de volumes financiers assez faibles par rapport au montant total de l'aide française mais qui représentent parfois plusieurs fois le budget de leur collectivité partenaire du Sud. En France, il faut aussi noter le rôle non négligeable des chambres de commerces et d'industries à travers leur soutien de l'action internationale des entreprises.

Les **ONG** se sont aussi multipliées et diversifiées pour devenir pour certaines d'entre elles de grandes organisations transnationales et disposant d'une véritable capacité d'action. On estime à 50.000 leur nombre aujourd'hui contre 10.000 au début des années 1980. Une partie croissante d'entre elles s'occupent de développement local.

Les **Etats** et les **bailleurs de fond** sont quant à eux restés des acteurs incontournables du développement, leur rôle et leurs méthodes d'action évoluant avec la mondialisation et en fonction de la politique internationale.

Dans les PED, les acteurs du développement se sont aussi multipliés. Nous avons déjà évoqué les **collectivités locales** dans le contexte de la décentralisation. Les **organisations de la société civile** (associations de producteurs, entrepreneurs, organisations sociales et professionnelles) sont depuis le début des années 1990 parvenues dans certains cas à s'imposer comme interlocuteurs des Etats et des bailleurs de fond. Les ONG locales ont également fait leur apparition au milieu des années 1980.

Tous ces acteurs ne sont pas nécessairement nouveaux par leur nature mais plutôt par leur positionnement. Ce foisonnement d'acteurs n'est pas sans **risque** pour le développement harmonieux des PED.

1.3.2 Les risques d'une course à l'aide

Dans le cadre de ce *marché très concurrentiel*, on peut craindre une course à l'aide qui risquerait d'évincer des partenariats trop « exigeants » au profit d'autres peu soucieux de développer un partenariat responsable. C'est en bref le risque d'un mode de coopération basé sur le *cadeau* qui a fait la preuve de sa capacité de nuisance.

Dans ce cadre là, on risque de voir émerger des villes en faillite dotées de structures par-communales aux effectifs pléthoriques, fruits de la sédimentation de projets.

On peut enfin craindre l'affaiblissement de la démocratie locale, la société civile ne se reconnaissant pas dans une gestion exclusivement tournée vers les offreurs.

Si les réflexions sur la notion de développement local se sont donc développées dans le contexte de ces deux mouvements que furent la mondialisation et la décentralisation, revenons à présent sur la définition du développement local.

2 QU'EST-CE QUE LE DEVELOPPEMENT LOCAL ?

2.1 Aux origines de la notion

La **notion de développement local apparaît en France à partir du milieu des années 1970** : dans les débats sociaux d'après 1968, ce sont des militants d'un autre développement qui l'utilisent et la notion s'impose peu à peu dans le cadre de la crise économique. Il s'agit de remédier à des évolutions néfastes telles que le chômage, la paupérisation et l'exode rural en prenant appui sur les

capacités locales. Le développement local apparaît comme une nouvelle culture économique qui renonce à la séparation nette entre l'économie et le social. Les contrats de pays de 1973 sont créés en France dans cette optique : il s'agit d'une proposition de s'associer sur un territoire d'au moins un canton et de réfléchir sur des projets communs de développement rural, en intégrant toutes les forces vives du territoire. On retrouve cette notion en 1982 dans les lois de décentralisation. Critiqué par la suite comme archaïque, elle est depuis quelques années de retour dans les lois sur la décentralisation de 1999-2000. On parle de plus en plus, en France comme ailleurs, de *développement local durable*. Cet objectif global non seulement laisse une place significative aux actions territorialisées mais les rend absolument nécessaires. *En matière de développement durable, le global n'efface pas le local mais impose une articulation adéquate des formes territorialisées* (Zwindeau, Bernard). En 1992, au sommet de la Terre à Rio, la déclaration finale prône une implication forte des collectivités locales qui ont un rôle important à jouer pour le développement durable ; les agendas 21 locaux en seront une concrétisation.

Dans les PED d'Afrique et d'Asie, les indépendances sont marquées par des conflits souvent violents et le souci de renforcer les politiques nationalistes étouffe toute initiative ascendante. Après les projets de gestion de terroirs et la saison du « retour au village » (micro-réalisation), le thème s'impose **au début des années 1990** avec la décentralisation. A la fin des années 1990, le développement local est au centre de toutes les politiques d'aide, pour tenter de dépasser les échecs des politiques antérieures mises en œuvre successivement depuis les indépendances.

2.2 Quelques définitions

*Ni mode, ni modèle, le développement local est une **dynamique** qui met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent.* (Bernard Pecqueur)

*Le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des **activités économiques et sociales** sur un **territoire** à partir de la mobilisation et de la coordination de ses **ressources** et de ses énergies. Il sera donc le produit des efforts de sa population et fera d'un espace de contiguïté un **espace de solidarité active**.* (Xavier Greffe)

*Le développement local vise à recréer un **espace structuré** par des pôles, relativement autonomes, capable de négocier avec l'extérieur. L'objectif du développement local est de **créer, ou de faire exister à nouveau, un partenaire** avec des atouts de négociation dans le jeu économique, social et culturel de la société globale.* (in Bernard Vachon 1993)

*C'est une **volonté politique** de certains acteurs de **changer la situation du territoire** sur lequel ils vivent en entamant un processus et des actions en vue de construire par leurs efforts conjoints avec le reste de la population, un **projet d'avenir à ce territoire** en intégrant les **différentes composantes économique, sociale et culturelle**, en articulation constante avec les autres niveaux de décisions.* (Paul Houée)

Les définitions sont diverses mais elles ont en commun un certain nombre de principes qui sont à la base du développement local.

2.3 Les principes de base du développement local : consensus et débats

Ces principes s'ils font souvent consensus ne sont cependant pas sans laisser un certain nombre de questions ouvertes entre autre concernant leurs modalités application.

2.3.1 Une démarche globale et transversale

Le développement local prend en compte dans leurs interactions les **différents aspects de la vie collective** à côté des logiques sectorielles habituellement pratiquées. C'est en effet un projet commun fondé sur une valorisation des ressources humaines, naturelles et économiques locales qui doit permettre de faire face aux contraintes externes. Il faut aussi souligner **l'importance de la variable temps** : le travail dans la durée est une des clés de la réussite des projets.

- Comment ce projet d'intérêt général se définit-il et quelle relation entretient-il avec les politiques sectorielles des Etats ?
- Comment se positionnent les différents acteurs par rapport à cette démarche transversale ?

2.3.2 Une démarche fondée sur un territoire

Qu'est ce que le territoire ?

Le territoire n'est pas naturel, c'est une **forme d'organisation inscrite dans l'espace et construite socialement** par les interactions entre les acteurs locaux.

Les ressources ne sont pas également réparties mais **tous les espaces ont potentiellement des ressources à faire émerger** : le développement local est une approche qui mise sur la valorisation des ressources locales partant du principe que ce n'est pas la ressource qui crée le projet, mais le projet qui crée la ressource.

La démarche doit être fondée sur des ancrages locaux vivants, aux délimitations variables, selon les problèmes à traiter et les actions à conduire. Il y a donc une **mouvance des « territoires »**. Cela induit une responsabilité forte des projets sur le choix de l'échelle d'intervention à privilégier.

La DGCID, une approche territoriale du développement local : « le développement local est l'ensemble des actions dans un territoire donné effectuées par des acteurs de proximité qu'ils soient du secteur public ou du secteur privé et associatif. » La décentralisation qui a démarré depuis 10 ans dans les pays africains a fait de la **commune** un l'échelon privilégié d'intervention qui en raison des compétences qui lui a été attribuées, a vocation à animer et organiser ce développement local. Entretien avec **M. Schipper et M. Verner** de la DGCID.

Approche urbaine/ approche rurale ?

Il s'agit de se demander quelle approche a été privilégiée dans le temps et de savoir si la distinction est encore pertinente.

La **priorité** dans l'aide au développement a été **longtemps donnée au rural** : au cours des 1960-70, aucune attention n'était accordée à l'importance des petits centres urbains pour les populations rurales. La ville était considérée comme une source d'exploitation du monde rural : en 1977 dans Why poor stay poor : Urban bias in world development, Lipton soutient que tout investissement en milieu urbain se fait au détriment du développement agricole : cette théorie a longtemps bénéficié d'un fort soutien implicite dans de nombreux organismes d'aide. **Les villes africaines ont particulièrement souffert** de cet effet « biais urbain » d'autant qu'elles étaient et sont encore en plein processus d'urbanisation². Bien que la population rurale continue de croître, les villes sont de plus en plus présentes dans le paysage africain d'autant qu'une part croissante de la population et de l'économie rurale se concentre autour d'elles. Ainsi, les bourgs ruraux jouent un rôle fondamental dans la structuration des zones rurales et la diffusion du progrès agricole par exemple. (Olavarietta/ Arnaud 1979)

Entre temps, **la doctrine a évolué** et on a pris conscience de la place de la ville dans le processus de développement. L'urbanisation a été peu à peu considérée comme une composante nécessaire du processus de développement de l'Afrique subsaharienne.

² Entre le 1^{er} et le 7^{ème} FED, la commission européenne n'a dépensé que 3% de son aide dans les villes des pays ACP.

Demeure la question suivante : **doit-on avoir une approche séparée du développement rural et du développement urbain ?** Un certain nombre d'auteurs et d'acteurs prônent désormais une **approche urbano-rurale**. Selon Michel Arnaud, l'économie d'un pays peut s'interpréter comme une congruence d'économies locales de petites régions constituées par un centre urbain et son hinterland rural ; c'est au sein de ces **petites régions urbano-centrées** qu'apparaissent les principales innovations en matière de système de production et d'échange mais aussi de transformation des rapports sociaux. C'est pourquoi, le *niveau local* est dans bien des cas un espace de programmation plus pertinent que la ville ou le milieu rural pris isolément parce que la pluriactivité (un pied en ville, un pied en milieu rural), les transferts entre ménages urbains et ruraux et les migrations alternantes ou saisonnières font partie des stratégies des ménages. La complémentarité entre l'urbain et le rural exige donc un traitement prenant en compte cette interdépendance.

Prendre en compte la ville et son bassin économique :

Si on veut que la décentralisation ait un sens et si on veut résoudre les problèmes, il faut qu'on parte des **espaces locaux solidaires** (la ville et son bassin économique rural) car les économies africaines sont profondément urbano-rurales. Or le décalage entre ces espaces et les espaces administratifs, d'une part et la division au sein des agences de coopération entre le département rural et urbain, d'autre part, empêche de partir de ce type d'espaces pour résoudre les problèmes. **Le local n'est en effet ni urbain ni rural**, c'est la fusion de l'urbain et du rural. Prenons l'exemple du problème de commercialisation. Face à un tel problème, on refait le plus souvent le marché central. Or il faudrait plutôt prendre un espace constitué de la ville et de son bassin économique et faire un projet d'amélioration du circuit de commercialisation à l'intérieur de cette économie et un travail de connexion de ce circuit avec l'économie régionale, nationale et mondiale. Une femme qui vient en vélo vendre ses tomates à la ville, il ne lui faut un programme ni urbain ni rural mais local : il faut améliorer sa capacité à produire des tomates, améliorer la route qui l'amène à la ville, élargir le trottoir sur lequel elle vend... Cela n'est que rarement pris en compte par les acteurs locaux ou extérieurs. **Entretien avec Laurent Bossard. (CSAO)**

2.3.3 Une démarche partenariale

Ce sont tous les **acteurs locaux** (élus, agents économiques, associations, groupements professionnels et l'ensemble de la population) qui doivent être les participants d'une démarche qui n'est par ailleurs pas destinée à vivre en autarcie et qui doit au contraire aussi s'articuler avec les politiques régionales et nationales.

Les collectivités locales : des interlocuteurs privilégiés ? (cf supra « décentralisation »)

Le renforcement des capacités des collectivités locales est souvent considéré comme un élément décisif du développement local. Il s'agit d'en faire des acteurs capables de coordonner les actions faites sur son territoire et d'en initier d'autres. Si leur poids a augmenté, elles demeurent fragiles parce qu'encore trop souvent exclues par les acteurs internationaux et disposant de peu de moyens techniques, financiers ou humains.

- Quelle prise en compte de leur rôle par les autres acteurs ? (ONG, bailleurs...)
- Les collectivités locales sont-elles prêtes à assumer ce rôle de catalyseur du développement local ?

L'Etat : un repositionnement

Dans ce nouveau contexte, le rôle de l'Etat se transforme. Selon Nicolas Wit (CUF), il ne s'agit pas de moins d'Etat, mais d'Etat autrement. Son intervention doit être axée sur la **redistribution, la médiation, la coordination mais aussi l'assistanat et le contrôle**. Les acteurs insistent sur la nécessité d'une supervision nationale à travers ses politiques sectorielles. Le développement local suppose que **les acteurs s'insèrent dans ces politiques**.

Selon M.Verner (DGCID), la décentralisation comme le développement local est liée à un **nouveau rôle de l'Etat au niveau déconcentré** en matière de conseil et de contrôle de la légalité. Selon lui, des projets concrets peuvent être l'occasion d'amener ces acteurs à travailler ensemble.

- Comment l'Etat et ses représentants des services déconcentrés assument-ils ce nouveau rôle ? Comment sont-ils intégrés dans les projets ?
- Est-ce que l'Etat comme intermédiaire entre les acteurs internationaux et locaux est définitivement enterré ?

La société civile : quelle participation ?

L'approche locale présente l'intérêt de pouvoir favoriser une **démocratie de proximité** laquelle n'est pas seulement une **exigence éthique** mais devient **l'instrument de l'efficacité** de politiques locales plus adaptées, mieux comprises, évaluées et contrôlées. Cette participation qui accompagne désormais presque tous les projets qui se disent de développement local s'effectue à travers des forums Etat concertation. La participation financière ou en nature des individus est aussi un moyen de mobiliser les populations.

- La place de la société civile dans le développement local est-elle réelle ou artificielle ?
- Est-ce que l'appui à la société civile participe ou s'oppose au processus de décentralisation ?

La consultation de la société civile, un artifice ? Les bailleurs de fond essaient dans leur projet d'appui à la décentralisation d'imposer un processus de concertation pour accomplir leur vieux fantasme : *aider directement les vraies gens*. Une série de consultations est souvent organisée mais cela reste le plus souvent superficiel : on consulte puis on construit le marché comme on avait prévu de le faire dès le départ et plus tard le marché reste vide. C'est le cas du marché de Parakou. Un contre-exemple serait celui du marché de Bobo-Dioulasso : là ils ont compris que se concerter avec les gens n'avait pas de sens si on ne parlait pas d'argent. L'implication dans ce cas fut réelle. **Entretien avec Laurent Bossard.** (CSAO)

Il s'agit également d'associer les **organisations professionnelles** locales en tentant par exemple de les impliquer dans les investissements. Cela n'est pas toujours réussi : lors d'un chantier dans une ville moyenne par exemple, on fait souvent appel à des entreprises BTP étrangères ou de la capitale au lieu de favoriser la participation des entreprises locales.

2.3.4 Le développement local : une démarche et pas de recette

Tout d'abord, tous les acteurs soulignent que plus qu'un contenu, le développement local est une **démarche**, un processus dynamique alimenté par des attitudes et des comportements axés sur l'action plutôt qu'un ensemble de procédures prédéterminées.

Cela signifie également qu'il n'y a pas de recette ni de mode d'emploi universel du développement local.

S'il s'agit effectivement plus d'une démarche que d'un contenu, la dimension économique occupe souvent une place prépondérante dans la littérature du développement local ce qui pose la question de sa place par rapport aux autres critères.

2.4 Un développement avant tout économique ?

Si la dimension économique est essentielle, elle ne se comprend pas seule puisque un développement économique a nécessairement une coloration culturelle et sociale très spécifique. Ainsi en Afrique, la logique capitaliste est faible tandis que la logique de répartition, de partage du travail est très importante : si un projet axé sur une logique économique pure ne prend pas en compte cela, il est voué à l'échec. Selon Constance Koukoui, il faut réintroduire l'humain dans la dimension économique et prendre en compte cette dimension culturelle, sociologique (par ex. impliquer les pouvoirs traditionnels). Selon Laurent Bossard, l'appui au développement consiste essentiellement en

une **amélioration du décor** dans lequel les gens évoluent, c'est à dire la rue. Thierry Paulais insiste également sur l'importance de l'amélioration de ce décor, terreau indispensable aux futurs projets.

2.5 Quelles méthodes?

Puisque le développement local est avant tout une démarche, on peut malgré l'absence de modèle identifier différentes méthodes qui sont la plupart du temps combinées les unes avec les autres et non isolées.

- **Le projet à entrée technique** vise à diffuser un message sur la nécessaire réhabilitation des conditions physiques du milieu en améliorant concrètement les conditions de vie des populations. L'apport de cette approche dépend de l'association des partenaires dans la réalisation des ouvrages. Cette entrée est souvent l'occasion de faire dans le même temps du renforcement de capacité et de mettre en évidence les jeux respectifs de chaque acteur du développement local.
- **L'accompagnement institutionnel** part de l'idée que le goulot d'étranglement essentiel du développement local est l'organisation insuffisante des acteurs locaux et de ce fait leur incapacité à proposer des réponses collectives aux enjeux auxquels ils sont confrontés. Longtemps négligées du fait de la polarisation sur le projet et la réalisation, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Certains acteurs se demandent cependant si le manque d'organisation des populations présupposé de cette approche est réel lorsqu'on sait que tous les intervenants se plaignent de la prolifération des institutions locales (en particulier en milieu rural) et de l'absence de coordination entre elles. Cette approche de l'accompagnement institutionnel est actuellement privilégiée par de nombreux acteurs tels que ceux de la coopération décentralisée.

L'appui institutionnel, une importance croissante dans la coopération décentralisée : les collectivités françaises s'attaquent aujourd'hui, et il s'agit d'une véritable évolution, au problème du renforcement des capacités de leur partenaire autrement dit à l'appui institutionnel. Il faut en effet passer de l'envie de voir la réalisation se faire à l'envie de voir la partie étrangère capable de réaliser. Cela suppose des deux côtés une confiance importante qu'une coopération durable peut permettre. Ce qui est particulièrement intéressant, ce n'est pas nécessairement lorsque les collectivités ont trouvé le bon opérateur pour effectuer cet appui institutionnel (ce que font les collectivités importantes en général) mais c'est lorsqu'elles réussissent à étendre leur compétences sur le territoire d'une autre collectivité. Toutes les coopérations n'en sont pas encore là mais cela se développe et semble essentiel. **Entretien avec A.Frey, N.Wit, C.Koukoui, CUF.**

Le conseil régional d'Ile-de-France : appui institutionnel premier : Le rôle qu'on espère jouer pour favoriser le développement local, c'est de mettre notre institution partenaire en situation de gestion, c'est à dire en situation d'agir. Il s'agit d'aider l'institution à définir des politiques qui sont en relation avec les compétences qui lui ont été transférées et ensuite de l'aider à structurer l'administration qui doit mettre en œuvre ces politiques. C'est la collectivité sur place qui doit « faire », nous on fait rien, on appuie, on conseille, même si c'est vrai qu'on amène aussi les moyens financiers. **Entretien avec Alain Le Saux, directeur des missions internationales CRIF.**

- **Le soutien aux initiatives locales** a pour objectif de permettre la réalisation des projets définis et sélectionnés par les acteurs eux-mêmes. L'espoir repose sur la structuration de l'environnement socio-économique. Il s'agit d'une approche principalement ponctuelle.
- **La mise à disposition d'information, une nouvelle approche** : le programme **Ecoloc**. Ce programme initié par le Secrétariat du Club du Sahel et le Programme de développement municipal permet aux élus et aux acteurs locaux de se doter d'informations utiles pour identifier les leviers sur lesquels ils peuvent agir afin d'améliorer la compétitivité économique et la qualité des services sociaux au sein de leur collectivité. Dix villes moyennes ont adopté la

démarche ECOLOC pour définir leur cadre stratégique de développement et leurs objectifs de mobilisation des ressources locales. Il s'agit de brosser un tableau complet des économies locales et de leurs interactions avec d'autres espaces économiques pour identifier la richesse locale réelle et surtout potentielle. Cela signifie prendre l'information là où elle est disponible et la valoriser sous forme d'outils opérationnels de décision (Manuel ECOLOC)

L'information ou l'exemple du quartier des artisans :

Ce qui est important dans le développement local, c'est la **négociation** entre les acteurs sachant que le financement de ce développement local viendra principalement de la mobilisation de ressources au niveau local. Cette négociation ne peut être déclenchée que si on instille un élément chimique: **l'information**. Concrètement, c'est dire à la mairie que dans sa ville de 100.000 habitants, il y a 10.000 artisans, que ceux ci produisent X millions de CFA par an, qu'ils paient tant d'impôts (généralement pas ou peu), lui dire aussi que cette ville a doublé de superficie en 20 ans, ce qui mécaniquement représente un marché pour les artisans et que cela marcherait mieux si les artisans étaient organisés dans un quartier. Si la mairie, les artisans, les différents acteurs ont cette information, on pourra déclencher des négociations du type : si vous nous donnez du terrain et nous exonérez de taxe pendant deux ans, nous (groupe d'artisans) sommes prêts à construire ce quartier. En échange la mairie peut exiger le paiement de l'impôt... Si on veut engager ce dialogue il faut d'abord créer et diffuser l'information. C'est l'idée de base du programme ECOLOC. **Entretien avec Laurent Bossard (CSAO)**

2.6 Le financement du développement local

Les possibilités de financement du développement local dans les PED **sont diverses mais peu exploitées**.

Concernant l'aide extérieure, elle doit d'une part avoir un **souci de clarification** vis-à-vis des autorités des pays du Sud : les bénéficiaires locaux ne connaissent souvent pas le montant des ressources internationales qui leur sont destinées. Cette méconnaissance participe au développement d'une logique de recherche effrénée de financements de collectivités inquiètes. Il semble préférable de privilégier l'adoption d'**enveloppes pluriannuelles** qui précisent d'emblée les montants disponibles pour le développement local de telles régions, afin d'éviter aux Etats et collectivités des stratégies orientées autour de la recherche du maximum de ressources par l'acceptation de tous les appuis proposés. Il est également nécessaire que cette aide prenne en compte les enjeux politiques qu'elle contribue à mettre en œuvre. Enfin, le développement local ne peut se financer exclusivement sur la base de l'aide extérieure en raison du risque d'irrégularité de cette aide et de dépendance des acteurs locaux.

Par ailleurs, les ressources disponibles au niveau local sont peu connues et pas du tout mobilisées pour le développement local. Il est indispensable de mieux connaître les ressources potentielles et de favoriser le meilleur recouvrement des taxes locales. Ceci ne pourra se faire si les collectivités ne gagnent pas en crédibilité auprès des populations (si elles ne rendent pas un service de qualité).

Ensuite, le recours à l'emprunt par les collectivités des PED est encore très faible alors que celui-ci est incontestablement un moteur potentiel du développement. Cela pose la question de la constitution de fonds de garanties par les collectivités qui pourrait être une voie à creuser en matière d'aide extérieure au développement.

En outre, le recours à diverses formes de délégation de service publics, à des opérateurs privés et associatifs est un domaine encore peu exploré.

3 CONCLUSION, LES LIMITES DU DEVELOPPEMENT LOCAL

En conclusion, je souhaiterais souligner quelques risques du développement local au premier rang duquel le localisme. Sur le principe, il est en effet nécessaire de s'interroger sur la nature réelle et le poids des initiatives locales ainsi que sur leur articulation avec les politiques nationales, internationales (question du saupoudrage). Il faut souligner que le développement local ne peut constituer une réalité isolée et qu'il est réducteur de ne concevoir le développement qu'à travers le prisme local. Il faut se demander comment ce développement peut cohabiter avec une insertion accélérée dans l'économie mondiale, comment il peut cohabiter avec les déséquilibres macro-économiques et sociaux que connaissent les Etats.

Au niveau de la démarche, les modalités d'application du développement local sont diverses et controversées. Une des plus grandes tendances qui remet en cause le fondement même du développement local est la non-contextualisation des démarches. Le développement local au Burkina Faso ne prend pas la même forme qu'au Mali ou au Sénégal. Seule une coopération dans le temps peut permettre une réelle prise en compte de ce contexte et c'est là un des avantages de la coopération décentralisée qui laisse le temps à la construction de projets, à la concertation et à la compréhension de ce contexte.

4 BIBLIOGRAPHIE ET ENTRETIENS

BIBLIOGRAPHIE :

- ALLOU SERGE, DI LORETO PHILIPPE (2000): Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique, Les éditions du Gret.
- ARNAUD, MICHEL : *Le soutien du développement local*, in PDM Afrique de l'Ouest et du Centre, mai 2000.
- ARNAUD MICHEL/OLAVARRIETA ANTOINE : L'aménagement des petites villes, in Revue du ministère des travaux publics, des transports de la collection et de l'urbanisme, n°3, Avril 1979.
- BARON, CATHERINE (1994) : *Mutations urbaines et développement local : le cas des villes africaines*, in Mondes en développement, tome 22—1994, n°85.
- BERTHET VINCENT in Economie et humanisme n° 350, octobre 1999
- BOSSARD LAURENT (1997): *L'aide internationale et les municipalités urbaines en Afrique de l'Ouest*, Journées d'étude sur le développement local et les dynamiques de peuplement en Afrique de l'Ouest à l'horizon 2020.
- CHEVALIER BERNARD (1998) : *Une expérience de développement local par projet en milieu rural au Maroc*, in Revue Région et Développement n°8.
- COORDINATION SUD (2000): *Compte-rendu Congrès 2000: Atelier Décentralisation et développement local au Sud : quels appuis les ONG françaises peuvent-elles apporter à cette dynamique ?* 1^{er} décembre 2000.
- CSAO : Plaidoyer pour une approche urbano-rurale du développement.
- CSAO : Les politiques d'appui des institutions de coopération dans l'appui aux processus de décentralisation en Afrique, document préparatoire, Africités, Yaoundé décembre 2003.
- COUR JEAN-MARIE : *Gérer l'économie localement en Afrique de l'Ouest : le programme Ecoloc*, in Les annales de la recherche urbaine n°86
- D'AMOURS MARTINE/ CARDON-DUBOIS, CLAIRE : *Cinq défis pour le développement local in Economie et humanisme* n° 350, octobre 1999
- FIEVET GILLES : Les définitions du développement local, Artois Presse université, 2002.

- FREUDIGER PATRICK/ JACOB, JEAN-PIERRE/ NAUDET, JEAN-DAVID (1999): *Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabé*, in Transverses n°4, février 1999, Les éditions du Groupe Initiatives, GRET.
- GONTCHAROFF GEORGES : *Valeur et limites du « local »*, in Economie et humanisme n° 350, octobre 1999.
- HINOJOSA WILLIAM RICARDO : *Développement local en Amérique latine et en Afrique*, mai 1999.
- HOUEE, PAUL : Le développement local au défi de la mondialisation, L'Harmattan, 2001.
- HUSSON BERNARD/ HAMADY SYNDICAT OUMAR in Compte rendu de la journée d'étude coopération France-Sénégal, 13 décembre 1996.
- INTAGLIA DIANE/ CORREZE ANNE (2002): *Le développement local entre décentralisation et privatisation, Réflexion à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie)* in Transverses n° 11, janvier 2002, GRET
- JACOT, HENRI : *Du bon usage du développement local*, in Economie et humanisme n° 350, octobre 1999.
- LELOUP FABIENNE/MOYART LAURENCE/ PECQUEUR BERNARD : *Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ?* in Mondes en développement, volume 31, 2003/4, n°124.
- LONGHI, CHRISTIAN/ SPINDLER, JACQUES : Le développement local, 2000, Librairie générale de droit.
- MALINDI, ELYSE (1998): *Pour une démarche prospective du développement local et participatif en Afrique subsaharienne*, in Mondes en développement, 1998, tome 26 n°103.
- NACH MBACK CHARLES : Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique sub-saharienne, éditions Karthala et PDM 2003.
- PARODI EMMANUEL (1997) : *L'enjeu de la formation des élus des collectivités territoriales au développement local*, in Journées d'étude sur le développement local et les dynamiques de peuplement en Afrique de l'Ouest à l'horizon 2020.
- RICUPERO RUBENS : *Action locale-action globale : une complémentarité trop réduite encore*, in Economie et humanisme n° 350, octobre 1999.
- TARRIERE-DIOP CLAIRE (1998): *Développement local et enjeux de pouvoir dans la moyenne vallée du fleuve Sénégal*, in Mondes en Développement, 1998, tome 26, n° 103.
- TEISSERENC PIERRE : Les politiques de développement local, Editions Economica, 2002.
- VACHON BERNARD (1993) : Le développement local. Théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique du développement.
- ZWINDEAU BERNARD : Le développement durable local : signification, limites, perspectives.

ENTRETIENS entre juin et juillet 2004 :

Serge Allou (GRET), Laurent Bossard (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest), Constance Koukoui, Nicolas Wit, Astrid Frey (CUF), Thierry Paulais (AFD), Paul-Henri Schipper (DGCID), Georges Verner (DGCID).

INTRODUCTION PAR CLAUDE JAMATI PRESIDENT DE L'ADP

Tout d'abord, je voudrais vous souhaiter la bienvenue dans l'amphithéâtre de l'ENA un lieu un peu nouveau pour nous et je voudrais faire un petit rappel sur l'AdP –Association des Professionnels, développement urbain et coopération—.

L'association a aujourd'hui 25 ans, elle est un lieu d'échange et de réflexion sur le développement urbain et la gestion des villes dans les pays émergents. Elle regroupe une centaine d'experts résidant dans une vingtaine de pays et exerçant différentes disciplines mais toujours en liaison avec le fait urbain et le développement local.

Cette année, nous avons choisi le thème du développement local car il s'agit d'un sujet d'actualité qui prend de plus en plus d'importance.

Nous allons dans la première partie de la journée définir le développement local dans deux de ses dimensions : la dimension économique tout d'abord qui est marquée par le contexte de la mondialisation, et la dimension socio-politique ensuite puisque participation et décentralisation apparaissent comme deux vecteurs du développement local. Notre orateur sur la dimension spatiale n'a pas pu être présent malheureusement et cette partie de la question ne pourra être traitée. Nous aborderons ensuite dans la seconde partie de la journée le sujet des ressources du développement local.

LA DIMENSION ECONOMIQUE DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Pierre Veltz, ingénieur général des Ponts et chaussées

Auteur de nombreux ouvrages, tels que Le nouveau monde industriel paru en 2000, Mondialisation, villes et territoires, et le dernier Des lieux et des liens, de 2003, Pierre Veltz, ingénieur général des Ponts et Chaussées, aborde dans son intervention les raisons pour lesquelles c'est au moment où la globalisation emporte les économies du monde entier que le développement local s'impose, s'oppose et se mêle au global, rappelez vous le « pensez global, agir local ».

Je suis heureux d'être ici et curieux d'apprendre car je ne suis pas du tout un spécialiste ni même un connaisseur des questions du développement local dans les pays émergents, j'ai travaillé avant tout sur la France d'abord et les pays développés ensuite.

Du développement exogène au développement endogène : l'entrée en jeu du local

Je rappellerai d'abord qu'en France le thème du développement local a émergé tardivement mais de manière assez massive en opposition à une vision du développement qui avait été celle des **Trente Glorieuses**. Pendant cette période s'était opérée sur le territoire français une redistribution très importante des activités économiques mais principalement à partir, d'une part, des grandes entreprises qui se sont constituées dans le mouvement et d'autre part, des grands pôles métropolitains.

Le phénomène qui a dominé la géographie économique française pendant les Trente Glorieuses fut la décentralisation qui est en fait une déconcentration des activités : l'économie française était très concentrée dans les grandes métropoles, en particulier Paris qui était une ville industrielle très importante, Lyon etc. Or, on a eu à cette époque une floraison d'usines dans les petites villes moyennes surtout dans la partie nord de la France. Ce fut un **développement très exogène** ; c'était avant tout de grandes entreprises qui venaient s'installer à Alençon ou Dijon. Elles étaient pilotées par la DATAR ou d'autres organismes publics qui conseillaient d'aller installer son usine automobile à tel endroit plutôt qu'à tel autre. Ce modèle a commencé à s'épuiser très fortement, ne fut ce que parce qu'il n'y avait plus de grandes entreprises susceptibles de s'installer et de créer des emplois dans ces villes de province : la doctrine de la DATAR entra dans une crise dont elle n'est toujours pas sortie. A ce moment là, on a découvert le **développement endogène** et glorifié le tissu local comme pouvant engendrer de nombreuses activités.

Une distinction fragile. Local/global : deux faces d'une même médaille

Ce fut un tournant très important et à bien des égards positif mais je prendrais quand même mes distances par rapport à cela parce que je crois que cette distinction développement endogène-exogène est d'abord très fragile.

Ainsi, dans la période des Trente Glorieuses en France, on s'aperçoit que **là où il y a eu du développement exogène, c'est parce qu'il y avait déjà un certain nombre de germes**. Par exemple, il y a eu à Argentan, ville de l'Ouest typique de la décentralisation des Trente glorieuses, énormément de créations d'emplois grâce à l'arrivée de Moulinex. Toute la population du monde agricole est passée à l'industrie en une génération. Cela a bien marché parce qu'il y avait déjà un dépôt local de chemin de fer, dans lequel travaillaient des ouvriers mécaniciens qualifiés : on ne peut pas monter des usines sans un minimum de compétences.

Symétriquement, quand on s'est mis à parler de développement endogène, de PME comme nouveau support du développement, on a un peu oublié **qu'il n'y a pas d'îles économiques**, que les PME françaises en particulier sont dans une proportion écrasante soit sous-traitantes, soit même filiales directes ou indirectes des grands groupes. Ainsi, pendant cette période dite de développement endogène, le poids indirect des grands groupes sur l'économie française n'a cessé de s'affirmer.

Par ailleurs, on a assisté à **l'ouverture accélérée des frontières** et des flux économiques à partir des années 1980, à l'internationalisation. On se rend progressivement compte qu'il n'y a pas de développement local sur une base strictement locale et qu'il faut considérer ensemble les différents niveaux d'actions. Le local et le global se tiennent la main et en particulier dans le cas de la France, il n'y a pas de développement local aujourd'hui en France sans partenariat avec les grandes entreprises qu'elles soient françaises ou non, des grandes entreprises qui ont été souvent dans la période précédente dans une position quasi coloniale et sans lien profond avec le territoire.

Je crois donc que global/local, endogène/exogène sont deux faces d'une même médaille.

Le contexte mondial et la nouvelle donne du développement

Une situation tendancielle : la mondialisation

Je rappellerai d'abord que le contexte actuel de mondialisation n'est **pas une nouveauté**. C'est dans une large mesure l'aboutissement de processus de très longue période. Les économistes d'aujourd'hui parlent de deuxième mondialisation par opposition à l'ouverture internationale considérable des économies qui s'était produite à la fin du XIX siècle et jusqu'à la fin de la guerre de 1914 ; en réalité il s'agit plutôt de la troisième ou la quatrième mondialisation.

Si la période entre la fin de la première guerre mondiale et le milieu des années 1980 est une période de repli sur les économies nationales, la situation tendancielle mondiale est plutôt la mondialisation entrecoupée par cette période finalement assez particulière. La guerre froide a exacerbé le repli national des économies en mettant en place des divisions du monde extrêmement étranges dont la division entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, une absurdité géo-économique et géo-politique dont on sort aujourd'hui.

Les nouveautés de la mondialisation actuelle

On peut cependant évoquer deux ou trois très grandes différences entre ce qu'on appelle la première mondialisation, c'est à dire avant la guerre de 1914, et la période actuelle.

La redistribution des flux d'IDE :

Les flux d'Investissement Directs à l'Etranger (IDE) qui en proportion des PIB étaient au moins aussi importants dans cette période qu'aujourd'hui, ont été, à l'époque, pour l'essentiel des flux vers des pays neufs : créations d'infrastructures en Amérique latine par exemple et à moindre degré en Afrique et en Australie.

Au contraire, aujourd'hui les **IDE**, qui ont explosés depuis le milieu des années 1980, (de 50 milliards en 1985 à 1000 milliards de dollars aujourd'hui avec des oscillations assez fortes selon les années) se font à **80% dans les pays du nord** et beaucoup sous forme de fusion-acquisition ou de restructuration du capital des grandes multinationales. On assiste donc pour l'essentiel à une restructuration de l'appareil économique du Nord de la planète avec des échanges relativement équilibrés entre le grand pôle américain et sa périphérie interne que constitue le Mexique, la zone européenne et une zone asiatique qui est en train de se recentrer.

Les investissements vers les pays du Sud ne sont pas négligeables. Si on enlève la Chine, ils sont déjà beaucoup plus limités. La Chine est un cas extrêmement particulier et à relativiser puisque au cours des années récentes, elle n'a pas reçu plus d'IDE que la France. Ceci dit, sa montée est une donnée géo-politique et géo-économique de première grandeur. Si on enlève la Chine et moins d'une

dizaine de pays, il ne reste pratiquement rien pour les autres. L'Afrique en particulier est pratiquement complètement en dehors du jeu des IDE.

La faible mobilité des hommes dans la mondialisation actuelle :

On affirme en effet aujourd'hui que tout est fluide, que le monde est devenu liquide et que tout circule sans entrave : c'est vrai pour l'information, de plus en plus pour les capitaux, c'est assez vrai pour les marchandises bien qu'il y ait encore quelques résistances y compris dans la physique des transports. En revanche, un des grands facteurs de production est très peu mobile : les hommes. La mobilité aujourd'hui est sans commune mesure avec ce qu'elle a été pendant la 1^{ère} mondialisation. Quelques dizaines de millions d'européens, par exemple, ont traversé l'Atlantique pour aller s'installer aux Etats-Unis. Aujourd'hui, les taux de mobilité sont bien plus faibles. Par ailleurs, la mobilité aujourd'hui n'est pas libre.

On est donc dans une situation qui, à mon avis, n'est pas tenable puisque notre processus économique est entièrement fondé sur la mobilité des facteurs et que dans le même temps il y a cette barrière considérable mise à la mobilité des personnes.

La fin d'un monde emboîté

A quoi ressemble le monde aujourd'hui ? C'est prétentieux de vouloir résumer cela en si peu de temps mais le premier point à souligner est qu'aujourd'hui nous ne sommes plus dans un monde de poupées russes. On a beaucoup de mal à se représenter l'espace autrement que sous forme de niveaux emboîtés. Nous avons cette vision à cause de notre représentation administrative et politique du monde : il y a les Etats, les provinces, les villes, et tout cela est emboîté ; d'ailleurs le concept de subsidiarité, aujourd'hui très utilisé en Europe, est un concept qui n'a de sens que si on a véritablement des niveaux emboîtés. L'hypothèse qui sous tend cette notion est la suivante : les relations de courtes distances seraient plus intenses que les relations de grandes distances.

Or cela ne marche plus ainsi car on a des courts-circuits permanents entre le global et le local : ainsi, quand on décrit réellement ce que sont les réseaux de liens et d'activités, on constate que l'emboîtement ne marche plus. C'est un défi à notre imagination spatiale et politique car c'est très difficile de se représenter des systèmes politiques qui ne soient pas bâtis sur le modèle de l'emboîtement. La subsidiarité est, à mon avis, un concept intéressant mais dangereux. En réalité, il n'y a pas de subsidiarité, mais de plus en plus des relations horizontales qui s'établissent entre des niveaux qui ne sont pas en principe des niveaux horizontaux : les villes discutent avec l'Europe, les ONG discutent avec les Etats. Il faudrait décrire le monde en oubliant les échelles des acteurs. Quand l'Etat français intervient aujourd'hui sur un territoire, il le fait de moins en moins comme celui le représentant de la nation mais comme un acteur parmi d'autres. A Lille, lorsqu'on parle de la métropole nord, l'Etat est un acteur parmi d'autres, parfois un lobby parmi d'autres qui défend ses propres intérêts.

On assiste à la fin de ce monde bien ordonné par la distance.

Des Etats hétérogènes

Comment se présente le monde aujourd'hui ? On parle de l'ONU avec un certain nombre d'Etats, mais c'est caricatural car les Etats n'ont rien à voir les uns avec les autres.

Les grandes économies nationales :

Dans le monde aujourd'hui, il y a un certain nombre de grandes économies nationales homogènes ; c'est le modèle du XIX siècle en Europe. Finalement, il y en a peu aujourd'hui, ce sont principalement les grands Etats du monde développé. Quand je dis homogène, cela veut dire que les inégalités internes sont importantes mais pas massives, qu'il y a une norme légale qui est homogène sur le territoire et qu'il y a un marché domestique véritablement homogène et structuré.

Le dynamisme des cités-Etats :

Ensuite, il y a une montée et un dynamisme particulier des cités-Etats comme Singapour, Dubaï, et des petites nations homogènes. En effet, en Europe par exemple, quels sont les Etats avec la meilleure performance économique ? Le Danemark, la Suède, l'Irlande, le Portugal et en terme de rattrapage la Grèce.

Mon collègue, Robert Boyer, parle de la *malédiction des Etats moyens* : les Etats-Unis ont cet énorme avantage sur nous d'avoir un très grand marché domestique ce qu'on a pas en France, et pas encore vraiment en Europe. Longtemps, il a fallu être gros pour être puissant économiquement. Dans un monde protectionniste, le fait d'être gros est important car le marché domestique est essentiel. En revanche, à partir du moment où les barrières à l'échange sont tombées, il n'y a plus vraiment de différences entre le marché domestique et le marché international : Singapour a accès directement au marché international. D'une certaine façon pour les pays développés, le marché international devient un prolongement du marché domestique et le besoin d'être gros diminue. Ainsi, l'histoire de l'unification allemande avec List qui explique qu'il faut casser les barrières entre les poussières d'Etat en Allemagne parce que la puissance allemande n'existera que le jour où il y aura un marché domestique allemand est un raisonnement du passé.

En revanche, les petits Etats ont la possibilité de jouer sur des ressorts comme la cohérence sociale et institutionnelle. Tous les pays que j'ai cité précédemment en Europe ont un PIB inférieur à l'Ile-de-France : ce sont un peu des cités-Etats, en effet le Danemark est pour moi une cité-Etat, et l'Irlande, une cité-Etat campagnarde.

M. Ohmae ancien patron de Mac Kinsey au Japon a théorisé cela : selon lui, c'est l'avenir. Il explique que si la région du Kansai (de la région d'Osaka) était indépendante, elle aurait tout d'abord un PIB de l'ordre de grandeur de celui de la France, très supérieur à celui du Brésil, ensuite elle n'aurait plus besoin de subventionner les riziculteurs japonais (acheter le riz au Bangladesh serait plus productif que subventionner les riziculteurs japonais) et enfin elle ne devrait pas subventionner une classe politique corrompue et parasitaire qui ne sert qu'à enfoncer le Japon dans la crise. Sa conclusion serait la suivante : vive les cités-Etats, vive les Etats-régions indépendants ! Je crois que c'est quelque chose qu'on va voir continuer à se développer parce qu'il y a une logique puissante derrière ce raisonnement.

Le découplage centre-périphérie

Cela fait émerger un grave problème : qu'est ce qu'on fait du reste, qu'est ce qu'on fait des périphéries ? Il y a aujourd'hui un découplage centre-périphérie. Les périphéries ont longtemps été essentielles pour les centres, les grandes villes. La géographie française a été très fortement structurée par l'alimentation de Paris, comme l'empire romain était structuré par l'alimentation de la ville de Rome.

Aujourd'hui, il n'y a plus cette relation de type centre-périphérie. Le besoin en main d'œuvre peu qualifiée qui était un rôle des périphéries pour les centres est beaucoup moins fort dans les pays développés. L'agglomération parisienne pourrait très bien vivre sans le reste de la France alors que ce n'était pas le cas avant.

Cela pose le problème du devenir des périphéries. Il y a ce slogan qui est excessif mais qui a son fondement de vérité : « *Nous vivons dans un monde où les riches ont de moins en moins besoin des pauvres* ». Longtemps, les riches ont vraiment eu besoin des pauvres, ne fut ce que pour produire l'alimentation, les biens industriels. Mais si on parle de désindustrialisation massive en Europe ou aux Etats-Unis et si effectivement, aujourd'hui la main d'œuvre aux EU dans l'industrie représente environ 20% de la main d'œuvre totale, le produit manufacturier des EU n'a pas baissé, au contraire, il a augmenté. En Europe aussi, mais c'est de plus en plus une industrie automatisée qui fonctionne avec des techniciens supérieurs, des ingénieurs, des ouvriers qualifiés et une petite frange d'ouvriers peu qualifiés. Il y a donc un véritable problème du découplage centre-périphérie, au sens social comme au sens territorial.

Les ensembles transfrontaliers et les échanges régionaux

Cependant dans le même temps, des ensembles transfrontaliers et des échanges régionaux se sont développés. L'économie mondiale a tendance à se régionaliser (UE, ALENA, Mercosur). Cette dimension régionale prend la forme de ce que certains appellent les *Etats postmodernes* (Dans l'entourage de Tony Blair, des théoriciens de l'Etat postmoderne prennent l'Europe comme exemple d'un Etat qui n'est plus un Etat westphalien de la tradition).

Ces Etats régionaux s'imposent peu à peu mais, là encore, ce ne sont pas des sous-ensembles emboîtés du monde. Ainsi, la part de l'Europe dans les exportations de capitaux ou les échanges commerciaux d'un pays comme la France, a certes augmenté mais ces dernières années autant de capitaux français ont été s'investir aux Etats-Unis que dans le reste de l'Europe. Nous sommes dans un resserrement géographique mais qui tarde quand même beaucoup à trouver sa forme politique. Pour cela, il suffit de constater les difficultés incroyables de la construction européenne.

Les métropoles : une montée en puissance ?

Les métropoles, quant à elles, se mettent en réseau les unes avec les autres mais ont une grande difficulté, celle de ne pas exister sur le plan politique, en tout cas dans les pays développés. Les institutions métropolitaines sont souvent très faibles. L'Ile-de-France est un bon exemple : ses institutions politiques sont extrêmement faibles si on les compare aux institutions nationales. Il n'empêche qu'on voit de plus en plus les grandes villes jouer leur propre carte dans les pays asiatiques entre autre où les grandes villes sont en tension croissante avec les Etats. En outre, on parle du développement de la Chine mais il n'y a pas de développement de la Chine, il y a un développement de la frange côtière de la Chine et d'un certain nombre de grandes villes de l'intérieur. Les revenus sont extraordinairement divergents d'une région à l'autre(bien qu'on observe aussi une diffusion du développement vers l'intérieur)

Pourquoi ce processus de polarisation dans les pays développés?

Cela s'explique très simplement. Quand il y a un système protectionniste, les avantages de l'agglomération, du local en quelque sorte, n'ont pas les moyens de s'exprimer parce que le marché est trop petit. Plus les échanges sont faciles, plus les avantages de l'agglomération existent et se libèrent. Chaque fois que les technologies permettent davantage de fluidité dans les échanges, alors, de la polarisation se crée. De bons esprits disent que cela va permettre d'étaler les activités mais la réalité les dément systématiquement. Le chemin de fer dans un premier temps a permis de répartir un certain nombre d'activités, dans un second temps, il a focalisé. Il en est de même pour l'énergie électrique, l'internet. Aujourd'hui, l'internet est beaucoup plus inégalitaire que les technologies traditionnelles car il concentre fantastiquement.

Poussé à l'extrême, c'est le modèle *winner-take-all*, c'est à dire que le gagnant empoche toute la mise. Si le monde devient absolument liquide et transparent, alors le gagnant empoche toute la mise. Le marché des footballeurs en est un exemple: si on prend la différence de salaire entre les footballeurs les mieux payés et les autres, il y a quelques stars bien payées mais les salaires des autres joueurs descendent très vite. Il en va de même pour les professeurs d'université aux EU, quelques-uns qui sont très bien payés tandis que les autres sont payés médiocrement.

Ensuite, les avantages de l'agglomération, sont d'autant plus forts qu'on est dans des **économies avancées**. Aujourd'hui, les économies avancées se caractérisent par le fait que ce sont des **économies à base de relations** plus qu'à base de productivité. Le modèle de la productivité au sens classique du terme n'est plus le cœur du monde économique même du monde industriel puisque aujourd'hui tout se joue avant tout dans les relations entre les acteurs. Les zones métropolitaines en particulier, mais aussi les territoires locaux dans lesquels il existe un capital relationnel important ont donc un avantage concurrentiel très fort.

Une géographie moins déterministe : l'importance de la sociologie, de la socio-histoire et du projet

Finalement, on se retrouve avec une géographie beaucoup moins déterministe. Elle a des déterminations fortes mais offre aussi des degrés de liberté beaucoup plus importants que par le passé.

Ainsi dans la France des Trente Glorieuses, on avait une idée du territoire comme un stock de ressources : quand M. Mantelet de Moulinex implantait ses usines en Normandie, il prenait un compas, traçait un cercle autour d'Argentan ou d'Alençon puis il étudiait la démographie : il y a tant de femmes que l'on peut mettre au travail dans mes usines. C'est un modèle dépassé du développement (en tous cas dans les pays développés)

Aujourd'hui, le moteur clé du développement économique territorial, —dans les pays développés mais c'est probablement vrai ailleurs en partie— n'est plus du tout la simple géographie ou la dotation en ressources statiques. L'élément clé du développement réside dans la sociologie, la socio-histoire ou le socio-politique. Ce n'est pas le territoire qui fait le projet, mais le projet qui fait le territoire. Ce n'est pas simplement un slogan, ça correspond à la réalité aujourd'hui de ce qu'est l'économie et la société moderne. Ceci a été un peu formalisé sous l'idée du capital social, cette forme invisible de capital qui est la capacité des acteurs à nouer des relations en particulier des relations de confiance.

Dans le monde actuel, la confiance qui peut exister entre les acteurs est l'élément le plus important du développement, d'où d'ailleurs le rôle croissant des diasporas de toute nature, des groupes ethniques ou des groupes religieux dans l'économie moderne. Il s'agit d'un phénomène que Max Weber avait déjà noté au début du XX siècle aux EU en regardant pourquoi les groupes religieux avaient pris une telle importance au sein du développement économique américain surtout dans les régions mal régulées de l'ouest américain.

Discussion

Question sur le devenir du monde agricole :

P.Veltz : C'est une immense question mais tout d'abord dans un pays comme la France le monde rural et le monde agricole sont deux choses profondément différentes. Les **agriculteurs** aujourd'hui dans le monde rural sont une partie extrêmement minoritaire de la population même s'ils sont sur-représentés sur le plan politique en raison d'une certaine inertie. En outre, ils ont de plus en plus **des modes de vie de type urbain ou péri-urbain**. Bertrand Hervieux explique que les agriculteurs sont des ouvriers comme les autres pour partie d'entre eux, un peu plus précaires souvent ; d'autres sont beaucoup plus riches, bref c'est un monde très éclaté. Il faut également noter l'industrialisation. On m'avait parlé, il y a quelques années, d'un industriel allemand qui avait proposé de faire du côté de Reims un poulailler aussi gros que tout le reste des implantations avicoles françaises réunies avec des économies d'échelle absolument considérables : on est dans un monde qui change à toute vitesse. Ces agriculteurs qui sont intégrés dans le reste de la société représentent 10 à 20 % maximum de la population dans les zones rurales, et moins de 3% au niveau national. Donc le problème de l'espace rural est de toute façon très largement dissocié de celui des agriculteurs, à ceci près que ce sont eux qui continuent à entretenir cet espace. Il s'agit là de la situation française.

En **Asie**, on observe une urbanisation galopante, beaucoup plus rapide que celle qu'ont connue l'Amérique et l'Europe dans le passé. Je crois, sans en être tout à fait sûr que la croissance démographique d'ici 20 ans, se portera pour plus de la moitié dans les grandes villes asiatiques. La montée des grandes villes asiatiques est alimentée par la croissance naturelle et par le monde rural. Je suis incapable de répondre à votre question de manière globale, je pense que c'est extrêmement différencié selon les pays.

Question sur l'évolution du territoire français :

P. Veltz : A très grand trait, on peut dire que dans la France d'avant la seconde guerre mondiale, les **économies productives régionales** avaient un sens avec une certaine symbiose entre les villes, les campagnes, le monde agricole. C'était des économies en partie spécialisées, on ne faisait pas la même chose d'un bout à l'autre du territoire.

Les Trente Glorieuses furent un formidable processus d'unification économique, on était dans un système national très peu ouvert sur l'international, 80 à 90% des français achetaient par exemple des voitures françaises à ce moment là. Les économies régionales ont perdu leur signification. Par contre, il y a eu un processus d'intégration très fort du système économique français sous forme d'une division du travail très nette entre la province et Paris (avec quelques grandes villes françaises). Ces métropoles sont devenues des centres de commandement, de conception et ceci très concentré en Ile-de-France alors que les usines se concentraient en province. Dans ce modèle taylorien, il y avait ceux qui pensent à Paris et ceux qui exécutent en province, avec une intégration par l'économie et en particulier la constitution des grands groupes nationaux comme lien très fort d'unité territoriale de la France.

A partir du milieu des années 1980, on observe d'abord un resserrement démographique et économique autour des métropoles, l'Ile-de-France en particulier. Ce resserrement continue avec une intensité un peu moindre dans les années 1990 toujours en faveur des métropoles mais de manière plus équilibrée : par exemple, Toulouse a un taux de croissance très élevé. Les changements de conjoncture internationale se font plus particulièrement sentir dans ces métropoles ainsi c'est très frappant pour l'Ile-de-France : quand ça va mal, ça va plus mal en Ile-de-France que dans le reste du pays. Quand ça va mieux, l'Ile-de-France en profite davantage. Ceci s'explique par le fait que la part de l'économie marchande privée internationalisée en Ile-de-France est considérablement plus forte que dans d'autres villes.

Aujourd'hui, on a une tendance à la dualisation du territoire. C'est l'Etat (au sens large) avec ses transferts de toute nature qui fait l'unité du territoire et c'est là une distinction fondamentale entre un certain nombre de pays européens et le reste du monde.

Ainsi, la région Nord-Pas-de-Calais, avec Lille comme métropole dynamique connectée à Paris par le TGV, a vu la base économique de sa région s'effondrer. Aux EU, elle serait devenu une *rust belt*, un désert épouvantable, or ce n'est pas le cas. Même dans le bassin minier, s'il y a des problèmes de santé publique, de chômage relativement élevé, la région a cependant réussi à survivre. Entre 1975 et 1990, elle a perdu 4 % d'emplois alors que la France en gagnait globalement 4% : l'écart n'est pas dramatique. En outre sur la période 1990-2000, le Nord-Pas-de-Calais a créé plus d'emploi en proportion que le reste de la France. Mon collègue Laurent Davezies à l'université de Paris XII a regardé quels types d'emploi ont été créés. Il y a ce qu'il appelle les *emplois de la base exportatrice privée* : ce sont les entreprises privées qui exportent en dehors de la zone, c'est à dire les entreprises privées (en dehors de celles qui travaillent exclusivement pour le marché local) : il y a eu une diminution de 25%. Par contre, pour les emplois publics de toute nature, l'augmentation a été de 37%. La décentralisation en France est en particulier une formidable machine à créer des emplois. Les ressources qui rentrent dans les régions sous formes de transferts, les retraites, la sécurité sociale représentent sensiblement plus que les salaires distribués par l'entreprise privée.

Notre pays est donc solidarisé par l'Etat Providence, quoiqu'on dise du déclin de l'Etat providence ; il y a 50% des prélèvements obligatoires en France, ils ne sont pas du tout répartis d'une manière homogène géographiquement. Ce qu'on voit en France c'est cette divergence entre des zones qui sont, y compris culturellement, ouvertes sur le monde et des zones de plus en plus repliées sur une « assistance » ; mais je dirais plutôt qu'ils sont repliés sur la solidarité. C'est positif en un sens mais ça a aussi des aspects inquiétants.

Question de la salle :

Quelle stratégie d'action doit-on adopter face au constat que vous faites ? Est-ce qu'on continue à travailler pour retisser les zones en perte de vitesse par rapport aux zones portantes ou bien est ce qu'on accompagne les investissements vers ces zones portantes ? Pour les pays du Sud, c'est extrêmement important. Si on prend par exemple l'Inde où je travaille, est ce qu'on va se concentrer sur le corridor Delhi, Ahmedabad, Bombay ou bien est ce qu'on va essayer de travailler sur Surat ou des zones comme cela qui sont géographiquement marginales et qui, d'après ce que vous décrivez, vont continuer à se marginaliser à toute vitesse. La question est très politique bien sûr.

P.Veltz : Je suis tout à fait incapable de répondre à cela mais le modèle de développement basé sur l'investissement notamment sur l'investissement étranger ne peut être un modèle universel. Il y a un certain nombre de pays qui ne sont pas et qui ne seront pas dans un avenir proche sur la liste des investisseurs internationaux. Il faut en prendre acte. Michel Arnaud disait et il a raison que vouloir appliquer à l'Afrique ou même à l'Inde le modèle de développement des tigres asiatiques est une absurdité. La *short list* des pays dans lesquels les investisseurs internationaux vont investir est courte et restera courte, on peut le déplorer mais c'est comme cela. Il faut donc s'appuyer sur d'autres formes de développement.

Ensuite, les tendances majoritaires sont une chose, la réalité locale peut être différente. J'ai beaucoup écrit sur la métropolisation en France et on dit souvent que j'affirme qu'il n'y a plus d'avenir que pour les métropoles alors que je n'ai jamais dit cela. Si vous vous promenez en France, il y a des processus de développement local absolument remarquables, il y a de la place pour des formes très diversifiées de développement à l'échelle des territoires. Le drame est de vouloir appliquer partout le même modèle. Si j'étais provocateur, je dirais que la DATAR devrait se dissoudre parce que quand on analyse aujourd'hui ce qui se passe, on voit que les conditions même du développement font qu'il ne peut pas y avoir un modèle unique de développement.

Par exemple, on a découvert le district italien : c'est un modèle fascinant avec ses petites villes ou ses villes moyennes, ses communautés d'entrepreneurs sur le même métier, qui se connaissent tous et sont à la fois en compétition et en coopération, ses réseaux qui ont absorbé plus ou moins la sphère politique à l'intérieur de la sphère économique, où les familles jouent un rôle absolument essentiel : c'est un modèle qu'on peut appeler communautaire, c'est à dire où le capital social est de nature communautaire et familiale et qui marche très fort. On s'est dit que cela existait aussi en France et on a voulu faire de même. Aujourd'hui on copie encore ce modèle avec les « *systèmes productifs locaux* » (SPL). C'est très bien mais ça ne peut pas être le modèle unique, car à la différence de l'Italie, le système économique français est depuis longtemps intégré d'une autre manière.

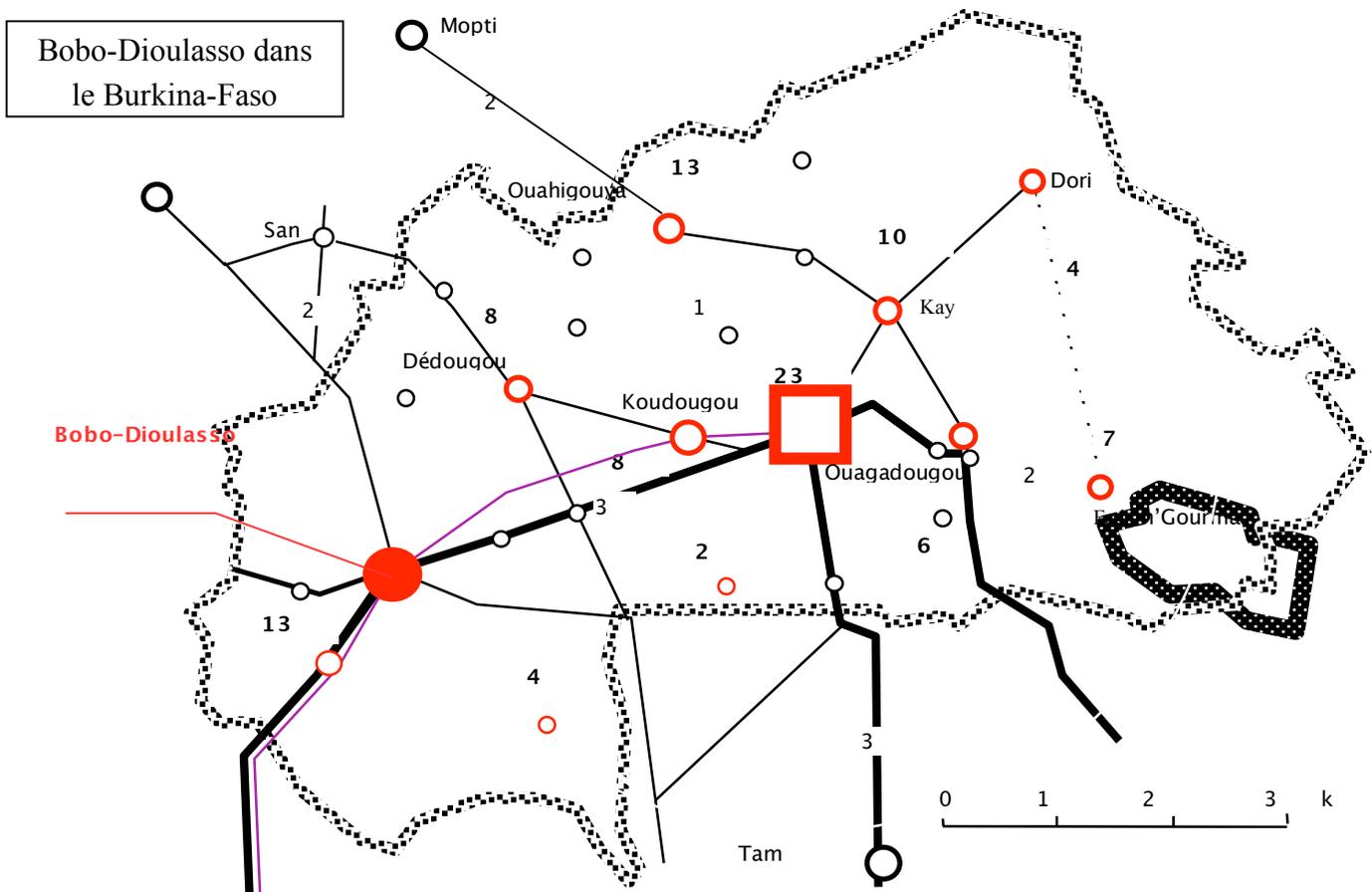
Cela est encore plus vrai à l'échelle du monde. Cela n'a pas de sens de vouloir avoir aujourd'hui un modèle de développement unique dans le monde. Ce qui est dramatique, c'est que les grandes institutions internationales avec leurs armées de technocrates tous formés plus ou moins sur les mêmes modèles veulent appliquer à l'ensemble du monde un modèle de développement sinon unique du moins relativement homogène. C'est une véritable aberration et c'est extrêmement dangereux.

LA DIMENSION SOCIO-POLITIQUE DU DEVELOPPEMENT LOCAL : L'EXPERIENCE DE BOBO-DIOULASSO

Célestin Koussoube, maire de Bobo-Dioulasso

M. Celestin Koussoube a d'abord fait des études d'ingénieur chimiste à Abidjan, puis il a étudié à la faculté de sciences agronomiques en Belgique, il est passé par le CEFEB à Paris. Il a été fonctionnaire au ministère du plan à l'issue de ses études, puis au ministère du développement rural. Il a ensuite été détaché à la SO.SU.CO où il a suivi tout un parcours pour terminer comme directeur d'exploitation avant de passer en 1985 directeur général de la SOFIB huilerie. En 1992, il passe à la SOPAGRI et devient directeur de SAFCO. M. Koussoube est également maire de Bobo-Dioulasso, deuxième ville du Burkina Faso, depuis 2000. Il va nous entretenir de son expérience d'élu responsable de la réalisation d'une démarche de relance de l'économie locale de sa ville et de son hinterland, avec l'appui du Partenariat pour le Développement Municipal.(PDM)

J'ai été invité surtout pour présenter notre expérience en matière de développement local, en particulier dans sa dimension socio-politique. La ville de Bobo-Dioulasso est la plus vieille commune du Burkina Faso (depuis 1927). C'est suite aux expériences des dernières années que nous avons fait des élections au niveau local et la ville de Bobo-Dioulasso a donc un nouveau conseil municipal dont je suis le maire. Quel est le problème de la ville de Bobo-Dioulasso ?



Population	310 000 hab	Soit 1.2 % de la population burkinabé et 17% de la population du Grand-Ouest. Population de Ouagadougou : 750 000 habitants
Produit Local Brut (PLB)	123mds cfa	Soit 10% du PIB du Burkina et 42% de la richesse du Grand-Ouest.
PLB par habitant	400 000 cfa	Moyenne nationale : 130 000 cfa
Budget de la commune	1 md cfa	Soit moins de 1% de la richesse créée par l'économie locale
Valeur du capital communal	83 mds	Batiments publics, éclairage, rues, etc.
Besoins d'entretien et de renouvellement du capital communal	2.5 mds cfa	Estimation minimale calculée sur la base de 3% de la valeur du capital communal
Budget d'entretien et de renouvellement actuel	275mios cfa	Le budget actuel couvre 10% des besoins
Investissements consentis dans la ville	40 mds cfa	Dont 15 mds par les entreprises et 11 mds par les administrations (sur financement extérieur à hauteur de 80%)

La nature du défi

Bobo-Dioulasso, avec une population d'environ 400 000 habitants, est la seconde ville du Burkina Faso. Son produit local brut (PLB) est estimé en 1997 à 123 milliards de francs CFA et pèse 10% du PIB national. La ville polarise tout le Sud-Ouest du pays grâce à son rayonnement économique et sa capacité de services.

La ville de Bobo-Dioulasso s'est développée dans un contexte géographique favorable, au **carrefour de plusieurs axes de commerce internationaux** traversant le Sahel (entre le Sahara et la forêt équatoriale, entre sel et cola ...). L'économie coloniale a fortement conforté cet avantage, en faisant longtemps de Bobo-Dioulasso la plaque tournante des échanges commerciaux dans cette partie de l'Afrique de l'Ouest. Ainsi devint-elle le terminus du chemin de fer d'Abidjan vers l'intérieur et le point de convergence des routes vers Abidjan, Ouagadougou et Niamey, Sikasso et Bamako, San, Mopti et le delta intérieur du Niger, Diébougou et le Ghana. Cette position a fait que le colonisateur y a installé la plus grande base militaire française. Bobo Dioulasso avait donc l'ensemble de l'administration coloniale en plus des grandes maisons de commerce.

La **situation a commencé à se dégrader pendant même la période coloniale** avec la perte des fonctions politico-administratives majeures que la ville assumait et avec le prolongement du chemin de fer jusqu'à Ouagadougou.

- Avec les indépendances, **l'hinterland** traditionnel de Bobo-Dioulasso est **divisé par des frontières** qui deviennent de plus en plus étanches au nom de la souveraineté nationale. Le Mali, la Côte d'Ivoire devenaient indépendants. La restructuration des flux économiques nationaux affaiblit sa position de gare. La politique de développement autocentré, le relâchement des liens avec les pays voisins, rendent moins nécessaires les échanges traditionnels.

- La nécessité de la diversification des voies d'accès à la mer entraîne l'ouverture des corridors du Bénin, du Togo et du Ghana. Le commerce extérieur du Burkina (et des zones de la boucle du Niger) passe désormais davantage par Lomé, Cotonou, Tema et Accra... que par Abidjan ; ce qui est un handicap sérieux pour l'économie bobolaise. Cette situation empire avec la récente crise ivoirienne.
- La politique de **construction nationale et de centralisation** des 30 premières années d'indépendance entraîne logiquement la **concentration** des pouvoirs de décision et, à leur suite, des activités et des opportunités économiques vers **Ouagadougou** : les directions des grandes entreprises et maisons de commerce bobolaises y sont transférées.

Ces 40 dernières années ont ainsi vu la position régionale de notre ville se dégrader. A titre indicatif, à l'indépendance, Ouagadougou –Bobo-Dioulasso, c'était à peu près le même nombre d'habitants : 50.000 et aujourd'hui, Bobo-Dioulasso compte quelques 400.000 habitants et Ouagadougou plus d'un million.

Bobo-Dioulasso n'accueille plus que 20% des entreprises du secteur moderne national. La part du produit local brut (PLB) de Bobo-Dioulasso sur le Produit Intérieur Brut (PIB) urbain national a décliné de 27% à 15% alors que celui de Ouagadougou s'est accru de 37% à 57%.

Des initiatives ont été prises tant à l'échelle locale que nationale pour tenter d'infléchir cette tendance défavorable et revigorer les capacités bobolaises. Ce sont :

- des opérations de sensibilisations des acteurs locaux par les différentes autorités, et des campagnes de presse ;
- la mise en place d'une structure interministérielle chargée d'un Programme de Réhabilitation de Bobo-Dioulasso et sa région (CPRB) ;
- différents Plans de Développement Communal des responsables de la commune en vue de la dynamisation des activités dans les domaines économique, financier, social, infrastructurel.

C'est dans le même ordre de préoccupations que les autorités municipales optent en 1997 pour la réalisation d'une démarche de Relance des Economies Locales, proposée par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM, basé à Cotonou) dans le cadre du Programme ECOLOC déjà testé dans 7 villes de l'Afrique de l'Ouest. Nous sous-entendons que s'il y a développement de l'économie locale, notre ville en recouvrerait les fruits.

De 1997 à 2004, cette démarche a connu deux phases essentielles à savoir :

- La phase de l'audit économique de la ville ou phase I
- La phase de concertation entre les acteurs locaux ou phase II

L'audit économique de la ville : Phase I ou encore « l'Etude ECOLOC »

Cette phase, de 1997 à 1999 a constitué essentiellement un établissement de l'état des lieux de la commune et de son arrière pays et a permis ainsi de faire l'inventaire des potentialités et des contraintes de leur développement économique.

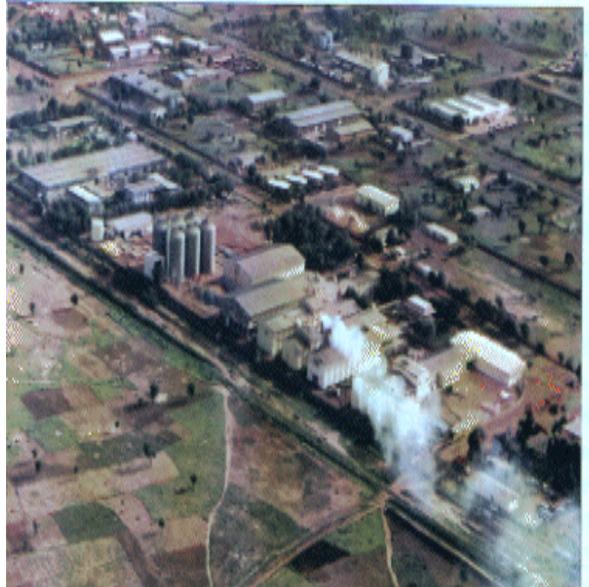
Je n'en retiendrai ici que les principaux enseignements (*toutes ces données datent de 1997*) :

Le poids économique de la ville (son PLB) est presque équitablement partagé entre les activités modernes et les activités dites informelles. En arrivant à la mairie, on avait constaté le secteur informel avec les vendeurs d'eau, les petits commerçants et on s'était dit qu'il faudrait chasser

tous ces gens pour mettre un peu d'ordre dans la ville. A l'issue de l'étude, on s'est rendu compte que 75% de l'emploi dans la ville était constitué par ce petit secteur informel. Les grandes unités que nous avons ne représentaient que 15% de l'emploi. Ceci nous a fait réfléchir et dire « attention, nous n'allons pas dans la bonne direction ».

La part moderne de l'économie locale profite largement au reste du monde. L'excédent brut d'exploitation (EBE) des entreprises bobolaises s'élèvent à 29 milliards dont 13 milliards soit 45% sont rapatriés à l'étranger et 6 milliards (20%) vers le Burkina Faso, spécialement Ouagadougou. Cette situation est due à l'importance des grandes entreprises du secteur moderne dont le capital est détenu par des investisseurs étrangers à la ville. Cela amène à voir si on ne peut pas trouver des entreprises moyennes pour permettre à l'économie locale de se développer.

Le potentiel fiscal de la commune est très faiblement mis à contribution. Les recettes totales de la commune s'élevaient en 1997 à 1 019 millions dont 577 millions, soit 57%, constituent des recettes fiscales. Le secteur informel et le secteur informel contribuent presque également à ces recettes – chacun pour environ seulement 1% de sa part de Valeur ajoutée dans l'économie locale... Au total, seulement 0,6% du PLB est perçu comme impôts et taxes communales. Cette situation s'explique aussi par le fait que l'Etat a une politique qui ne favorise pas les villes secondaires. Les textes disent que l'on paie la patente au siège de la société. Comme toutes les sociétés ont leur siège à Ouagadougou, tout ceux qui travaillent à Bobo-Dioulasso paient cependant leur taxe à Ouagadougou. Ouagadougou est passé à 6 milliards de budget pendant que Bobo-Dioulasso est toujours autour d'1,5-2 milliards alors que le potentiel existe à Bobo. Ce sont des choses que nous devons corriger. Notre étude nous permet d'attirer l'attention du ministre des finances.



Zone industrielle de Bobo-Dioulasso

Le développement de la ville et le développement de l'hinterland sont indissociables. Le revenu tiré par les producteurs agricoles de l'arrière pays de la vente des produits alimentaires dans la ville (12 milliards) est dès aujourd'hui presque égal à celui tiré du coton (14 milliards). En retour, le revenu monétaire agricole du Houet (la province dont Bobo-Dioulasso est le chef lieu) constitue pour le commerce de Bobo un marché quasi captif de l'ordre de la moitié du marché des consommateurs urbain (32 mds contre 77 mds FCFA), consommations intermédiaires comprises. Alors même que le revenu moyen des ménages ruraux est 6 fois plus bas que celui des ménages urbains...

Cette situation nous a amené à réfléchir. Comment faire pour repartir ? Etant entendu que l'on pense que le maire a la capacité de pouvoir résoudre tous les problèmes, ce n'est absolument pas le cas, c'est pourquoi nous avons essayé d'impliquer tout le reste de la population. C'est cette deuxième phase.

La concertation entre les acteurs locaux : Phase II « ECOLOC »

C'est la phase dont je voudrais spécialement parler, ne serait-ce que parce que c'est celle qui s'achève pendant mon mandat de maire.

Lancée le 1^{er} Juillet 2002 à Bobo-Dioulasso, cette phase II (qui a fait l'objet d'une convention signée le 6 février 2002 entre la Commune, le Partenariat pour le Développement Municipal de Cotonou et la Coopération Française), devait être une phase d'implication véritable de tous les acteurs locaux à la réflexion, en vue de la formulation d'un *projet de société*. Elle fut en vérité une invitation à toutes les forces vives de la cité et de son hinterland immédiat de participer à un exercice de programmation et de projection sur les vingt ou vingt-cinq années à venir sur la base des informations rassemblées par la phase d'étude.

Dans l'esprit de tous, il s'agissait d'emblée de trouver les voies et moyens pour que Bobo-Dioulasso recouvre son rôle de pôle de référence sous-régional d'antan.

La mise en place des instances

Pour ce faire, des instances appropriées ont été mises en place, dont le fonctionnement a été fixé par Arrêté municipal.

Un groupe d'appui, composé d'un « facilitateur » (personne-ressource connaissant bien la démarche ECOLOC), d'un sociologue, d'un économiste et d'un géographe. Il avait pour mission d'appuyer la conception, l'organisation et l'animation de la concertation de l'ensemble des acteurs de Bobo-Dioulasso en vue de leur participation effective à l'élaboration du Cadre de référence pour le développement économique (CRDE), du programme prioritaire de développement économique local (PPDEL) et de la Charte locale de développement.

Le comité ECOLOC, composé de conseillers municipaux, de représentants des organisations faitières des opérateurs économiques, de représentants de l'hinterland proche de la commune, des services déconcentrés de l'Etat, des ONG est l'instance politique. C'est lui qui a dégagé de l'étude ECOLOC les six « ambitions de la collectivité » pour atteindre son objectif de pôle sous-régional.

Des groupes de dialogue, composés des acteurs représentatifs des forces vives de Bobo-Dioulasso et de sa région, ont été chargés du dialogue entre les instances publiques, les opérateurs économiques et, plus généralement, la société civile autour de six ambitions dégagées par le comité Ecoloc.

Les activités :

Les actions suivantes ont été menées :

- des **séquences de formation** ont été organisées à l'intention du groupe d'appui, du comité ECOLOC et enfin des conseillers municipaux, afin d'assurer à tous le mêmes niveau de maîtrise de la philosophie et de la démarche ECOLOC. C'est dans le cadre de la formation du comité ECOLOC que **six ambitions** ont été dégagées pour atteindre l'objectif. Il s'agit de:
 1. *Reconquérir la vocation de transit de Bobo-Dioulasso ;*
 2. *Faire de Bobo-Dioulasso la bourse de fruits et légumes et la bourse de la viande de sa région ; nous en avons le potentiel*
 3. *Dynamiser le secteur informel pour impulser un développement endogène car au niveau de l'emploi, la ville vit sur le secteur informel;*
 4. *Faire de Bobo-Dioulasso et de sa région un pôle touristique régional compte tenu de sa situation géographique, des sites naturels de sa zone;*
 5. *Promouvoir une industrialisation intégrée sur la base des potentialités locales ;*
 6. *Promouvoir le secteur du Bâtiment et Travaux Publics (BTP). Ils sont tous partis à Ouagadougou. Ici, il faut être près du ministre pour avoir le marché donc toutes les entreprises sont reparties sur Ouagadougou. Nous nous battons pour que les gens reviennent à Bobo. Cela nécessite des prises de décision au niveau du gouvernement.*

- Un **atelier de programmation** a réuni le Comité ECOLOC, les principaux acteurs représentatifs des forces vives de Bobo-Dioulasso et de sa région et le groupe d'appui. Il avait pour objectif de constituer les groupes de dialogue et de définir leurs rôles, leurs modalités de fonctionnement et leur calendrier de travail ;
- L'identification par chacun des groupes de dialogue d'échantillons d'acteurs économiques à interviewer et le recueil auprès d'eux, de perspectives de développement sur vingt à vingt cinq ans. Les résultats de ces interviews devaient permettre aux groupes d'appui d'élaborer le projet du Cadre de Référence sur le Développement Economique (CRDE) de Bobo et sa région qui a été soumis au comité ECOLOC pour endossement et amendé par le conseil municipal ;
- Des **consultations populaires** ont été organisées - aussi bien dans les arrondissements de la Commune de Bobo que dans l'hinterland de la Ville (Banfora, Orodara, Houndé et l'intervillageoise de Banakélédaga). Le processus de consultation avec les forces vives a conduit à l'élaboration d'un Livre Blanc qui traduit d'une part, l'adhésion des populations au CRDE et qui définit d'autre part des politiques d'investissement public et privé à mettre en place ;
- **L'organisation d'un séminaire** regroupant le comité ECOLOC et les groupes de dialogue, autour de l'examen du Livre Blanc qui a permis de dégager le Plan Programme de Développement Economique Local (PPDEL) ;
- La tenue du **Forum de Développement** de Bobo et sa région au cours duquel a été définie la Charte Locale de Développement qui consacre l'accord de principe des différents acteurs locaux sur :
 - la vision à long terme du développement de Bobo et sa Région ;
 - les programmes d'actions et de réformes à conduire à moyen terme, en cohérence avec cette vision ;
 - des projets concrets permettant de matérialiser la reprise des initiatives par les acteurs locaux ;
 - des engagements des différents acteurs en vue de la réalisation de ces programmes et projets

L'analyse des résultats (évaluation de la démarche) :

L'option de la mise en œuvre d'un programme ECOLOC et surtout la démarche participative qui a été adoptée à Bobo-Dioulasso, ne sont point le fait du hasard. En effet, en privilégiant l'ouverture des débats à tous, en encourageant la participation active des uns et des autres, les autorités municipales ont voulu traduire dans les faits, leurs convictions profondes en matière de développement communal.

Notre première conviction est que le développement de la commune est d'abord l'affaire de l'ensemble de ses habitants. Au regard de la situation actuelle, il fallait engager des actions énergiques pour :

- dépasser la conception ancrée chez de nombreux citoyens que la promotion de la cité est seulement du domaine du conseil municipal et des conseillers ! C'est là, *un des plus grands défis que le processus de communalisation doit relever*. En effet, émerger une **conscience citoyenne** basée sur la connaissance du droit mais également et surtout du devoir de contribuer à la prospérité générale. Les populations comprennent que le fait d'élire des conseillers municipaux ne leur confère pas le droit de démissionner de leur rôle de mandants et d'acteurs de la vie communale.
- **transcender les clivages politiques** au sein de l'organe de délibération. Déjà au niveau de notre propre parti, il y a des tendances différentes. Au niveau de l'opposition, certaines personnes luttent

constamment pour que le maire soit remplacé. Pour résister aux changements politiques qui peuvent intervenir, et conférer à la vision une durabilité, il est indispensable que les choix des grands objectifs à atteindre se fassent sur la base d'un consensus général. Cette exigence n'est pas toujours comprise par certains responsables politiques qui pratiquent soit l'exclusion ou la politique de la chaise vide selon qu'ils soient majoritaires ou minoritaires. Transcender les clivages politiques, c'est donc faire en sorte que le conseil municipal devienne effectivement un instrument de délibération au nom de l'ensemble des citoyens et dans l'intérêt de la cité

Notre deuxième conviction est que toute collectivité humaine possède une dynamique interne qui lui permet d'évoluer. Il est indispensable que cette conviction soit partagée par tous et surtout par ceux que les citoyens ont choisi pour décider et agir en leur nom et à leur place. En effet, elle est la foi que les habitants de notre cité ont l'énergie nécessaire pour bâtir une commune prospère.

Notre troisième conviction enfin, est que le développement c'est d'abord la volonté de la collectivité d'orienter son dynamisme vers des objectifs positifs de progrès. Cela n'est possible que si elle se trouve des raisons d'agir, c'est à dire qu'elle soit capable de se définir des objectifs et de se doter de la volonté et des compétences requises pour les atteindre.

Ce besoin de construire l'action de développement s'est traduit par la nécessité ressentie par les différents conseils municipaux qui se sont succédés à Bobo-Dioulasso, de mettre en place des « Plans de mandat ». De toute évidence cela ne pouvait suffire ; en effet pour éviter les éternels recommencements liés aux renouvellements du conseil municipal, et pour se placer dans une perspective de développement durable il est apparu clairement l'obligation d'inscrire les plans de mandat dans le cadre plus vaste d'un projet à long terme de développement.

En résumé, il est possible d'affirmer que le Conseil municipal a ressenti la nécessité de s'impliquer, avec la participation de toutes les composantes de la société, dans l'élaboration d'un projet de société à construire.

Dans ce cadre, *la démarche ECOLOC* avait permis de réaliser, au cours de sa première phase d'étude, un état des lieux précis et fiable de la cité et son hinterland. En dégagant les potentialités, les contraintes, les acteurs économiques et sociaux, il a fourni une base de données pour une projection juste dans le temps et dans l'espace de Bobo-Dioulasso et son arrière pays.

A travers la seconde phase de dialogue-concertation, qui a été une invite constante faite à toutes les forces vives à participer à la construction d'un avenir plus prospère de la cité, il a réussi à :

- **créer un processus de réflexion collective** animé par les composantes mêmes de la société, appuyées par les services étatiques. Ces séquences de réflexion ont été l'occasion pour tous, selon les ambitions, de donner leur vision de la cité dans les vingt à vingt-cinq ans à venir ;
- **créer une prise de conscience du conseil municipal de son rôle** de maître d'ouvrage et d'animateur du développement communal ;
- dégager pour les différents partenaires, la nature et le contenu de leurs contributions au progrès de la commune
- **réaliser** à travers l'adoption de la Charte, **l'engagement des différents partenaires** que sont la commune, les opérateurs économiques, l'Etat et les partenaires au développement ; Il y a lieu de revoir certaines lois de finance, il y a lieu de reprendre le processus de décentralisation et de tenir compte de la réalité des villes de provinces. Sinon nous courons le risque d'aller vers un développement centralisé alors que nous ne faisons que répéter à longueur de journée que nous voulons la décentralisation.
- constituer pour le maire de la commune, à travers le Plan Programme de Développement Economique Local (PPDEL), un **inventaire des actions** à initier et des moyens à mettre en œuvre pour le développement de la cité et de son hinterland.

Le processus Ecoloc qui prend en compte **prioritairement la dimension économique**, n'occulte cependant pas **l'aspect social**. Sur demande formulée au cours des concertations autour du processus ECOLOC, l'étude des services urbains de base dans la commune de Bobo-Dioulasso a été diligentée. En effet, aux côtés des objectifs de relance économique, les participants ont souhaité faire figurer des objectifs à caractères dits sociaux, mettant ainsi en avant la complémentarité fonctionnelle du milieu urbain, autant facteur de production que lieu de vie. Six services ont fait l'objet de cette étude : la distribution d'eau potable, la pré-collecte et la collecte des déchets, l'assainissement domestique, les transports urbains, les formations sanitaires de base et l'éducation de base, cette dernière couvrant seulement les écoles primaires.

Perspectives

Le défi à relever réside en la mise en application pratique des résultats de la démarche Ecoloc. Il s'agit de prendre les dispositions nécessaires pour que cette dynamique inédite ne s'essouffle pas et que suite soit donnée aux engagements pris par les uns et les autres.

Pour ce faire, il a été décidé de mettre en place une « structure d'accompagnement et/ou de mise en œuvre des réformes et projets identifiés lors de l'exercice Ecoloc phase II ».

Ses missions principales seront :

1- Le suivi et l'accompagnement de la mise en œuvre des résultats du processus à travers :

- des actions de lobbying auprès des autorités nationales, pour la fourniture d'infrastructures et la garantie d'un environnement institutionnel et juridique favorable ;
- des actions de lobbying auprès des instances locales, pour que les engagements de la commune soient tenus ;
- des actions de lobbying auprès des partenaires au développement.

2- l'appui à l'activité économique en jouant un rôle d'interface entre les opérateurs économiques et les structures de financement, entre les opérateurs économiques et les structures d'appui, et entre les opérateurs économiques et les pouvoirs publics.

Discussion

A. Marion: *Vous nous avez parlé de la faible exploitation du potentiel fiscal. Avez vous un projet pour augmenter ces ressources fiscales ?*

C.Koussoube : Oui en effet nous souhaitons entamer une restructuration de la fiscalité. Il y a un certain nombre d'impôts dont les recettes vont à l'Etat alors qu'elles ne le devraient pas. Nous souhaitons donc sensibiliser l'Etat à ce sujet. Par ailleurs, sur Bobo-Dioulasso, beaucoup de gens échappent à la fiscalité, nous avons donc mené une étude pour permettre une augmentation du recouvrement des impôts par une sensibilisation de la population.

Laure Leclerc d'Action Mopti : *Nous avons appuyé la mairie de Mopti pour l'élaboration de son plan de développement communal et nous avons eu un peu la même méthode d'approche que vous, c'est à dire diagnostic, concertation, atelier thématique avec les comités de développement de quartiers, forum des partenaires, rédaction de projets prioritaires. Il s'agissait plus de développement social. On nous a proposé de travailler à l'étude ECOLOC sur Mopti mais il y a eu quelques réserves et notamment suite à notre expérience pour le plan de développement communal, on s'est rendu compte que très peu de partenaires financiers ont bien voulu s'impliquer par la suite*

et cela a donc fait retomber toute la dynamique de développement local qui avait été créée lors de l'élaboration de ce plan. Je voudrais donc savoir comment vous envisagez la suite ECOLOC.

C.Koussoube : Les études ECOLOC posent en effet le problème de leur fin. Nous avons décidé à Bobo-Dioulasso de faire un **bureau économique** au niveau du cabinet du maire. C'est un organisme qui va permettre la mise en œuvre du programme ECOLOC. Il aura une forme associative ou sociétaire et sera chargé de suivre les projets ECOLOC. Il associera les différents partenaires et fera en sorte que ce que nous avons décidé ne reste pas sur le papier.

MICROFINANCE ET GENERATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES

Lise Duval, Fides.

Lise Duval est docteur en économie du développement, elle travaille à Fides depuis 1998 sur les thématiques du développement de systèmes financiers décentralisés dans les pays d'Europe de l'Est et en Afrique. Son axe de travail principal au sein du Fides est la recherche de produits financiers et de formes institutionnelles innovantes répondant au plus près aux besoins spécifiques des populations pauvres et exclues du système bancaire.

Je vous remercie de m'avoir invité car il est assez rare d'avoir l'occasion d'aborder nos problématiques sous l'angle du développement local, notamment avec une approche spatiale et géographique. Cette question a provoqué un débat interne à Fides dont je vais vous faire partager les résultats. Brièvement **Fides** est une ONG qui n'est pas localisée dans la métropole parisienne (il y a donc des espoirs pour la ruralité), nous sommes à Montpellier, et nous travaillons sur la problématique de l'accès pour le plus grand nombre aux services bancaires, domaine d'intervention également appelé la microfinance

Qu'est-ce que la microfinance ?

Origines et approches :

Dès le 19^{ème} siècle, des interventions pour améliorer l'accès des ouvriers, des agriculteurs, des ménages pauvres aux services financiers ont vu le jour au travers de la création de coopératives telles que le Crédit Agricole en France, les Caisses Raiffeisen en Allemagne, les Caisses Desjardins au Canada. En revanche dans les pays en voie de développement, les interventions dans ce domaine sont récentes et datent des années 80. La grande nouveauté est alors de considérer que l'accès aux services financiers est un élément essentiel du développement économique voire de la lutte contre la pauvreté.

Au sein des promoteurs de la microfinance deux types d'approches peuvent être distinguées : d'une part une approche très libérale selon laquelle le marché financier est défaillant et incapable de fournir des services financiers à tous les personnes exprimant une demande, il est nécessaire d'intervenir pour le corriger. C'est une approche néoclassique des problématiques financières. La seconde approche part d'une analyse des causes de la pauvreté dont l'une serait le manque d'accès aux services financiers qui limite la possibilité de développer des activités génératrices de revenus.

Objectifs de la microfinance :

Le but de la microfinance peut être définie comme **l'amélioration du fonctionnement du marché financier qui est défaillant en offrant des services financiers « au plus grand nombre y compris aux plus pauvres »**. Le plus souvent la microfinance est considérée comme s'adressant « aux plus pauvres », je préfère dire qu'elle s'adresse « au plus grand nombre y compris aux plus pauvres » parce qu'il est aujourd'hui clair que la microfinance touche difficilement les plus pauvres mais plus facilement des personnes qui sont, dans une certaine mesure, actives économiquement.

Plutôt que de parler de microfinance, il est courant de parler de « **systèmes financiers décentralisés** ». Ce terme est plus adapté, en effet le terme microfinance sous-entend qu'il y a d'une part le monde de la finance et, d'autre part, d'autres approches qui sont différentes et qui sont spécifiques aux populations pauvres. Or, de plus en plus on se rend compte que les programmes de

microfinance ne fonctionnent que s'ils sont connectés au système bancaire, s'ils sont intégrés dans un système financier général, s'ils font un effort d'offrir des produits financiers aussi diversifiés que ceux offerts ici en France pour des populations plus riches. L'enjeu est de construire des institutions financières qui soient intégrées dans le système financier et qui offrent des services à des prix marchands leur permettant d'assurer leur pérennité. Le terme de systèmes financiers dits décentralisés et délocalisés est plus adapté pour décrire les interventions.

La microfinance : rompre des mythes

La microfinance marque une rupture d'un certain nombre de mythes. L'idée nouvelle dans les années 1980 est la suivante : **la finance peut être un outil de développement et de lutte contre la pauvreté**. Le marché financier est certes un élément essentiel pour faire fonctionner les échanges, pour permettre l'allocation des ressources de façon optimale mais la nouveauté est qu'il est aussi un moteur de l'emploi et des revenus soit un outil de lutte contre la pauvreté. Accepter cette approche supposait de rompre de nombreux mythes qui justifiaient les politiques d'assistanat. Ces politiques partaient, en effet, du principe que les populations pauvres ne pouvaient pas s'endetter, parvenir à rembourser des crédits, et payer un taux d'intérêt ; elles n'étaient également pas capables d'épargner étant donné que leurs revenus ne couvraient pas leurs besoins.

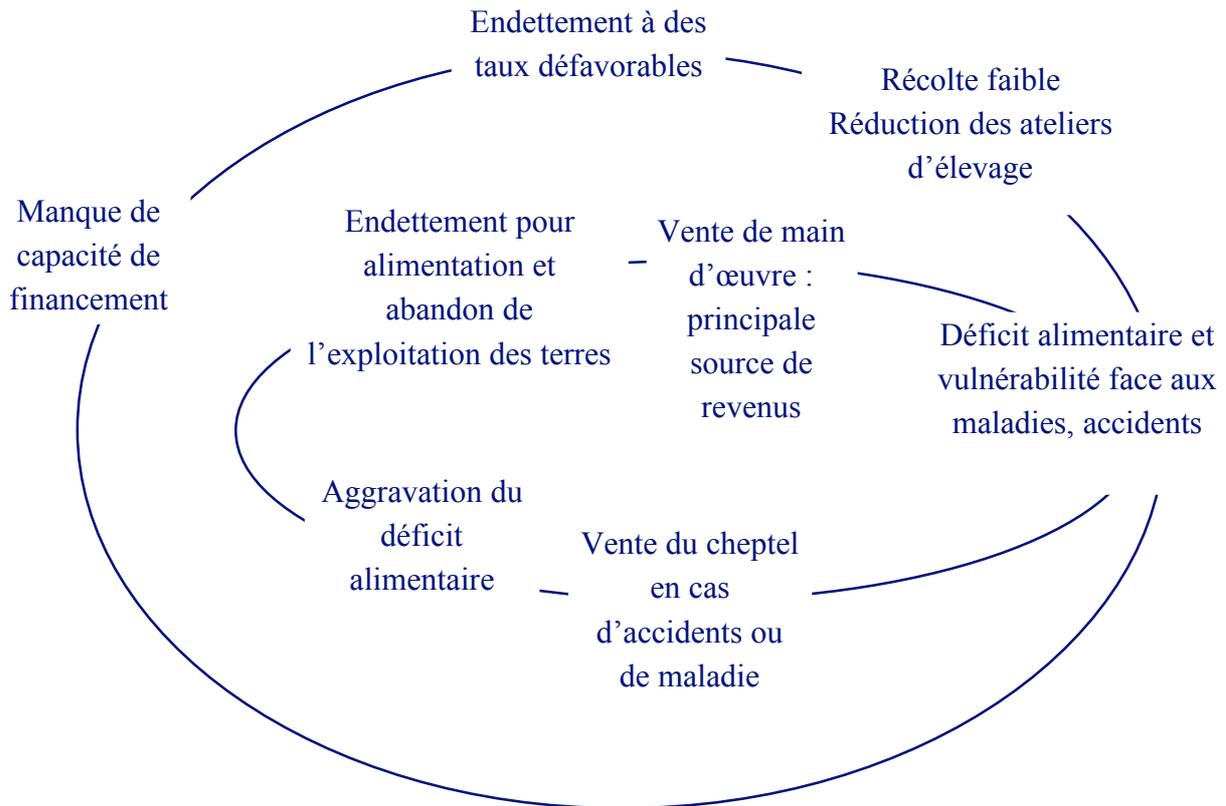
Pourtant, dans les années 80 plusieurs expérimentations, notamment celle de la *Grameen Bank*, ont montré qu'au contraire, des populations relativement pauvres pouvaient tout à fait gérer efficacement un crédit, rembourser, supporter des taux d'intérêt marchands souvent très supérieurs à ceux que nous supportons ici -pour donner un exemple, Fides crée des institutions de microfinance en Europe de l'Est qui pratiquent des taux d'intérêt annuels de 30%. Ces taux peuvent paraître excessifs mais ils sont nécessaires pour couvrir les coûts du service, et l'important pour les clients de la microfinance est **d'accéder à la ressource financière** même si ce service a un coût élevé-. D'autre part, les expérimentations ont montré que les populations pauvres sont capables d'épargner. Aujourd'hui, le constat est que, plus les gens sont pauvres, plus leur priorité est l'épargne et qu'ils ont des capacités étonnantes à épargner.

La microfinance : rompre les cercles de pauvreté

Prenons l'exemple d'une **expérience en Moldavie** où Fides a tenté de rompre les cercles vicieux de l'appauvrissement par le crédit. C'est un exemple typique des anciennes républiques socialistes. Aujourd'hui, la Moldavie, ancienne république soviétique, est l'Etat le plus pauvre d'Europe. Dans un contexte de redistribution des terres, les ouvriers des kolkhozes ont reçu des parcelles dont ils sont devenus propriétaires. Ils ont perdu leur emploi en échange de quoi ils ont reçu un moyen de production, la terre, qui devait leur permettre de vivre. Ces ouvriers ont cependant **très peu de capacité de financement** car lors de la transition et des réformes du système financier, la monnaie a été dévaluée et l'épargne a été réduite à néant. Les anciens ouvriers partent donc sans aucun capital. En conséquence, ils s'endettent pour exploiter leur terre dans des systèmes informels souvent relativement mafieux à des taux extrêmement défavorables (environ 100% mensuel). Ils obtiennent des récoltes faibles en raison de l'absence de matériel au moment venu, du manque d'intrants et du coût de l'endettement etc. Leur capacité à cultiver et à développer des ateliers d'élevage demeure donc très réduite. Leur récolte ne couvre pas les besoins alimentaires de leur famille, ils ont donc des problèmes de déficit alimentaire qui génère de très fortes vulnérabilités par rapport aux maladies et des accidents fréquents au travail. Hors, les accidents, les maladies engendrent un sur-endettement. Ils se retrouvent donc dans un cercle vicieux qui peut les pousser à vendre leur patrimoine familial et devenir des travailleurs journaliers sans sécurité d'emploi.

Face à cela, l'idée de base du programme en Moldavie était de financer ces anciens ouvriers et ce, en faisant un effort pour réduire au maximum les coûts du crédit de manière à générer un cercle vertueux de capitalisation.

Les cercles de
pauvreté



La transaction financière : limites et caractéristiques

Les limites de la transaction financière : les exclusions

Les systèmes bancaires classiques génèrent des exclusions :

- Les exclusions géographiques : dans les économies développées, les systèmes bancaires ont des réseaux d'agences très denses mais ce n'est absolument pas le cas dans les pays en développement. Les distances géographiques sont prohibitives pour les clients.
- Les exclusions culturelles : il est extrêmement difficile pour une personne analphabète d'aller s'adresser à une banque qui a de nombreuses procédures relativement complexes. Cependant, même pour des alphabètes, les procédures bancaires peuvent paraître complexes, et de nombreuses personnes s'autoexcluent considérant que la banque n'est pas faite pour les pauvres.
- Les exclusions financières : les banques exigent des garanties qu'il faut pouvoir fournir. Par ailleurs, les populations pauvres demandent des services de faibles montants avec des opérations très fréquentes que les banques ne peuvent pas fournir pour des questions de coûts. Par exemple en Inde à Sewa Bank, les femmes ont des capacités d'épargne d'environ 20 cents d'euro par jour. Il est essentiel que ces 20 cents soient collectés quotidiennement sinon ils risquent d'être dépensés pour des besoins courants. Les coûts de collecte de cette épargne sont énormes et prohibitifs pour n'importe quel intermédiaire financier classique.
- Les exclusions professionnelles : Il y a des secteurs jugés plus risqués, le secteur le plus connu est l'agriculture qui n'est généralement pas très attractif pour les financiers.

Le travail des techniciens de la microfinance est d'imaginer de nouveaux types d'institutions financières, des nouveaux types de produits financiers, de nouvelles formes de garantie qui permettent de répondre aux besoins du plus grand nombre, qui ne génèrent pas ce type d'exclusions mais qui permettent aux institutions d'être financièrement viables (de couvrir leurs coûts et dégager des profits).

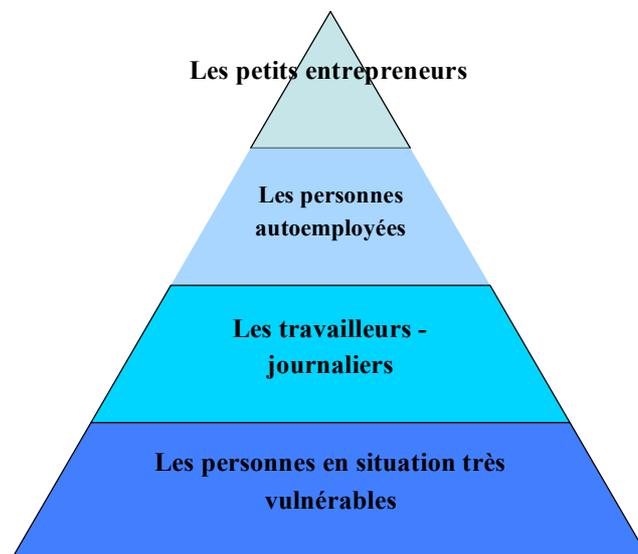
Les caractéristiques de la transaction financière et le rôle des intermédiaires

Pour comprendre pourquoi les institutions financières classiques génèrent des exclusions, il faut revenir sur les caractéristiques de la transaction financière. La caractéristique principale **de cette transaction** est qu'elle est **risquée** car il y a un décalage dans le temps entre les opérations. En simplifiant, une transaction financière est le dépôt par un épargnant d'une somme d'argent auprès d'un emprunteur, qui remboursera ultérieurement. Il y a donc un décalage entre le moment où l'emprunteur rembourse et le moment où l'épargnant dépose. Il y a donc un risque que l'emprunteur ne rembourse pas. C'est pourquoi, il faut réussir à mettre en place des dispositifs qui permettent de sélectionner les bons emprunteurs, de garantir que la transaction va bien se passer et évidemment de sanctionner si l'engagement de rembourser n'est pas respecté. C'est le rôle des intermédiaires financiers de mettre en contact épargnants et emprunteurs avec d'un côté des dispositifs des intermédiaires pour sélectionner les emprunteurs, garantir les crédits et sanctionner et d'un autre côté des mécanismes mis en place par l'Etat pour sélectionner et surveiller les intermédiaires financiers et garantir que l'épargne placée par les épargnants est bien gérée.

L'enjeu de la microfinance est d'imaginer des nouveaux dispositifs de sélection, de suivi, de sanction des emprunteurs qui permettent de travailler avec des populations plus pauvres, analphabètes, sans garantie (etc.) et de limiter les coûts de la transaction financière.

Le groupe cible et ses caractéristiques économiques

Le groupe cible : les exclus du système financier classique



Pour bien répondre aux besoins des personnes exclues du système financier il faut connaître ce public. Il n'est pas homogène et regroupe les catégories suivantes, dont les proportions sont représentées dans la pyramide ci-dessus :

- Les petits entrepreneurs : on les appelle les PME sachant que, dans les pays en voie de développement, ces PME sont encore plus petites que dans les pays développés.
- Les personnes auto-employées : ce sont des gens qui n'ont pas forcément une entreprise déclarée mais qui ont des activités génératrices de revenu et en l'occurrence de la majorité du revenu familial.

- Les travailleurs journaliers : ce sont des personnes qui ne mènent pas des activités à leur compte mais qui travaillent pour d'autres avec souvent une insécurité au niveau de l'emploi. On les qualifie de *journalier* parce qu'ils peuvent avoir au quotidien à trouver un travail.
- Les personnes en situation très vulnérable : elles représentent une majorité. Elles ne trouvent pas de façon régulière un emploi. Elles doivent vivre de dons, de transferts. Ces personnes ont des difficultés qui sont comparables à celles des chômeurs très longue durée en France: par exemple des problèmes d'emploi combinés à l'alcoolisme ou des maladies chroniques ou des difficultés sociales d'insertion. Ils ont donc un long chemin à parcourir avant d'arriver au stade de travailleur journalier ou d'auto employé.

Les limites entre ces catégories sont généralement floues. Elles ont certaines caractéristiques communes.

Les caractéristiques économiques de ce public :

Tout d'abord, il y a une **imbrication très forte entre le ménage et l'entreprise** : c'est un point essentiel à comprendre et à prendre en compte. Le client a une activité économique mais aussi une famille et qu'il doit nourrir, il doit envoyer ses enfants à l'école etc. La main-d'œuvre familiale est la main-d'œuvre principale de « l'entreprise », le capital de l'entreprise et celui du ménage sont identiques, les budgets de la famille et de l'entreprise se fondent en un budget. La prise de décision sur l'entreprise est fonction des besoins de la famille : si quelqu'un est malade dans la famille, le fond de roulement de l'activité sera utilisé pour le soigner même si cela met en danger l'entreprise. Bien que la tentation du financier soit de se focaliser sur les besoins liés aux activités productives parce qu'elles génèrent les revenus, en microfinance il est nécessaire d'avoir une approche globale pour répondre à l'ensemble des besoins du public cible mais également pour prendre en compte les risques qui pèsent sur le client. Par exemple, il est courant de décaisser un crédit pour financer une activité productive mais il faut savoir que dans la réalité ce crédit sera peut être utilisé pour soigner une maladie.

La seconde caractéristique est que les unités de production créent par ces clients appartiennent au **secteur informel**, elles n'ont pas de comptabilité claire et elles regroupe une multitude d'activités.

Par ailleurs, c'est un public très vulnérable qui fait face régulièrement à des accidents familiaux et qui a de **fortes irrégularités dans ses revenus mais aussi dans ses dépenses**. Ces irrégularités sont particulièrement marquées dans les zones rurales avec des fluctuations saisonnières mais c'est aussi le cas dans les zones urbaines.

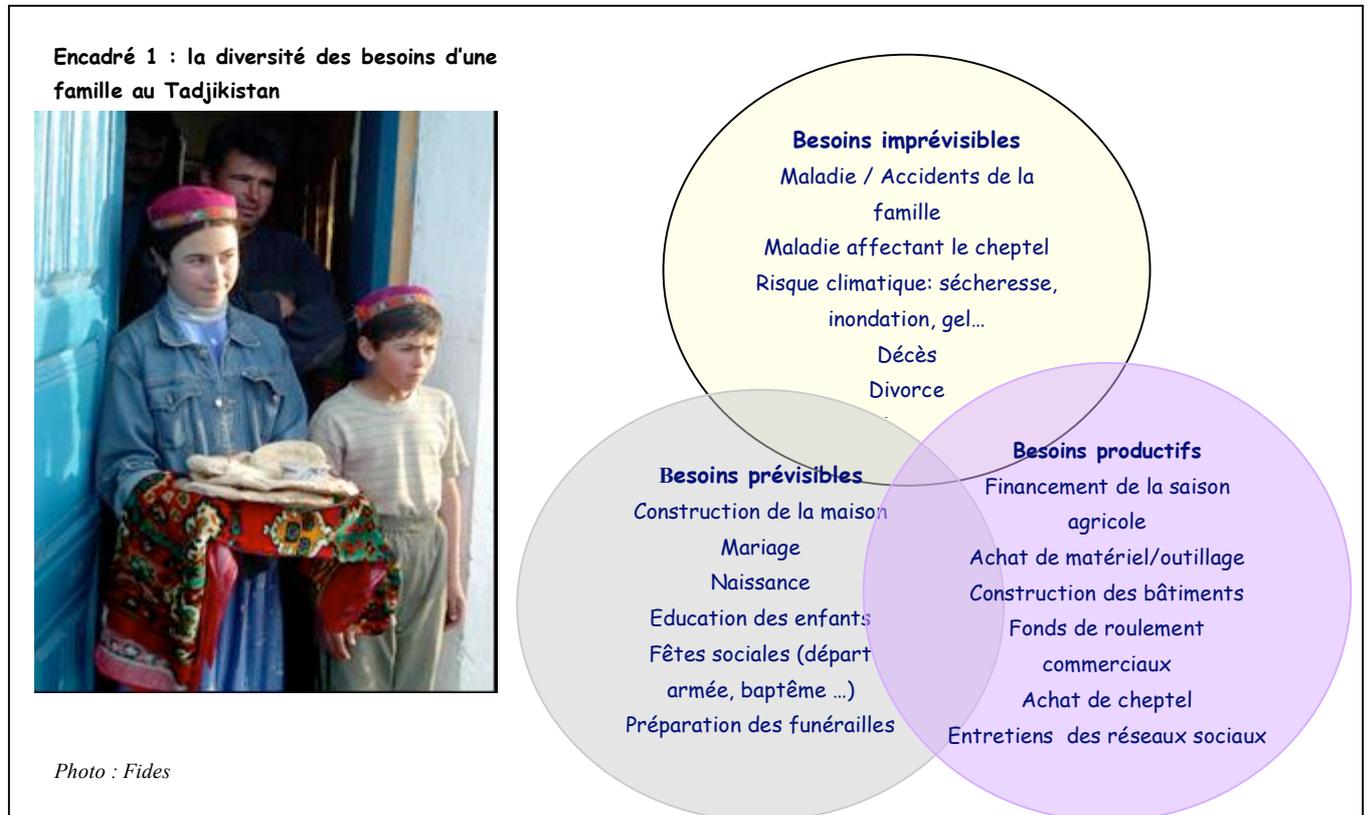
Les besoins du public visé

Pour analyser les besoins de nos clients nous utilisons une matrice qui distingue trois grands types de besoins représentés par trois cercles imbriqués :

- Les besoins productifs : ce sont tous les besoins liés à l'unité de production. Ce sont ceux qui ont été pris en compte en premier dans la microfinance : l'idée était d'injecter de l'argent dans ces micro-entreprises. Cependant rapidement, il a été clair qu'il fallait également s'intéresser aux autres besoins du public cible pour garantir la pérennité des interventions et avoir un impact sur la pauvreté.
- Les besoins prévisibles : ce sont les besoins planifiés de la famille, on parle également des « besoins du cycle de vie ». Par exemple, j'ai une fille qui vient de naître, je sais que vers 15 ans, il va falloir commencer à la doter, à la marier, éventuellement avant à la baptiser, à la scolariser. L'idée est d'offrir des produits financiers qui permettent de préparer ces besoins futurs et d'éviter un endettement des ménages ou une décapitalisation.
- Les besoins imprévisibles : ce sont tous les « accidents » qui affectent la famille et l'entreprise de façon irrégulières : la maladie, les catastrophes telles que les tremblements de terre, les risques climatiques, les risques politiques, économiques... Ces accidents risquent d'entraîner la famille

dans des cycles de décapitalisation voire dans la pauvreté. L'idée est d'offrir des produits financiers qui vont faciliter le passage de ces événements critiques.

L'imbrication des cercles souligne que la limite entre les trois types de besoins est floue.



Logiquement, la tendance serait de couvrir les besoins productifs par du crédit, les besoins prévisibles de la famille par de l'épargne et les besoins imprévisibles par des systèmes d'assurance. Mais cela n'est pas si simple car les besoins sont imbriqués. Quand on donne un crédit, on sait très bien qu'il y a 50%, voire 40% du montant qui sont investis dans l'activité productive, et 50% qui couvrent des besoins familiaux soit prévisibles, soit imprévisibles. Quand les gens épargnent pour un besoin prévisible, il y a 50% des comptes-épargne qui ne vont pas servir aux besoins prévus mais qui vont couvrir une dépense imprévue, donc qui vont remplacer un système d'assurance inexistant.

Cette matrice d'analyse serait pertinente pour d'autres actions de développement et pas uniquement pour les problématiques de microfinance.

Des dispositifs de garanties alternatives : des dispositifs de proximité

Comment travaille-t-on avec ce public, qui est sans garantie, vulnérables et qui a besoin de petits crédits?

Comme nous l'évoquons lorsque que nous parlons des caractéristiques de la transaction financière, il faut sélectionner les clients qui sont sérieux et disposés à rembourser. Plusieurs alternatives ont été identifiées. Toutes sont des dispositifs qu'on appelle de proximité parce qu'ils résolvent **le problème de sélection du client** en utilisant des connaissances privées disponibles dans la communauté locale :

- L'équivalent du prêt sur gages : c'est la technique la plus classique et celle qui se rapproche le plus du secteur informel. Si vous avez déjà épargné en nature ou que vous avez un petit cheptel ou de l'or, des bijoux, on vous prête par exemple le montant que vous avez accumulé. Logiquement les gages devraient être conservés par le prêteur cela n'est pas toujours possible notamment lorsqu'il s'agit de cheptel. Il faut également s'assurer que les biens déclarés sont effectivement en possession du client. Une solution peut être de déléguer le suivi à un comité local de crédit qui décide de l'attribution de ces crédits : les membres du comité issus de la communauté connaissent très bien les gens du quartier ou du village et donc ils savent très bien si une personne possède ou non les biens déclarés. Ce sont des systèmes qu'on utilise pour les crédits d'urgence notamment en Moldavie.
- Les transactions liées : L'idée est de tester le client, l'institution de microfinance prend un premier risque avec le client en lui offrant un crédit sans avoir d'information sur le client. Soit il rembourse et il peut demander un nouveau crédit, soit il ne rembourse pas et il perd alors toute possibilité de transaction avec l'institution. Ce système peut également fonctionner avec une période d'épargne préalable avec les mêmes systèmes que chez nous pour les comptes épargne logement : si vous êtes capable de vous imposer une rigueur d'épargne pendant un certain temps, cela veut dire que vous avez probablement la capacité de vous imposer une rigueur dans le remboursement.
- Les approches « caution solidaire » :
 - o Ce sont des approches de type Grameen Bank qui partent du principe que les gens n'ont pas de garanties mais une **capacité collective de remboursement**. Il s'agit donc pour eux de se constituer en groupe de garantie et dans le cas où une personne fait défaut, les 4 ou 5 personnes du groupe cotiseront pour rembourser ce crédit là, sachant que si elles ne se cotisent pas, personne dans le groupe n'aura accès au crédit à l'avenir. Ce sont des systèmes rotatifs où une personne accède au crédit et les autres attendent leur tour. Mais on peut l'utiliser de différentes façons, nous l'utilisons aussi dans des systèmes où plusieurs groupes de 5 personnes accèdent au crédit à tour de rôle et sont caution les uns des autres.
 - o Ce sont des systèmes qui fonctionnent bien mais qui ont aussi leurs **limites** car le crédit qu'on attribue doit correspondre à la capacité de remboursement collective du groupe. Il faut ensuite qu'il y ait un minimum de structures sociales en place, de cohésion sociale ce qui n'est pas le cas partout. Par exemple, en **Namibie**, pays post-apartheid, il n'est pas possible de s'appuyer sur ce système car il n'y a pas de solidarité si ce n'est au sein des familles réduites. Ces systèmes présentent également un danger du fait qu'ils sont pyramidaux : à partir du moment où les groupes ou les individus se garantissent les uns avec les autres, si un groupe commence à ne plus rembourser, il est alors plus intéressant pour tous les autres d'arrêter de rembourser plutôt que de continuer. Ce sont des systèmes qui présentent des risques mais qui sont extrêmement efficaces tant que les clients ont besoin du service. La Grameen Bank a été entièrement fondée sur ce principe là.
- Le suivi très régulier des emprunteurs : Il s'agit d'une approche possible et pratiquée en urbain, notamment dans le contexte asiatique. Un agent de crédit suit un portefeuille important de clients (plus d'une centaine) et visite quasi hebdomadairement tous ses clients, généralement situés dans un même quartier. La visite irrégulière permet à l'agent de construire petit à petit sa propre connaissance de ces clients, d'exercer une pression au remboursement et de donner éventuellement des conseils...

Les conditions du succès

- Il faut faire payer les services à leur prix : c'est une des leçons des expériences de la microfinance et ce pour la simple et bonne raison que les institutions de microfinance doivent

avoir une certaine pérennité. Cela peut être critiqué et il y a toujours des débats sur les taux d'intérêt en microfinance. A Fides, nous avons une approche un peu cynique en nous disant que le problème de la pauvreté à l'échelle de la planète est tellement important qu'il n'y aura jamais les ressources pour le résoudre au niveau ni des agences de coopération ni des organismes multilatéraux. Il faut donc essayer de trouver des voies qui permettent d'attirer des fonds privés et qui permettent d'assurer une durabilité financière. C'est pourquoi, nous voulons systématiquement couvrir nos coûts (ceci se fait bien sûr dans le temps: une institution de microfinance ne couvre pas ses coûts la première année, il faut entre 5 et 10 ans pour construire une institution qui fonctionne et qui couvre à 100% ses coûts).

- Il faut innover pour réduire les coûts : c'est le pendant du premier principe
 - o **Réduction des coûts de transaction** : cela passe, par exemple, par l'élaboration de méthodes basées sur une délégation d'une partie du travail : la sélection des clients, du suivi des clients par les clients eux-mêmes. C'est le cas des groupes de caution solidaire. Une personne rentre dans un groupe parce qu'elle a été sélectionnée par quatre autres personnes qui ont évalué sa capacité de remboursement. Ces personnes là vont suivre son crédit et en permanence exercer une pression pour qu'elle rembourse sinon, c'est eux qui paieront. C'est une délégation d'une fonction que prend d'habitude en charge le banquier. Quasiment toute la microfinance est basée sur cette idée là.
 - o **Réduction des coûts des institutions** : nous ne sommes pas du tout dans des logiques de projet, nous ne travaillons pas avec des voitures 4x4 mais à bicyclette ou à pied, et nous payons nos cadres aux salaires locaux. En milieu rural, où les distances entre les clients sont grandes, il faut trouver des solutions adaptées. Il n'est pas forcément nécessaire de passer dans tous les villages mais il est possible de fixer des points de rencontre sur les marchés où l'agent de crédit peut rencontrer tous ses clients.
- C'est la banque qui va au client : alors que normalement c'est le client qui va à la banque, ici c'est l'inverse : c'est pour cela qu'on parle de *système financier délocalisé*. Les gens qui font de la microfinance vont chercher leurs clients, se déplacent et sont en permanence dans les quartiers, les villages.
- Il faut constamment innover : sur la photo ci-dessous, vous voyez une banque villageoise dans la zone de Korogho au nord de la Côte d'Ivoire : il n'y a pas de bâtiment, pas de caisses, la banque est sous l'arbre. Il n'a pas été créé, contrairement à beaucoup de réseaux mutualistes, de structures en dure pour limiter au maximum les coûts. Les réunions villageoises sont hebdomadaires. Les gérantes sont des femmes du village le plus souvent analphabètes, c'est pourquoi il a été nécessaire de mettre en place un système de comptabilité et de suivi des crédits, de collectes de l'épargne qui soit gérable par des analphabètes avec des codes de couleurs. Ce système permet également aux clients de contrôler les agents de crédits.



La microfinance : des ponts avec le développement local ?

La création de ressources locales

Le premier pont saute aux yeux, il s'agit de la création de ressources locales et de la stimulation de l'économie locale. Pouvoir épargner, accéder au crédit, à des services d'assurance, permet en effet à une frange de la population (même si on a beaucoup de difficulté à travailler avec les gens qui sont tout en bas de la pyramide que je vous ai présentée) de construire un patrimoine familial, de développer des activités.

Cela génère des ressources fiscales, même si celles-ci sont potentielles puisque la plupart du temps les activités financées relèvent du secteur informel. Il y aurait donc tout un travail à faire au niveau des collectivités pour les identifier, les fiscaliser et bien gérer ses ressources fiscales.

Il faut cependant garder en tête que la contrainte financière n'est qu'une contrainte parmi d'autres : s'il n'y a pas un minimum d'infrastructures, si les gens ont très difficilement accès au marché, s'il n'y a pas de réseau d'information, s'il n'y a pas de possibilité de se former, d'acquérir des connaissances et des compétences, alors les gens sont très vite limités. En tout cas, en Europe de l'Est, cela a été une leçon extrêmement cuisante de la transition : la libéralisation du marché, la privatisation sans autre politique publique n'ont pas pu permettre de tout résoudre.

Ensuite, le deuxième pont est le suivant: les populations pauvres ont une capacité à épargner et cette épargne locale peut servir au financement des investissements collectifs. Nous avons financé des moto-pompes, des moulins à grains, des adductions d'eau dans des villages. On peut se demander si la microfinance pourrait financer des structures territoriales. Historiquement, les caisses Raiffeisen en Allemagne ont placé l'épargne qu'elles collectaient dans les communes, c'est même pour cela que des régulations financière ont été mises en place par l'Etat allemand, parce que cette concentration des placements présentaient certains risques. L'épargne collectée par la microfinance pourrait donc être aussi un mode de financement des communes, il faudrait cependant qu'elles fassent l'effort de devenir des emprunteurs sérieux, ce qui n'est pas le cas pour l'instant. Dans le cas de Sewa Bank, quasiment toute l'épargne collectée par cette institution de microfinance indienne en bons du trésor de l'Etat indien, autrement dit, Sewa Bank, avec l'épargne des pauvres, contribue au financement de l'Etat.

Les effets indirects :

La microfinance montre que les gens sont prêts à payer des services lorsque ceux-ci correspondent à leurs besoins. Ces gens ont un certain nombre de problèmes vitaux et si les politiques de développement local travaillent sur ces problèmes là, cela m'étonnerait fort qu'elles n'arrivent pas à faire contribuer les bénéficiaires. On peut se poser la question du taux de participation mais l'expérience montre que c'est possible.

Il y a souvent des effets tâche d'huile dans nos programmes. Dans le cadre d'un programme au Mali, une banque a été créée en zone touareg : les touaregs ont capitalisé à 60% leur banque, 40% venait du FIDES. On a ensuite travaillé sur un mode d'organisation collective à travers lequel les gens ont vu qu'ils pouvaient être acteurs de leur développement. Cela a généré de nombreuses dynamiques. Ainsi face au problème de ramassage d'ordures dans un marché, les marchands se sont retrouvés ensemble au sein de la banque et ont commencé à réfléchir collectivement sur ce problème. Ils ont finalement réutilisé le système comptable qui a été mis en place pour la banque pour gérer le paiement des cotisations. Un processus similaire a été suivi pour la mise en place d'adduction d'eau.

Lorsqu'on travaille au plus près des gens alors il est possible de comprendre et d'intervenir sur leurs préoccupations réelles et il n'est alors pas difficile de demander une participation financière ou en nature aux bénéficiaires. Une condition de réussite est également de mettre en place des outils de gestion, des outils de contrôle efficaces. Evidemment ses interventions ont leurs limites. Ce ne sont pas les gens de Léré qui auront la capacité de financer l'arrivée de la route goudronnée jusqu'à chez eux. Le débat est de trouver le bon équilibre entre les deux formes d'action.

Discussion :

Claude Jamati : Qui fait appel à vous ? Comment est ce que vous choisissez vos sujets et vos projets ?

L. Duval : Nous avons plusieurs types de fonds et donc de partenaires.

Les premiers sont les bailleurs de fond, parce qu'il nous faut de l'argent pour travailler. Nous avons donc travaillé avec la Banque Mondiale, le FIDA, la FAO, le ministère de la coopération et des bailleurs de fond classiques.

Nous avons ensuite nos fonds FIDES : ce sont des fonds privés que nous avons constitués. Enfin, nous avons des fonds qui viennent du placement éthique : ce sont un certain nombre de banques, d'institutions financières qui font appel à l'argent privé pour financer ces initiatives là. Ces fonds financent les fonds de crédit et non pas l'appui technique ou le travail préalable de la construction. Ils ont leurs limites dans la mesure où on emploie l'épargne du Nord, il faut garantir un certain nombre de choses. Ce sont des mécanismes qui sont très efficaces pour financer des institutions qui ont déjà 10-20 ans d'expérience mais pas pour financer ce qu'on appelle des start up.

M. Dauxerre : Dans combien de pays intervenez-vous ? Quel est le prêt moyen que vous effectuez ?

L. Duval : Cela dépend de la manière de compter. Il y a des pays où nous sommes opérateur principal comme à Léré ou en Moldavie : on crée l'institution avec les bénéficiaires. Il y a d'autres pays où nous travaillons avec des institutions existantes comme c'est le cas avec Sewa Bank. Le prêt moyen dépend beaucoup des économies nationales. En Europe de l'Est, c'est de l'ordre de 100 à 1000\$, en Afrique cela va de 50 à 1000 francs français. C'est adapté en fonction des pays. Ce sont des sommes qui nous semblent modiques mais cela ne l'est pas. 200 \$ en Moldavie c'est le revenu monétaire annuel d'une famille : quand on leur prête 200\$, on double l'argent qui circule dans la famille pendant un an, donc ce sont des prêts considérables.

Question de la salle sur les problèmes rencontrés dans les pays de loi islamique à propos du respect de la charria ou du taux d'intérêt O.

L. Duval : Quand on est arrivé à Léré, au Mali, en pleine zone touareg, c'est en effet la première condition que les gens nous ont imposée. Nous acceptons de travailler avec vous, mais il faut respecter la charria. Donc nous y avons réfléchi et en fait la charria n'impose pas des taux d'intérêts zéro, elle impose au banquier de partager le risque avec la personne qui emprunte. Autrement dit si la personne double sa mise, elle fait 50-50, en revanche si elle perd, on fait aussi 50-50. Les taux d'intérêt qui sont réellement pratiqués à Léré sont in fine les taux les plus élevés que l'on pratique sur le réseau et c'est un des facteurs de réussite de la banque. L'imam est dans la banque, il doit donner son accord pour tous les crédits qu'on accorde, donc cela impose un fonctionnement un peu différent.

M. Lévy : Vos opérations fonctionnent parce que vous injectez de l'argent. Pourquoi insistez-vous donc sur le fait que le système est rentable parce que vous faites payer les services à leur prix ? Par ailleurs, est ce que vous voulez laisser penser que les pauvres peuvent s'en sortir seuls, qu'il n'y a pas besoin de solidarité ?

L. Duval : Je vais préciser.

Premièrement, c'est vrai **qu'on a besoin des fonds des bailleurs de fond** pour initier les travaux car il est très difficile de demander aux populations locales de payer les **études préalables** que nous devons faire pour voir s'il y a un potentiel, une volonté locale, d'autant plus qu'il y a un risque que cela n'aboutisse pas.

Ensuite, il y a tout un travail de « **construction de compétences locales** ». Notre but n'est pas qu'il y ait un expatrié en permanence là bas, à Léré il y a quelqu'un en ce moment en permanence mais son travail est de former des compétences locales. C'est un coût qu'il est très difficile de demander aux gens localement de supporter et je ne suis pas sûre effectivement qu'ils pourraient le supporter.

En outre, par rapport aux fonds de financement de crédits, il y a beaucoup d'initiatives qui se montent **sans aucun fonds de crédits extérieurs**. On arrive à travailler uniquement avec l'épargne collectée sur place. On fait appel à des fonds dans certains cas particuliers : par exemple en Moldavie,

il y avait une capacité d'épargne mais par contre il n'y avait pas de confiance, parce que les gens avaient épargné pendant 20 ans dans les caisses de l'Etat et tout perdu du jour au lendemain. Ils n'avaient pas plus confiance dans ces nouvelles coopératives et préféraient garder leur argent. Il a donc fallu commencer par du crédit pour démontrer que nous étions prêts à mettre de l'argent sur la table parce qu'ils en mettaient pour capitaliser l'institution : la confiance s'est établie petit à petit.

Concernant la seconde partie de la question, je suis tout à fait d'accord avec vous. La **microfinance ne résout pas tout et nous en avons conscience**. On constate par exemple en Moldavie que, dans le village où nous sommes, nous arrivons à travailler avec 20% de la population villageoise. Sur les 80% qu'il reste, il y en a 10% qui n'en ont peut être pas besoin car ils sont sur des réseaux d'immigration, ils reçoivent des transferts importants, mais il y en a quand même 70% pour qui nous ne sommes pas une solution. Ce sont des gens qui ont besoin qu'on leur prenne vraiment la main pour aller vers l'entrepreneuriat et il y a des gens qui de toutes les manières ne seront pas entrepreneurs et préféreront le salariat. Donc **il y aura toujours besoin d'une solidarité internationale** même pour démarrer ce projet là.

Le raisonnement est le même que chez ceux qui font de la microfinance en France : il y a en effet des programmes de microfinance largement subventionnés par l'Etat, les conseils généraux : ce sont des systèmes qui financent essentiellement des chômeurs longue durée, des RMistes, des bénéficiaires d'allocations longue durée. Le calcul qui est fait, c'est que même si ce n'est pas rentable de donner un crédit à cette personne là pour s'installer, *in fine* cela coûtera moins cher que de financer un RMI pendant des années.

UN APPUI AU DEVELOPPEMENT DURABLE DES RESSORTISSANTS MALIENS PAR LA REALISATION D'ADDUCTIONS D'EAU POTABLE

Bernard Porque, président de l'ONG Eau-lambda et Ismaël Sacko, un de ses partenaires sarakolés

***Bernard Porque** est ingénieur à la SAGEP (société anonyme de gestion des eaux de Paris), il est également président de l'association Eau-lambda : cette association a pour but d'assister les partenaires du Sud et du Nord à réaliser des projets d'hydraulique villageoise en Afrique et en Amérique du Sud. Elle travaille à l'heure actuelle essentiellement au Mali, au Niger, au Sénégal et en Equateur.*

***Ismaël Sacko** a un DESS de management de projet, il est ingénieur agronome et accompagne des projets villageois au Mali.*

Le problème crucial de l'eau dans la région

B.Porque : La sécheresse qui sévit régulièrement dans ces pays depuis une trentaine d'années a rendu crucial le problème de l'eau : les villageois en ont fait une priorité car ils savent que sans eau potable, il n'y a pas de développement possible c'est à dire qu'ils sont dans les villages en position de survie. Les **problèmes de santé** liés à l'eau ainsi que l'énergie énorme déployée par les femmes pour approvisionner les familles en sont les facteurs majeurs. La difficulté des conditions de vie dans ces villages porte les Maliens à s'expatrier notamment en France pour y travailler afin de faire vivre leur famille nombreuse. Ils ont donc un projet migratoire bien particulier quand ils viennent chez nous.

Maliens d'ici et de là bas : un travail en commun

I.Sacko : La plupart des **ressortissants en France sont originaires de la région de Kayes**, ils sont en grande partie Soninkés. On trouve les Soninkés au Mali, au Sénégal, en Mauritanie et un peu en Gambie. L'une des motivations essentielles de ma communauté de migrants (je suis Soninké) pour venir en France, au Gabon ou aux EU est de **subvenir aux besoins de la famille** élargie restée au pays. Cette immigration ne se fait pas de manière prolongée mais temporaire. Ce sont des gens qui entretiennent toujours un **lien de solidarité** avec la famille restée là bas. Quand ils viennent ici, ils se regroupent en association par village et ils font en sorte d'envoyer une partie de ce qu'ils gagnent au pays pour subvenir aux besoins essentiels de la famille.

Il est important de comprendre que la **décision** pour la plupart des projets que nous réalisons dans les villages est **prise là bas sur place autour du chef de village** qui convoque l'ensemble de la population et non par nous qui sommes ici en France. Le projet ainsi décidé est ensuite soumis aux ressortissants de France. Le **lien est fort entre eux et nous** grâce au téléphone et aux allers-retours incessants. Chaque fois qu'un membre de l'association des ressortissants villageois de France part au Mali, on le mandate pour rencontrer le chef de village et nous faire part de la décision qui a été prise là-bas. Puis, quand ce dernier revient, il nous amène un courrier qui est lu publiquement et nous discutons ensemble de la faisabilité du projet qu'ils nous ont soumis. Ainsi, tandis que, en tant que jeunes ressortissants de Sirmolo, nous avons eu l'idée de mener un projet d'irrigation agricole au village, les habitants du village avaient eux idée de mettre en place un projet d'adduction d'eau. On a fait la part des choses et après en avoir discuté, nous avons décidé de conduire le projet d'adduction d'eau et voilà pourquoi nous travaillons ici de concert avec M. Porque. L'idée doit en priorité venir des villageois car ils sont les principaux bénéficiaires de ces actions. Nous sommes financeurs,

baillleurs de fond parce que nous soutenons les projets à hauteur de 90%. Ceux qui sont là bas assurent les 10% restant en constituant la main-d'œuvre. Nous sommes également bénéficiaires car lorsque nous partons en vacance au pays, au village, nous profitons de ces réalisations.

Le financement des projets

I.Sacko : Je voudrais à présent vous parler de la force de notre système d'organisation sociale qui permet le financement de nos projets. Nous avons gardé cette tradition de solidarité sociale, familiale et nous essayons à travers des tontines, des cotisations, des caisses de rassembler de l'argent. Nous avons mis en place plusieurs caisses : la caisse de l'ensemble du village, la caisse des jeunes, la caisse de décès... Ces caisses nous permettent de supporter l'ensemble des projets que nous réalisons.

Nous avons construit sur la base de financements propres la plupart des dispensaires qui existent. Nous avons financé des maternités, des mosquées, des écoles, des routes que nos parents sur place ont physiquement contribué à construire. Nous avons également électrifié des villages avec des panneaux solaires, nous installons les câbles téléphoniques ou satellites.

Tout cela entre dans le cadre d'un système de lutte contre la pauvreté mis en place par le gouvernement malien et pris en charge par les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation. La force des Soninkés et de ses expatriés est qu'ils n'ont pas attendu la décentralisation des années 1998-99 mais qu'ils ont décidé de se prendre en charge eux-mêmes. C'est pourquoi, lors de la décentralisation, les villages Soninkés ou Sarakolés étaient très en avance par rapport aux autres. Le problème est que l'Etat malien au lieu de soutenir ces initiatives a décidé de réorienter ses fonds vers les autres communes rurales ou urbaines qui n'avaient pas cette force d'organisation.

L'association eau-lambda : la montée d'un projet d'adduction d'eau

B. Porque :

- L'accompagnement technique : Nous accompagnons les associations de ressortissants en France pour essayer de réaliser leurs projets d'adduction d'eau. En tant que partenaire du Nord, nous mettons gratuitement à leur disposition des techniciens en France et au Mali pendant la durée du projet. Nous assurons les études de faisabilité, les études techniques de dimensionnement, l'étude financière, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et la formation du comité de gestion : nous les accompagnons sur l'ensemble du projet, sachant que nous n'avons pas de projet, nous sommes là seulement en appui des leurs.
- Les conditions de réussites d'un projet : Nous posons des conditions pour que le projet puisse réussir. Nous demandons au préalable que l'association participe financièrement au projet (ce qui est toujours acquis) et que les villageois participent activement aux travaux, (là non plus il n'y a jamais de problème on arrive à mettre en route les gens au village à partir du moment où le chef du village a décidé que ce projet devait se faire). Il faut aussi que les villageois acceptent de payer l'eau parce que l'eau a un prix à partir du moment où on met des machines, on fait des forages et on construit des châteaux d'eau. Il va falloir aussi entretenir ce matériel, payer le gasoil pour faire fonctionner tout ce système : donc l'utilisateur paie son eau en fonction du prix réel, en incluant le renouvellement des installations. Le but est que les villageois deviennent complètement autonomes. Ces derniers ne peuvent pas se permettre tous les cinq ou dix ans de revenir voir l'association des ressortissants pour demander à ce qu'à nouveau ils financent ce matériel. Pour cela, il faut qu'il y ait un comité de gestion qui soit mis en place pour parvenir à gérer cette installation.
- Les étapes du projet : Un projet d'adduction d'eau est un projet qui demande des fonds assez importants ainsi que du temps. Un certain nombre d'étapes ne doivent pas être grillées : un projet dure en général entre deux et trois ans, entre le moment où l'association a décidé de partir sur ce projet et le moment où il y a de l'eau au robinet des villageois. On va relativement vite car derrière ce projet toute la population est mobilisée. Quand les gens lancent un projet et qu'ils financent, ils

veulent voir des résultats rapidement sur le terrain. Il y a 4 étapes dans la réalisation du projet : la réalisation des études de faisabilité, la rédaction de l'avant projet détaillé, la réalisation des appels d'offre pour l'achat du matériel et l'approvisionnement du chantier et enfin la réalisation de l'adduction d'eau et la formation du comité de gestion. Le technicien est là pour aider les villageois, leur dire ce qu'il y a à faire mais ce sont eux qui équipent les forages, posent les conduites, creusent les tranchées etc.

- Premier exemple (Ismaël Sacko) : Je vais vous donner l'**exemple de mon propre village** qui compte 110 personnes ici en France. Le montant du projet à réaliser s'élevait à 450.000 euros ; il fallait donc réunir entre 1300 et 1400 euros par personne en 2-3 ans. A noter que, étudiant ou travailleur, il n'y a pas de différence, **chacun de nous est obligé de cotiser**, il y a une règle qui existe, un ordre qui est donné. Une fois le projet décidé au village, on fait un listing de l'ensemble des ressortissants du village qui sont en France et on fait une réunion. A ce moment là, tu peux tout dire sauf que tu ne veux pas cotiser. Tu cotises parce que ta famille bénéficie de cela et tu n'as pas le choix et donc nous cotisons chacun même s'il faut emprunter. Ce principe, ce mode de cotisation est bien particulier à notre ethnie et nous a permis de prendre de l'avance dans la réalisation de nos projets.

- Second exemple (B.Porque) :

Financement :

C'est un projet que nous avons réalisé en 2003 pour 6.500 habitants. Le coût total du projet est revenu à 675.000 euros. Les ressortissants veulent souvent un certain standard pour l'adduction d'eau de leur village. (château d'eau, branchement privé...). L'agence de l'eau Seine Normandie a apporté 75.000 euros et l'association de ressortissants 600.000 euros en deux ans. 630 ressortissants ont cotisé en France. Ces hommes, qui ont entre 18 et 45 ans, représentent environ 10% des forces vives du village. Leur absence est à la fois un problème et une chance pour ces villages. Cela représentait donc un montant de **950 euros par ressortissants en 18 mois**. Cette cotisation est obligatoire, c'est comme un impôt de solidarité et personne ne peut échapper à cet impôt.

Réalisation :

Cela représentait environ 55 tonnes de matériels et 40 kilomètres de tranchées qui sont réalisées par les villageois en l'espace de deux mois et demi. **700 personnes environ ont été mobilisées pour creuser** les tranchées avec deux équipes de 350 personnes qui travaillaient du matin jusqu'au milieu d'après midi. Nous avançons environ de 800 mètres par jour. Il faut donc une réelle organisation et motivation. Les branchements privés se trouvent dans des concessions. Une concession peut représenter entre 20 et 200 personnes et la borne fontaine est à côté d'une cuisine qui est commune à l'ensemble de la concession. Dans ce cas, on a équipé 430 bornes fontaines privées en l'espace de deux mois.

Comité de gestion :

Ensuite, on a formé un comité de gestion élu par l'ensemble des villageois et déclaré à l'administration malienne sous forme d'association. Les villageois s'approprient ainsi leur projet. La commune étant maître d'ouvrage selon les lois de décentralisation, le comité de gestion doit rendre compte à la commune et bien sûr aux ressortissants de sa gestion. Le comité de gestion a deux fonctions : pendant les travaux, il travaille avec le technicien en permanence et conduit les différentes équipes qui vont creuser, poser les conduites, équiper les forages. A ce moment là, il y a un transfert de technologies qui se fait entre le technicien et le comité de gestion puisqu'on leur apprend à manipuler le PVC, à mettre des pompes dans les forages, à les ressortir. Un technicien vient ensuite de façon spécifique pour apprendre au comité de gestion à gérer cette adduction d'eau que ce soit au niveau de la maintenance ou au niveau de la comptabilité. Au départ des techniciens, les villageois sont opérationnels. Il y a toujours une première facturation avant qu'on parte pour voir si le système fonctionne bien. On est en France mais on les suit dans le temps, tous les ans on revient sur le terrain, on repasse dans les villages où nous avons travaillé pour regarder

les postes de dépenses, les difficultés qu'ils ont : on essaie de les aider, de les orienter pour qu'ils puissent gérer au mieux leur adduction d'eau.

Les enjeux pour l'avenir

Les associations ont pris conscience de l'importance de disposer d'une eau de bonne qualité et en quantité suffisante pour leur problème de santé et pour la pénibilité que représente sinon la corvée de l'eau pour les femmes. La réalisation d'adductions d'eau est donc devenue un problème prioritaire au niveau des associations de ressortissants. En France, on m'a parlé de 250 associations, je pense qu'il y en a même plus que cela. Actuellement au Mali, il y a des programmes de coopération qui sont en cours dont ceux de la KfW sur la région de Kayes ou de l'AFD sur le cercle de Nioro et de Diéma. Mais, ces programmes n'arrivent pas à satisfaire une demande exponentielle. Toutes ces associations de ressortissants ne parviennent pas à trouver des structures techniques pour les accompagner: le problème est donc le manque de moyens financiers qui permettraient l'émergence de ces structures. C'est le phénomène limitant puisque la volonté et la motivation sont là. C'est un problème qui va s'accroître avec le temps.

Discussion

C. Jamati : C'est très intéressant et pour l'homme de l'eau que je fus on voit que la gestion est prise en compte parce qu'investir c'est bien, entretenir, c'est mieux : apparemment le laps de temps permet de voir si la structure fonctionne.

B. Porque : Oui, d'autant plus qu'on travaille sur une région, c'est à dire sur un certain nombre de villages, ce qui fait qu'on arrive à standardiser du matériel et à travers cela à avoir maintenant un parc machine suffisant sur la région pour qu'il puisse y avoir des **opérateurs privés qui viennent assurer la maintenance de toutes les installations**. Par ce biais là, on arrivera à pérenniser ce qui est fait.

M. Gérard : Un des moyens de résoudre la question que vous posez à la fin, c'est quand même le développement des compétences locales. Vous m'aviez dit qu'à l'heure actuelle, le nombre de projets était tel qu'une ingénierie locale avait commencé à se développer et qu'elle était en mesure de prendre elle-même en charge des projets. Qu'en est-il ?

B. Porque : C'est vrai qu'il y a des compétences à Bamako, surtout des bureaux d'études qui sont capables de faire les études de dimensionnement et les études financières. Il y a aussi des opérateurs pour réaliser des forages, pour faire de la topographie mais à des prix parfois très élevés. Cependant, il y a tellement eu de problèmes à une époque, que les gens de cette région – et surtout les associations – sont assez méfiants vis à vis d'un certain nombre d'opérateurs parce que dans le passé ils ont payé très cher et n'ont pas eu les résultats escomptés. En plus, les associations sont très courtisées par ces gens là et il faut donc parvenir à identifier des opérateurs qui soient compétents et honnêtes.

I. Sacko : Ce que je veux ajouter en tant que ressortissant, c'est que nous avons déjà eu écho de ce que M. Porque fait et écho de ce beaucoup d'opérateurs sur place sont en train de faire : on a fait un choix parce qu'effectivement quand on travaille avec Eau-lambda, la main-d'œuvre locale est utilisée et cela est très important dans la réduction des coûts et la prise en charge du projet. Sans le travail des villageois, le montant du projet ne serait plus 450.000 euros mais 600.000 euros. Pour 110 ressortissants, cela aurait donc pris plus de temps pour rassembler l'argent et entre temps le problème de l'eau n'aurait pas été résolu. Voilà pourquoi nous avons choisi de travailler avec cette ONG.

Texte issu des notes prises par Adeline Chambe, sans validation des auteurs

LE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LES PAYS DEVELOPPES

Jacques Stevenin, directeur de la prospective et du suivi territorial à l'EPA de Sénart.

Jacques Stevenin est ingénieur, il a été directeur adjoint de l'APUR, secrétaire général de l'IAURIF et est à présent directeur de la prospective et du suivi territorial à l'Etablissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle de Sénart. Il est en charge notamment des stratégies d'agglomération de Sénart dans le contexte du sud francilien. Il monte des opérations de développement et de requalification. Les relations internationales ont toujours occupé une place importante dans ses différents postes. Il aborde dans son intervention le thème du développement local dans les pays développés.

Je vais essayer d'évoquer brièvement ces questions du développement local, pas nécessairement économique d'ailleurs, dans les pays dits développés et notamment en Europe.

Qu'est ce que le développement local ?

Le développement local est quelque chose d'assez difficile à circonscrire, il s'agit plutôt d'une **nébuleuse** : Il y a autant d'expériences différentes que de sites et les choses sont très évolutives d'une situation à l'autre. Ainsi, on ne met pas en œuvre nécessairement les mêmes outils, on ne trouve pas les mêmes solutions et les moyens de faire sont radicalement différents. C'est pourquoi, je ne pense pas qu'on puisse asseoir un discours unifié, totalement formé et construit sur ce développement dit local. En revanche, on peut trouver un **certain nombre de troncs communs** qui permettent de comprendre ce qu'il peut être, sur quoi il repose et comment il peut se mettre en place.

Les origines du concept de développement local

Ce concept de développement local est assez récent. Il a émergé dans les années 1950 avec notamment les travaux de John Friedman sur la théorie du développement endogène. En fait, il s'agit d'un développement qui, d'une part, s'adresse à un territoire restreint et qui, d'autre part, vient du local en s'appuyant sur des ressources natives. On l'oppose en cela au développement exogène d'un territoire qui trouve son origine, par exemple, dans l'arrivée de grandes entreprises avec leurs capitaux, leurs moyens et leurs effets d'entraînement, ou dans l'intervention de l'Etat. Depuis ces années 1950, on a assisté à une révolution mondiale qui a tendu à privilégier l'émergence et la construction des projets au plan local, et leur portage à partir des ressources locales. Ce n'est bien sûr pas totalement nouveau, on fait du développement local depuis plusieurs siècles, mais sa conceptualisation, son érection en moyen de gouvernement, remonte à une cinquantaine d'années seulement.

En France et dans les pays développés en général, ce concept s'est mis en place plus tardivement, dans les années 1980, sous un double effet, au moins en France, d'une crise économique et politique, combinée à l'aspiration très forte des élus locaux d'asseoir leur pouvoir et gérer directement leur territoire. La décentralisation des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, en libérant les initiatives locales, a été sans doute le vecteur essentiel du développement local. Les différentes initiatives de décentralisation d'acteurs privés, le monde de la banque notamment, ont agi dans le même sens. Les perspectives actuelles d'accroissement des compétences des collectivités locales vont encore accentuer les actions entreprises dans le cadre local.

Ce développement local s'inscrit à la convergence de plusieurs logiques :

- **une logique de marché** : ce sont les entreprises qui sont le moteur principal, c'est l'économie qui apporte les ressources. Il s'agit d'une logique orientée puisque les entreprises travaillent dans leur sens.
- **une logique d'Etat** : il s'agit d'assurer la cohésion, l'équilibre, de corriger, de remettre de l'harmonie entre les territoires.
- **une logique des territoires** : eux-mêmes sont porteurs d'identité et porteurs de leurs propres intérêts.

La formalisation du concept et son évolution

Dans tous les pays européens et en France en particulier, on constate une évolution de la formalisation du concept au travers de procédures. En France, les premières formalisations sont nées des politiques impulsées par la DATAR en faveur des pays à la fin des années 1970 et au début des années 1980, relayées ensuite par les actions du Groupement Interministériel de Développement Economique Local (GIDEL). Le concept était avant tout orienté vers le rural. Puis progressivement, cela a fait boule de neige. Le tourisme patrimonial et l'économie locale ont évolué vers l'urbain et le social qui a été de plus en plus pris en compte. Ces approches ont ensuite évolué vers une logique de durabilité, c'est à dire une logique beaucoup plus intégratrice, avec la mise en place des processus de développement respectueux de l'avenir. Il s'agissait d'étudier la manière dont ces territoires pourraient se reconverter et être réappropriés par les générations futures.

Les procédures abondent. Il y eut tout d'abord celles à dominante rurale avec les parcs naturels régionaux, les contrats de pays, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement. D'autres, à orientation plus économique ou sociale se sont juxtaposées : les comités locaux de bassins d'emplois, le développement social des quartiers, les contrats de ville et enfin, depuis quelques temps, les projets d'agglomération issus de la loi dite « d'orientation et de développement durable ».

Les outils ne manquent donc pas en terme de formalisation. Ils ont en commun la recherche de la pertinence du territoire sur lequel on décide localement de travailler et de bâtir un projet. Ce sont, par ailleurs, des territoires actifs : il faut qu'il y ait envie de faire en commun, ce qui n'est pas toujours le plus évident. Ensuite, il faut qu'il y ait au sein des partenaires des qualités d'écoute et de compréhension : il y a un souvent un gros travail de traduction franco-française à faire au préalable, simplement pour arriver à se dire des choses, à se comprendre. Ce peut être assez difficile car chacun travaille avec ses coutumes, ses rites, ses propres intérêts. Introduire cette idée de respect du partenaire est quelque chose de très important si on veut parvenir à une vision globale, intégratrice et partagée entre tous. La pierre philosophale reste encore à inventer, il n'y a pas de recette infaillible pour cela. Mais les qualités des personnes impliquées à l'échelon local sont la clé fondamentale du bon fonctionnement de ces mécanismes de développement dits locaux.

Comment faire du développement local ?

Une méthode ?

Il y a des méthodes et surtout des adaptations des méthodes aux circonstances et aux caractéristiques de chacun des territoires. A l'origine, il faut bien sûr un projet, ou au moins son idée. Quand il n'y a pas de projet et pas de méthode pour élaborer le projet, alors il ne se passe pas grand chose. C'est une banalité, mais elle est importante à dire. Les Chinois ont une formule pour cela : *quand on n'a ni pont, ni bateau, à quoi bon songer traverser la rivière*. Ainsi, quand on n'a ni discours, ni méthode pour y parvenir, il est sans doute vain d'entreprendre. Ceci posé, le chaînage des opérations à entreprendre est désormais classique.

- **Un diagnostic de territoire** : Par diagnostic, on entend comprendre les situations et leurs causes. Il faut souvent se débarrasser d'idées préconçues. De même, quand on demande aux personnes

impliquées sur le territoire de s'exprimer sur leur estimation de la situation et de ses causes, on a parfois quelques surprises. Il y a des techniques d'observation éprouvées, quantitatives et qualitatives, qui peuvent être mises en œuvre n'importe où, même si tous les territoires ne disposent pas du même niveau de moyens.

- **L'élaboration d'un projet** : Ce n'est pas toujours très simple et ce d'autant moins qu'on est nombreux. Dans le même temps, être nombreux dès le départ, impliquer l'ensemble des partenaires concernés, c'est aussi se donner des chances supplémentaires d'aboutir et de se mettre d'accord à la fin. Pour cette phase d'élaboration, il n'y a pas de technique uniforme, il faut à chaque fois l'élaborer en situation, en fonction des partenaires et de leur sensibilité. C'est aussi le moyen de définir des remèdes qui soient crédibles, c'est à dire, au-delà de leur simple faisabilité technique ou financière, qui soient acceptables par les partenaires.
- **L'appropriation, l'acceptation du projet** : Le projet global aura des chances de se mettre véritablement en place si tout le monde se l'est approprié. La phase d'imprégnation, d'intégration, d'acceptation du projet, qui va se heurter à certains intérêts particuliers, est extrêmement importante. Selon la manière dont on s'y prend pour l'élaborer, on arrivera à une acceptation plus ou moins profonde du projet par les partenaires.
- **L'animation du projet** : Cela signifie qu'il faut trouver des équipes techniques et des gens qui vont accepter de porter techniquement, administrativement et financièrement ce projet.
- **L'évaluation du projet** : Il faut également des outils pour évaluer les projets. Cet aspect, pourtant essentiel, est encore peu développé en France. On se dote d'assez peu de moyens pour suivre en continu l'avancement du projet, pour voir s'il fonctionne bien ou pas, pour repérer quels sont les points sur lesquels il est en train d'achopper et éventuellement mettre en place rapidement des mécanismes correctifs.

Voilà de façon un peu technocratique, rapide et extrêmement théorisante, les grandes phases classiques de la conception et de la gestion des projets.

La question des financements

Sur la question des financements, le montage contractuel est la forme la plus répandue dans les pays développés. L'Etat a développé un certain nombre d'outils sous forme contractuelle ou conventionnelle : les contrats de plan entre l'Etat et la région qui associent deux grands partenaires de l'aménagement des territoires, et visent des cibles un peu privilégiées de développement ou d'équipement. Il y a aussi les contrats de terroirs, les programmes d'intérêt communautaire, les projets d'agglomération... Plus récemment des formes d'appel à projet, assis sur des orientations de politiques de développement et d'aménagement du territoire initiées par les grands acteurs comme la DATAR ou les régions, se sont développées.

Les mécanismes sont mis en place mais leur bon fonctionnement n'est jamais gagné d'avance parce qu'à chaque fois, il faut réinventer le montage financier qui va être mis à l'intérieur d'une boîte qui va s'appeler « contrat de... ». C'est un travail de recherche de financement, de négociation, tout à fait classique. La distinction entre pays dits développés et pays dits en voie de développement est assez artificielle. Les choses sont peut être plus transparentes, plus balisées d'un côté, mais les problèmes, les mécanismes sont les mêmes partout.

La question des partenaires

Dans le montage d'un projet de ce type, leur choix est fondamental. Il faut bien les identifier dès le départ, ne pas se tromper et savoir les capter et les maintenir comme partenaires jusqu'à l'aboutissement du processus. C'est un travail de conviction, d'intégration, de convergence sur le projet, qui va se faire tout au long de la phase d'élaboration. Ces partenaires peuvent être très nombreux, il y a les collectivités territoriales, l'Etat, les investisseurs, mais aussi le monde associatif qui sera très souvent un vecteur opérationnel très important. La question va être de faire comprendre aux uns et aux autres le point commun sur lequel on peut tous travailler et avancer conjointement. Il

n'existe pas de recette mais une délicate alchimie fondée sur la capacité à écouter l'autre, le comprendre, l'interpréter. La décentralisation a été une chance qui, au-delà des compétences attribuées, a donné envie aux collectivités locales de s'exprimer, de faire et de monter ce type de projet.

Il s'agit avant tout d'une démarche, d'un état d'esprit qui n'est pas indiscutablement spontané. C'est un processus, un travail collectif d'apprentissage que chacun doit faire, sur lequel on peut échanger et informer, mais qui se prête mal à un transfert « clés en main ». C'est donc à chacun, au-delà de quelques grandes balises élémentaires de la démarche, de faire sa propre expérience du développement local.

Discussion

Question de la salle sur une vision du développement local qui serait trop lisse, trop angélique et qui oublierait les conflits d'intérêts politiques ou économiques qui existent entre les différents acteurs :

J.Stevenin : J'ai un angélisme naturel qui me facilite ce genre de discours. Je vais vous raconter une histoire très concrète. Je travaille sur un territoire administrativement reconnu, une ville nouvelle qui est en pleine phase de développement. Je suis arrivé il y a un an et demi alors qu'un **projet d'agglomération** était en cours de fabrication depuis 3 ans. (On est en train de le sortir aujourd'hui). Pendant cette année et demie, on a **repris le diagnostic** : on est sorti du recensement pour étudier des choses un peu plus précises comme les ressources des gens, le fonctionnement associatif... Ensuite, on s'est rassemblé avec des élus locaux, on a **discuté**, on a essayé de faire ressortir les ressources locales, de comprendre la structuration du monde associatif, les conflits politiques entre les uns et les autres, les conflits d'intérêt entre les différents groupements. Après, on a mis en place un système pour savoir comment associer les gens et comprendre leurs revendications, (habiter à la campagne dans une jolie petite maison) pour aller vers ce diagnostic, cette compréhension des territoires. La logistique a été le gros moteur du développement de ce territoire et elle l'est encore : c'est bien tant que ça rapporte de la taxe professionnelle mais en même temps, cela génère quelques nuisances ou du moins, c'est l'impression dominante. Tout le travail consiste donc à **expliquer à des gens qui ont des objectifs radicalement contradictoires quel est l'intérêt de chacun dans le projet** et comment ils peuvent accepter certaines formes de développement. Il s'agissait donc de comprendre où étaient les différents groupes, comment ils étaient formés, pour avancer vers quelque chose que les gens arrivent à accepter. Là, on est très loin de l'angélisme, on est au contraire dans le très concret.

Je vais vous donner un second exemple. Il y a un an et demi, il y avait un **projet formidable de maison de l'emploi** avec l'idée d'y mettre l'ANPE, le traitement social du chômage...C'était une maison du chômage, une maison de la pauvreté, une maison de la misère. Nous avons eu quelques **débats locaux qui ont permis de faire évoluer le projet**. Ce qu'il fallait, me semblait-il, ce n'était pas cela mais des tables et des chaises avec un bistrot au milieu pour que les gens concernés se rencontrent. Ces débats ont été l'occasion de s'apercevoir qu'on ne connaissait pas les industriels implantés localement, qu'une grande partie de ces industriels étaient des chaînes internationales de logistique dont l'implication dans le territoire était voisine du zéro absolu et que tous les autres, nous ne les connaissions pas. Là aussi, on a fini par évoluer. On a fabriqué un **lieu ou plutôt une mécanique** qui doit permettre aux gens impliqués sur le territoire ou ayant un intérêt au bon fonctionnement de ce territoire, **de se rencontrer** et de dégager conjointement des pistes d'action en terme de formation, de fourniture de services, d'aménagement d'une offre foncière adaptée et d'infrastructures collectives. Cela aussi, c'est du développement économique local. C'est pourquoi, je disais qu'il n'y avait pas de recette parce qu'à chaque fois il faut se caler sur le territoire pour trouver la bonne problématique, le bon angle d'attaque et le bon partenaire. Les techniques de négociations sont parfois un peu musclées bien sûr parce qu'en arrière plan il y a des **questions d'intérêts**

économiques, financiers et que tout le monde spontanément n'est pas prêt à tout partager : cela nécessite une grande envie de faire. Il faut un **portage politique** très important.

M. Belliot : Je voudrais souligner le fait qu'au niveau local aussi il y a de la politique et que tout ce discours sur le projet a tendance à le gommer. Cela m'amène à poser une question sur le rôle central de l'ingénierie : qui est ce qui fabrique ces projets ? Ce sont des gens comme nous, c'est notre métier pour la plupart d'entre nous, quel est notre positionnement, quelle est notre légitimité ? Nous sommes ceux qui retissent l'ensemble des relations entre les gens pour les faire adhérer à un projet qui les mettra d'accord. Je me pose la question du statut de l'équipe d'ingénierie qui est au cœur de la fabrication du projet. Est ce quelle a une légitimité en soi ? Qui la contrôle ? Quel est son avenir ?

J. Stevenin : Une fois de plus, est-on en position d'avoir une réponse univoque à ce type d'interrogation par ailleurs légitime ? Je dirais qu'il y a beaucoup de situations extrêmement contrastées. Bien sûr, il faut des équipes d'ingénieries puisque tout cela nécessite un support technique pointu, mais **ne pas travailler très solidairement avec le politique est condamné à l'échec**. Une très forte implication du politique local est nécessaire. C'est le vieux discours sur la question de la démocratie, de la démagogie et de la technocratie ou, comment ces trois pôles arrivent à s'articuler pour produire quelque chose qui procède peu ou prou de l'intérêt dit général. Je redeviens volontairement un peu angélique. Il faut se garder de jouer les démiurges éclairés en étant technicien. La difficulté est de savoir rester dans son rôle mais de travailler conjointement, dire sincèrement ce qu'on a à dire, selon ce que l'on peut techniquement apporter. Là non plus, je n'ai pas de réponse toute faite, on trouve les solutions sur un territoire, sur un milieu, avec les gens qui sont en place.

Sur notre petit bout d'espace de la région Ile-de-France, on a mis en place des « **ateliers prospectifs** », c'est un nom très chic, mais c'est en réalité très simple. Le premier mercredi de chaque mois, on réunit les 10 maires des communes, les deux présidents de SAN et leurs équipes et on leur propose un sujet. On discute de ce sujet dont on essaie de faire en sorte qu'il soit de portée générale et qu'il soit bien un projet d'échelle d'agglomération. On essaie d'en tirer à chaque fois une feuille de route. Sur cette base là, chacun fait son travail en fonction de ses compétences propres et des outils dont il dispose. On peut appeler cela de la **gouvernance**, c'est un mot que je n'aime pas parce qu'on ne sait pas trop comment le définir, mais appelons la gouvernance. Parfois, le technicien est amené à outrepasser son devoir d'analyse et de proposition pour aller un peu en amont des choses. Mais, dans ces lieux et après douze rencontres, on arrive à se dire des choses, y compris des choses qui fâchent. Il y a en effet un degré de confiance, de respect mutuel qu'il faut finir par avoir entre le politique et le technique, mais il est nécessaire que chacun reste à sa place. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas parfois quelques récriminations, quelques protestations mais c'est un bon moyen de décrire des choses et de crever des abcès avant qu'ils ne deviennent véritablement difficiles à résorber.

LES PERSPECTIVES DE RECOURS A L'EMPRUNT PAR LES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES PVD ET NOTAMMENT EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Victor Chomentowski, consultant et enseignant.

Victor Chomentowski est économiste, expert en finances locales et fiscalité locale. Il est aussi enseignant à l'université Paris I, Magistère d'Aménagement, et il préside « Conjuguer », une société d'étude destinée aux collectivités locales. Il a réalisé plusieurs centaines d'études en France et à l'étranger.

Spécialisé dans le financement des infrastructures des collectivités locales, je ne vais donc pas parler du financement du développement local au sens général mais uniquement du recours à l'emprunt pour parvenir au développement local. Mon exposé reposera en grande partie sur mon expérience africaine, sachant que d'autres PVD peuvent avoir des configurations un peu différentes, par exemple en Amérique du Sud.

L'emprunt pour les collectivités locales reste controversé

Dans l'ensemble des pays du monde, le **financement des investissements des collectivités locales repose toujours sur trois ressources** :

- l'autofinancement : il dépend de la capacité d'épargne des collectivités locales et, dans le cas d'équipements marchands, des produits de la tarification qui pourront financer en totalité ou en partie la réalisation des équipements ;
- les subventions : elles peuvent venir de l'Etat ou de bailleurs de fonds nationaux ou internationaux ;
- les emprunts : s'ils existent, ce qui n'est pas toujours le cas, rappelons qu'il s'agit d'une ressource qui n'est pas définitive. Il faudra rembourser l'emprunt et c'est la capacité d'épargne qui formera la garantie des futurs remboursements. Les emprunts permettent d'étaler la charge entre les générations et de lisser les efforts financiers.

A ce stade, je retiens une première idée qui ne semblait pas du tout être controversée ce matin dans le cas de la microfinance : il s'agit du principe de l'emprunt en tant que moteur du développement. Cependant, pour les collectivités locales, il y a toujours eu et il y a encore un **débat sur l'opportunité de l'emprunt**. Certains pensent qu'il vaudrait mieux opérer le financement des équipements uniquement par subventions.

Pourtant, dans la plupart des pays du monde, des systèmes de financement par emprunt des collectivités locales ont été mis en place. Encensé ou diabolisé depuis la bible, l'emprunt est bien une affaire qui interpelle tout un chacun. Le taux d'intérêt, les frais financiers semblent à certains intolérables : payer un banquier est quelque chose qui n'est pas toujours très simple, ni toujours bien vu.

L'emprunt, facteur clé du développement

Je considère l'emprunt comme un facteur fondamental du développement :

- Il déplace les ressources d'épargne inutilisées, par exemple, de l'agriculture vers les secteurs industriels, commerciaux, voire vers les secteurs urbains, ou vers le financement de la ville.
- Il est un élément d'anticipation du futur, il repose chez l'emprunteur sur l'idée qu'il aura des revenus qui lui permettront de rembourser l'emprunt. Chez le prêteur, cela repose sur l'idée que l'emprunteur aura la possibilité de rembourser grâce à ses revenus futurs. Cette idée des revenus futurs par rapport aux revenus qui existent à un certain moment est un des moteurs du développement.

Ces **revenus futurs sont de diverses sortes** : revenus directs des projets, revenus indirects liés à la fiscalité locale (taxe sur le logement par exemple ou sur les entreprises), et enfin les revenus économiques. Parmi ces derniers, notons l'éducation par exemple, qui va se traduire par des recettes à long terme pour l'économie.

Chaque type de revenu correspond à des classes différentes de risque et chaque classe de risque aura son **système de garantie**.

- Le risque projet : c'est le cas lorsque le financement repose uniquement sur des revenus directs des projets.
- Le risque client ou risque de contrepartie : lorsque les revenus sont indirects, reposant sur des transferts de l'Etat ou la fiscalité locale, par exemple, on se base sur les recettes globales de la collectivité ; il s'agit alors d'un risque « client », ce que les banquiers appellent un *risque de contrepartie*. La question que se pose le banquier est la suivante : est-ce que l'emprunteur aura la contrepartie pour rembourser l'emprunt quelle que soit la nature de ses revenus ? Or, le risque « client » est considéré comme très élevé notamment en Afrique sub-saharienne mais aussi dans beaucoup de pays en développement. Ceci résulte du fait que les banquiers traditionnels ne connaissent pas ou connaissent mal et se méfient de la clientèle publique en générale, et publique locale en particulier. Le risque de contrepartie est donc considéré comme très élevé.
- Le risque dit souverain : ce sont des risques de nature plutôt politique ; un pays peut décider de ne pas rembourser sa dette. Il se met en position de négociation où le plus faible joue de sa faiblesse pour faire pression sur ses banquiers et obtenir des moratoires (cas de l'Argentine aujourd'hui, par exemple). C'est donc un risque important pour les banquiers. Dans le cas des collectivités locales, on considère qu'il y a un *risque sous-souverain*, c'est à dire qu'il peut devenir de nature souveraine : on l'a vu en France avec l'affaire dite d'Angoulême. Une ville comme Angoulême ne peut pas disparaître, il ne peut pas y avoir un trou à la place d'Angoulême, on ne peut pas la raser parce qu'elle est en cessation de paiement. Elle a continué d'exister et les banquiers ont payé. Il y a donc effectivement des vrais risques au niveau des collectivités dans le monde entier. Tous ces risques appellent des garanties différentes.

Je voudrais revenir sur un point qui est important pour les collectivités locales ; il s'agit de l'effet de levier et des effets de lissage de l'emprunt. L'emprunt a un effet de levier immédiat puisque, si on a une capacité de dépense de 10 et qu'on vous prête 100, alors on a une capacité de dépense de 110, cela entraîne un effet de levier de 10. Cela semble évident même si bien sûr il faudra rembourser. Mais il y a un effet d'accélération des investissements qui a eu une influence considérable pour l'équipement urbain, par exemple en France.

Par ailleurs, l'emprunt a également des effets de lissage. La plupart du temps, le financement des investissements des collectivités nécessite que soient d'abord réunis l'ensemble des ressources destinées à la réalisation des opérations. Il est clair que sans emprunt, sans le recours à un tiers financeur, on va être limité à ses ressources propres et à la rigidité de leur évolution une année sur l'autre : ceci entraîne un ralentissement, une stérilisation provisoire des ressources jusqu'au moment où la somme qui sera nécessaire sera réunie. Un tel comportement est celui des petites communes françaises pratiquant la politique du « bas de laine » : elles épargnent pendant plusieurs années pour pouvoir financer un équipement important. Cette thésaurisation est inefficace du point de vue

économique. Au contraire, on peut imaginer que, tout ce qui va permettre d'accélérer le processus, comme l'emprunt, assouplissant le dispositif, sera plutôt favorable.

Bien sûr, l'emprunt n'est pas gratuit, il y a une contrepartie. L'emprunt coûte en effet et il coûte plus ou moins cher. Ce matin, on a entendu les taux élevés qui sont pratiqués dans les pays évoqués par exemple en micro-finance. Mais ces taux ne m'ont pas stupéfait puisqu'en Namibie par exemple, les usuriers proposent couramment des taux de 100% par mois !

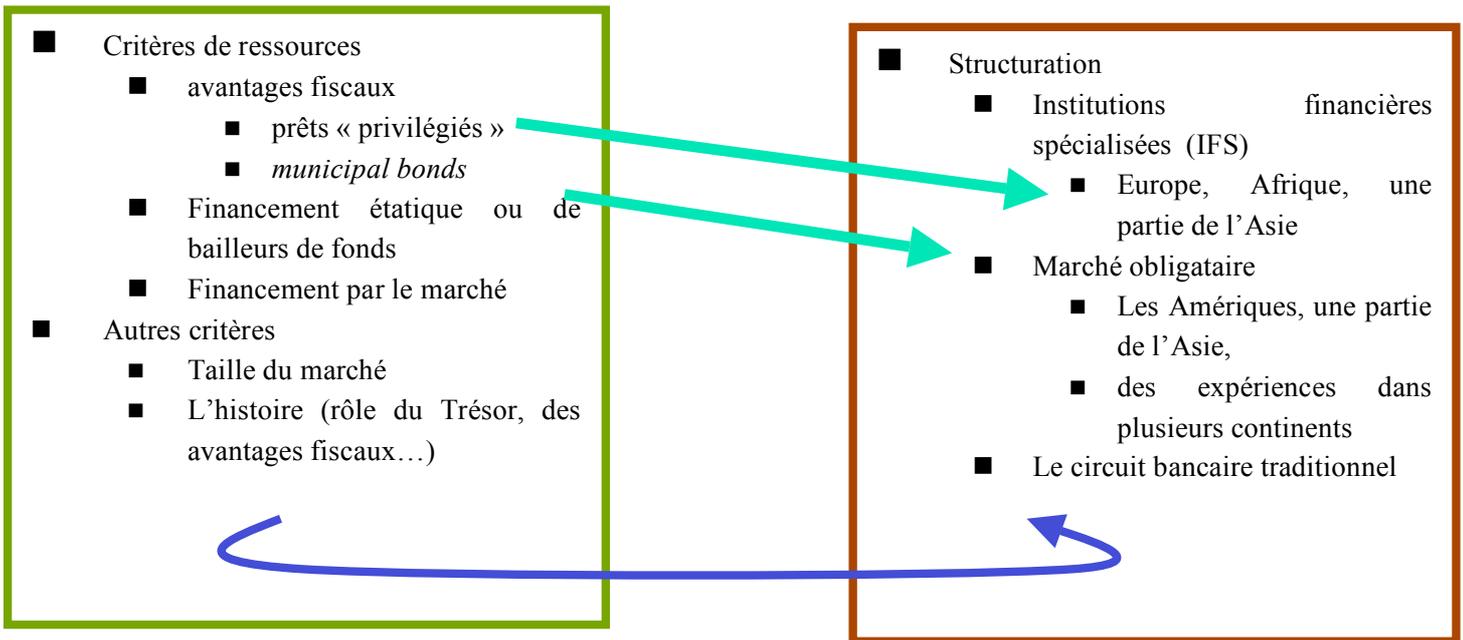
L'emprunt à quel taux ?

Doit-on laisser uniquement jouer le marché en ce qui concerne les taux. La théorie économique classique est claire : toute intervention sur les taux entraîne une distorsion dans l'allocation optimale des ressources. A chaque fois qu'on aide un sous-ensemble particulier, cela va perturber le système. En pratique, aucun pays ne respecte la théorie puisque dans presque tous les systèmes financiers qui existent, même dans les pays les plus purement libéraux, il y a toujours des sous-systèmes particuliers. Nous en avons un en France qui ne concerne plus que le logement social et, partiellement, les collectivités locales : il s'agit du système de prêts de la CDC adossé à la **ressource du livret A des caisses d'épargne** qui est **détaxé**. Les épargnants ne paient pas d'impôts et, en contrepartie, ils sont moins rémunérés : cette moindre rémunération permet de financer des équipements à des taux inférieurs au taux du marché. Aux Etats-Unis, tout bon gestionnaire de patrimoine possède des obligations des villes, appelées *municipal bonds*, qui ont la particularité d'être **détaxés**. On revient par une autre méthode à la même idée : détaxer le revenu du capital pour avoir des taux plus faibles, pour pouvoir financer les opérations longues, en particulier celles des collectivités locales.

La pulsion vers **l'égalité des conditions** est très forte. Quel que soit le niveau de leurs ressources, ou de leur capacité financière, tous les emprunteurs voudraient bénéficier de la même condition en terme de taux et de durée, c'est à dire la plus favorable. C'est ce qui a existé dans de nombreux pays européens ou africains (CDC en France, CSPCL en Tunisie, par exemple). L'égalité de traitement, lorsque la ressource est rare risque d'entraîner un contingentement des prêts par des conditionnalités fortes. Ces conditions, adaptées aux collectivités les plus pauvres afin qu'elles aient accès à l'emprunt finissent par s'imposer à tous. Il y a un risque de nivellement par le bas qui peut finir par handicaper la totalité du marché.

Dans le schéma ci-contre, les deux flèches vertes indiquent que selon le type de défiscalisation, on va avoir des systèmes de financement différents. Lorsqu'il existe des ressources comme celles provenant de l'épargne populaire (caisse d'épargne), vont se créer des institutions financières spécialisées. Lorsque la ressource est représentée par des émissions obligataires, ce sera plutôt le marché obligataire qui sera favorisé.

Les trois modes qui correspondent à des types de ressources différentes



Le financement des investissements publics en Europe

Avant de revenir sur les pays en voie de développement et sur l'Afrique en particulier, je propose quelques informations concernant le financement des investissements publics en Europe.

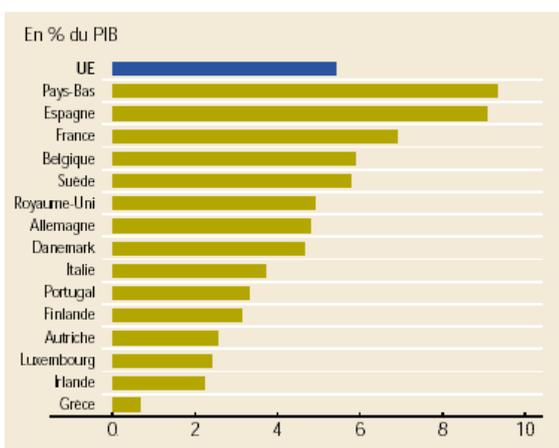
Les dépenses publiques en Europe représentent environ **47% du PIB européen**.

Les **dépenses publiques locales** s'élèvent à un peu plus de 1.000 milliards d'euros soit **2.800 euros par habitant**. En France, le ratio est de l'ordre de 2.000 euros par habitant.

En matière d'investissement public local proprement dit, la France se trouve en 4^{ème} position avec 550 euros par habitant, loin derrière l'Irlande et le Luxembourg qui atteignent 1.000 euros, la moyenne européenne étant à 360 euros par habitant.

Par ailleurs, 1,5% du PIB européen est consacré à l'investissement public local. L'investissement est en partie financé par la dette qui représente 5,4% du PIB soit une dette publique locale de 1.300 euros par habitants. Cette dette est essentiellement bancaire, il y a très peu d'émissions obligataires. (source des tableaux : Dexia)

DETTE PUBLIQUE LOCALE/PIB EN 2002



INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL EN EUROS PAR HABITANT EN 2002

Irlande	1 090
Luxembourg	1 020
Pays-Bas	570
France	550
Finlande	500
Suède	500
Italie	420
Danemark	400
Espagne	390
Portugal	300
Allemagne	240
Royaume-Uni	230
Belgique	170
Autriche	160
Grèce	120
Union européenne	360

La situation en Afrique

Si on revient sur la situation africaine, le **système bancaire traditionnel n'intervient pratiquement pas**. J'ai travaillé dans environ 15 pays d'Afrique sub-saharienne, je n'en ai pas vu. Cette situation est en évolution, mais, pour le moment la plupart des opérations reposent sur des **Institutions Financières Spécialisées** (ISF) et non pas sur le système commercial bancaire traditionnel. On trouve ces ISF un peu partout, certaines sont anciennes, certaines sont en bonne santé, d'autres sont moribondes. Par ailleurs, il y a quelques émissions obligataires.

Je classe ces institutions financières en **trois catégories** :

- Les ISF plutôt « administratives » : elles sont nées du démembrement de directions générales de collectivités locales ou d'initiatives étatiques puissantes ; c'est le cas pour la CSPCL en Tunisie, le FEC au Maroc, la DBSA en RSA, le FEICOM au Cameroun.
- Les ISF nées de l'initiative de bailleurs de fonds en liaison avec des projets urbains : elles ont vu leur santé flageoler avec les projets eux-mêmes, soit parce que les projets étaient arrivés en fin d'existence, soit parce qu'ils n'ont pas encore été reconduits. C'est le cas, par exemple, du Fonds de prêts des collectivités territoriales de Côte d'Ivoire (FPCL).
- Des organismes de financement qui ne reposent pas sur des prêts mais uniquement sur des subventions : le FICOM (fonds d'investissement des communes) au Burkina Faso qui a ses bailleurs de fonds et qui répartit des subventions, ou le FEC (Fonds d'équipement des collectivités) au Sénégal.

Les prêts aux collectivités se développent lentement

Si les prêts se développent très lentement, c'est tout d'abord parce que la **décentralisation est encore en devenir**. J'écoutais avec intérêt les exemples de financement de l'eau au pays Soninké parce que c'est un système de fiscalité formidable ; si on arrivait à le mettre en place au niveau communal dans beaucoup de villes africaines, cela marcherait bien mais c'est rarement le cas. La décentralisation est en devenir et elle pose parfois des problèmes : coexistence de systèmes concurrentiels, instabilité politique.

Par ailleurs, les **ressources des collectivités sont extrêmement limitées**. Elles s'élèvent au maximum à environ **30 euros par habitant** et par an, c'est à dire **30 fois moins** que la moyenne européenne au niveau des ressources. Ensuite, la capacité de **maîtrise d'ouvrage est faible**. Enfin, la **taille des marchés est insuffisante** : chaque pays a très peu de villes qui pourraient atteindre, dans des conditions de marché, un financement par emprunt. Même avec des financements adoucis, beaucoup de villes ne pourraient pas facilement rembourser des emprunts.

On peut également ajouter la **concurrence des conditions concessionnelles** des bailleurs de fonds.

Au total je remarque que :

- le Crédit Foncier du Cameroun (CFC) a pu consentir trois ou quatre prêts à des coûts d'intermédiation extrêmement élevés,
- le FPCL a pu faire 30 prêts en 10 ans,
- l'Agence de Développement Municipal (ADM), 60 prêts en 4 ans.

Cette évolution me rend pourtant assez optimiste parce que je note une évolution favorable : il y a peut être une chance de multiplier les institutions et les possibilités de prêts, en tout cas pour les collectivités.

Le marché émergent :

La situation des collectivités est extrêmement hétérogène : elles ne sont pas toutes aussi pauvres ; certaines disposent de relativement plus de ressources que d'autres. Les **réformes fiscales ou l'évolutions des IFS sont prometteuses.**

Je prends l'exemple de l'expérience de l'Agence de Développement Municipal au Sénégal. Ce qui est positif est l'effet d'anticipation : les collectivités ont vu qu'il allait se passer quelque chose et que ça valait la peine de rembourser les prêts. La pire des choses serait d'appliquer le principe qui forme le titre d'un film de Woody Allen : « Take the money and run ». Si emprunter consiste à prendre l'argent avec l'idée que jamais on ne le remboursera, le système ne fonctionnera pas. A partir du moment où l'emprunteur se dit, si je rembourse, je pourrais emprunter à nouveau, on est déjà dans un système positif d'anticipation. Dans le cadre de l'ADM, où il y a un système de remboursement adapté, à ma connaissance, cela marche.

Les masses financières :

Il y a en Afrique Subsaharienne des masses financières qui ne sont pas à négliger, et pas simplement à Montreuil dans les communautés Soninké. On estime les ressources de fonctionnement dans la partie de l'Afrique subsaharienne à 365 millions d'euros, ce qui pourrait permettre un encours de 200 millions d'euros à terme. Il s'agit d'un potentiel qui est à peine entamé puisqu'il n'y a pratiquement pas de prêts dans la zone. Il comprend le potentiel de communes aux risques très hétérogènes et qui demandent à être évalués.

La question des garanties :

Face à ces risques, **quelles garanties peut-on obtenir de la part des collectivités locales ?**

- Les sûretés réelles via des montages techniques : On a longtemps cru que les collectivités ne pouvaient pas apporter des *sûretés réelles* en partant du principe que le patrimoine public est inaliénable. Je crois que ce n'est pas là qu'est le vrai problème parce qu'on peut toujours faire des montages de telle façon que l'équipement n'appartienne pas en réalité ou en totalité à la collectivité locale. On peut envisager par exemple que des sociétés d'économie mixte possèdent ces équipements. Il y a donc une possibilité, qui n'a jamais été pratiquée ou très peu, de récupération de ces sûretés réelles. On parle ici d'équipements cessibles, il n'est pas question de récupérer une mairie ou une école, par contre un marché, un parking pourquoi pas ?
- La capacité d'épargne de la collectivité : c'est la base même de la garantie, et la meilleure. Elle est alimentée par les ressources générales et fiscales et c'est le *risque de contrepartie* qui intervient.
- Les comptes séquestres : ce sont des comptes bancaires qui sont alimentés par des ressources d'un projet et qui permettent de sécuriser ces ressources. On est alors face à un *risque-projet* : si le projet a été mal évalué, il ne rapportera pas de ressources. S'il est basé sur des tarifs qui peuvent être manipulés pour des raisons démagogiques ou politiques, les ressources peuvent également se tarir et le compte séquestre ne sera pas alimenté.
- Le système des cautions par les tiers : la caution (rarement gratuite) fait passer le risque de contrepartie de l'emprunteur au risque de contrepartie du garant.
- L'adaptation aux capacités mensuelles de trésorerie des collectivités locales : On a eu tendance à gérer le risque des communes comme un risque souverain, comme des Etats avec des budgets annuels, et des remboursements sous forme d'annualités, en une seule fois. Or, les collectivités, surtout dans la zone subsaharienne, ont plutôt des comportements proches de celui des ménages. Elles vont chaque mois avoir des besoins incompressibles comme, par exemple, de payer le personnel pour 80% des ressources mensuelles. Il reste 20% qui peuvent représenter une capacité de financement à partager entre l'autofinancement et le remboursement mensuel des prêts.

Quelles pistes pour l'avenir ?

La première remarque est que toutes les collectivités ne sont pas égales : il faudra donc certainement **des produits et des systèmes différents** pour les communes ou les collectivités locales les plus pauvres et les autres. Certaines collectivités pourront peut-être supporter des conditions du marché ou proches du marché ou des conditions mixtes.

Je suis favorable à l'idée d'un **organisme régional** afin de limiter les coûts d'intermédiation. Aucun pays de la zone ne peut générer un volant d'activité suffisant pour équilibrer une banque limitée à chaque Etat.

Il est ensuite nécessaire de favoriser une **confiance entre les prêteurs et les emprunteurs** qui n'existe pas aujourd'hui sauf dans le cadre de l'Agence de Développement Municipale au Sénégal. Si on arrive à mettre en place un système de confiance, il sera alors possible d'amorcer un système pérenne entre l'emprunteur et le prêteur.

En conclusion, il faut utiliser l'emprunt comme accélérateur du développement des infrastructures urbaines. Mais il faut être pragmatique, avec d'une part de vrais emprunts pour les collectivités locales qui peuvent rembourser et, d'autre part, des systèmes de dotations pour les autres.

Discussion

Question sur la constitution de fonds de garanties pour les collectivités africaines qui permettraient à ces collectivités d'accéder à un marché de l'emprunt plus large.

V.Chomentowski : C'est envisagé. Des systèmes de garantie d'emprunt ont été mis en place pour les PME dans une grande partie de l'Afrique de l'Ouest et je sais qu'on en parle pour les collectivités locales elles-mêmes mais cela n'a pas encore été fait. Je retiendrai une des idées qui a été dite ce matin sur le problème de la mutualisation des garanties. Il y a toujours la crainte que celui qui ne remboursera pas se dise que c'est l'autre qui paiera à sa place. Il est donc nécessaire qu'une réelle confiance entre opérateurs existe. C'est en cours.

T. Paulais : Il y a effectivement un projet ou deux de garanties en direction des collectivités locales qui ne se met pas en place pour la raison que vient d'évoquer M.Chomentowski et puis pour la seconde raison, qui à mon avis est la plus importante : les analyses divergent sur la réalité du marché solvable sur le continent africain.

Question de la salle: *Je suis consultante à mon compte, je voudrais savoir quel est le montant en pourcentage du financement, des investissements faits sur emprunt par rapport aux subventions et par rapport à l'autofinancement. Prenons les moyennes des collectivités locales en France par rapport à l'Europe et par rapport à l'Afrique. Ensuite, y a-t-il un montant qui devient dangereux parce que trop lourd ? Si je prends un exemple qui est ma commune, Palaiseau, ils sont tellement endettés qu'ils empruntent pour rembourser donc il n'y a plus de développement. Quel équilibre entre emprunt, subvention et auto-financement peut on envisager ?*

V.Chomentowski : Je ne peux pas répondre pour l'ensemble du monde mais, en France, actuellement, les investissements sont financés à peu près à 15% en autofinancement, presque 30% par des dotations diverses et 55% par emprunt. Là, je parle en moyenne, au niveau national. Ce sont les derniers chiffres connus. Je ne serais pas étonné que l'on ait des proportions similaires dans l'ensemble de l'Europe à plus ou moins 10 % près.

Sur le principe du **sur-endettement**, bien entendu aucune solution n'est parfaite : fallait-il laisser telle ou telle commune s'endetter trop ? fallait-il lancer tel type de système de prêts ? Si on croit au progrès, il est certain que le chemin est semé d'embûches. Il n'est pas rectiligne et je plaide au **droit à l'erreur** : pour qu'un grand nombre puisse un jour bénéficier d'un système favorable au développement des infrastructures, il est probable que certains auront fait des erreurs dont il auront du mal à se remettre. Ceci n'est pas typique des collectivités locales. Tout lecteur de la presse économique voit tous les jours des entreprises faire des investissements complètement délirants et constater des pertes consécutives abyssales. Ces entreprises sont gérées par les meilleurs spécialistes des meilleures écoles de gestion, donc je pense qu'il faut avoir un peu de modestie. Les élus locaux sont des amateurs et je trouve qu'il est étonnant qu'ils aient fait si peu d'erreurs. La situation en France est plutôt bonne puisque les communes se sont désendettées depuis 5 ans, donc il n'y a pas de surendettement au niveau national.

M.Gérard : il y a eu une époque en France où les collectivités locales s'étaient imprudemment endettées, il y a eu l'accident très grave d'Angoulême. Est-ce que le fait que l'Etat n'ait jamais volé à l'aide d'Angoulême, ou à peine, n'a pas eu des retombées très positives? Depuis, je constate une très nette amélioration.

V. Chomentowski : Le premier enseignement d'Angoulême a été que l'Etat a signifié qu'avec la décentralisation les communes étaient dorénavant responsables de leurs emprunts et qu'il n'était plus possible de se retourner vers l'Etat en cas de problème. Mais il y a eu d'autres phénomènes explicatifs de la bonne santé des collectivités locales en France, et particulièrement la baisse des taux d'intérêt. A l'époque d'Angoulême, en 1991, les taux d'intérêt étaient de l'ordre de 9% et ils sont tombés à 3,5% l'année dernière. Il y a eu des renégociations pour profiter de la baisse des taux qui ont entraîné des allègements de dette.

INTERVENTION DE M. NOUHA

M. Nouha, directeur adjoint des Régies et Services délégués, Ministère de l'Intérieur, Rabat.

M. Nouha est docteur en gestion de Dauphine. Il est directeur adjoint des Régies et Services délégués au ministère de l'intérieur du Maroc. Il est président de la commission technique des normes comptables de concession, membre du conseil national de la comptabilité et chef de la structure de contrôle et de régulation de toutes les gestions déléguées que ce soit la distribution d'eau, d'électricité, l'assainissement ou le transport urbain. Il a été chef de projet des gestions déléguées de Rabat, de Tanger et de Tétouan. Il connaît par ailleurs très bien celle de Casablanca puisqu'il a monté récemment le projet de transport urbain de cette ville.

Le cadre organisationnel des services publics locaux

Il y a au Maroc deux grandes entités, l'Etat d'une part et les collectivités locales de l'autre : parmi celles-ci on compte les régions, les assemblées préfectorales, les assemblées provinciales et les communes.

La **Charte Communale** de 1976, abrogée par la loi d'octobre 2002, a profondément révisé le premier régime communal institué au lendemain de l'indépendance. Cette dernière loi a permis de donner un réel sens à la décentralisation au Maroc. Les collectivités locales jouent actuellement un rôle remarquable dans le processus de développement local aussi bien sur le plan économique, social que culturel. Ce rôle s'est accentué dans le cadre des nouveaux choix qui font de la Commune un partenaire à part entière dans le processus de développement aux côtés de l'Etat et du secteur privé.

Mon exposé sera structuré autour d'une des compétences propres qui ont été attribuées aux collectivités locales. On distingue en effet les **compétences propres** (développement économique et social, finances locales, urbanisme et aménagement du territoire, services publics locaux et équipements collectifs, hygiène, salubrité et environnement, équipement et actions socioculturelles) des **compétences transférées** (réalisation et entretien des écoles, réalisation des programmes de reboisement, valorisation et entretien des parcs naturels, ouvrages et équipements de petites et moyennes hydrauliques).

Quelques données statistiques sur les collectivités locales marocaines

Les catégories de collectivités locales :

- 16 Régions
- 71 Préfectures et Provinces
- 1547 Communes (249 Communes Urbaines, 1298 communes rurales)

Avec la réforme, nous avons créé des communes urbaines en rassemblant d'anciennes communes et ceci dans une optique de rationalisation de la gestion des services. Certaines structures locales ont donc aujourd'hui des budgets très importants qui dépassent dans certains cas les budgets de certains départements ministériels et la population moyenne des communes marocaines est 10 fois la population moyenne des communes françaises.

Les dépenses des collectivités locales : 16% du budget de l'Etat et environ 5% du PIB.

Les sources de financement du budget des collectivités locales :

la TVA : 44%,

la taxe d'édilité : 9%,

les patentes : 8,5%

la taxe urbaine : 2,5%

les emprunts : 6,5% (50% du financement du programme d'investissement)

les excédents de recettes et dépenses courantes : 13,5%

les recettes issues de biens commerciaux : 16,5%

La population : 53% dans les communes urbaines, 47% dans les communes rurales. **L'effectif du personnel des collectivités locales** représente environ le tiers du personnel civil de l'Etat. Il faut noter que le ratio de taux d'encadrement a augmenté : Dans les communes rurales, il représente 7% du personnel et dans les communes urbaines 13%.

La répartition des dépenses totales de fonctionnement et d'investissement par type de collectivités locales :

Les communes rurales : 18% du fonctionnement (f) et 41% de l'investissement (i)

Les communes urbaines : 56% (f) et 45% (i)

Les préfectures de provinces : 26% (f) et 14% (i)

A noter qu'un effort énorme a été fait au niveau des communes rurales pour le développement des infrastructures ce qui explique l'équilibre de la répartition des dépenses d'investissement entre les communes rurales et urbaines.

La répartition des dépenses : le poste le plus important est celui du personnel : 40% toute collectivité confondue ; 49% pour les communes rurales et 42 % pour les communes urbaines. Pour beaucoup de communes, il y a une dotation spéciale pour compenser le déficit de fonctionnement.

Les modes d'intervention des Communes pour la gestion des services publics locaux :

Les Communes sont habilitées à créer un certain nombre de services publics et à les gérer en optant soit pour un mode de gestion directe soit pour un mode de gestion indirecte.

La gestion directe : c'est à dire par ses propres moyens humains et financiers soit dans le cadre de son budget soit dans le cadre d'un budget annexe. C'est le cas de la gestion sous Régie directe

La gestion déléguée :

La concession est le mode préférentiel : cela signifie une large responsabilité en terme d'exploitation, la maîtrise d'ouvrage et le financement des travaux confiés au concessionnaire, un régime juridique des biens distinguant les biens de la concession et les biens propres du concessionnaire et des relations financières entre concédant et concessionnaire strictement définies **La concession est la pratique la plus répandue de montage des Partenariats Publics/Privés pour la gestion des services publics locaux.** Il y a eu d'importants contrats pour la Gestion Déléguée des services publics urbains d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide : Casablanca en Août 1997, Rabat-Salé en Janvier 1999, Tanger et de Tétouan en Janvier 2002

L'affermage et la gérance, peu utilisés en pratique.

L'exemple du transport urbain

Le service de transport urbain a commencé à être délégué sous forme de concession en 1986. L'option retenue est la concession de lignes à des sociétés privées (avec responsabilité du financement du matériel roulant). Les objectifs recherchés par le choix d'opérateurs privés sont de

faire face au déficit financier et à la continuité du service public. 80 sociétés privées assurent aujourd'hui le transport public urbain dans plus de 30 villes. Les concessions ont été attribuées sur la base d'un cahier de charges et d'appels d'offres ouverts. La procédure du choix du concessionnaire a été similaire à celle des marchés publics.

Mais **les résultats** aujourd'hui **constatés ne sont pas satisfaisants**. Plusieurs enseignements peuvent être tirés pour expliquer en partie les dérèglements observés dans le fonctionnement du secteur :

- Les objectifs n'ont pas été clairement définis dans les contrats ;
- Les contrats ne prévoient pas de dispositions de contrôle et de suivi pour garantir un fonctionnement sain et pas de dispositions pour rétablir l'équilibre économique et financier des sociétés concessionnaires ;
- Un seuil minimal de lignes permettant l'équilibre économique et financier du concessionnaire n'a pas été défini ;
- Le manque de contrôle a encouragé des pratiques qui ont engendré, dans certains cas, des chevauchements de lignes et une situation de concurrence sauvage ;
- L'absence de suivi ne permet pas à l'autorité délégante et au département de tutelle d'avoir les indicateurs techniques et financiers sur le fonctionnement du secteur ;
- L'absence d'indicateurs ne permet pas de prévoir à l'avance les dérèglements et d'anticiper les corrections nécessaires ;
- Les contrats ne définissent pas avec précision les besoins et les programmes d'investissements pour y faire face ;
- Il n'y a pas d'autorité de la régulation des activités des intervenants dans le secteur (petits et grands taxis, bus, etc.) ;
- Beaucoup d'exploitants manquent de professionnalisme ;

Cette situation a amené les pouvoirs publics à définir une nouvelle stratégie pour la mise à niveau du secteur et à **revoir la procédure** et le cadre à mettre en place pour les futurs modes de gestion dans ce secteur

Cette **nouvelle procédure a été retenue pour Casablanca** en août 2004 : il s'agit d'une gestion déléguée sur la base d'un contrat avec engagement de l'Autorité Délégante d'assainir l'environnement du secteur et engagement du Délégataire sur un programme d'investissement. Des documents techniques ont défini le réseau, le patrimoine, les projections financières, le programme d'investissement. Un PDU est à l'étude, le réseau de bus devant être complété par un tramway. L'élément le plus important dans ce système de partenariat public-privé est la confiance. S'il n'y a pas de confiance aussi bien avant que pendant le contrat, ce n'est pas la peine de faire le projet. Ce sont des choses que nous sommes en train de mettre en place et nous sommes en train de lancer la même dynamique à Rabat. On est donc en train de rentrer dans une autre vision du transport urbain.

La distribution de l'eau potable et l'assainissement

- 25% de la population est desservie par l'ONEP (Office national d'eau potable) (surtout en milieu rural et dans les petits centres urbains) ;
- 35% de la population est desservie par des régies municipales ;
- 40% est desservie par des gestions déléguées.

Le cas de Casablanca :

Le contrat en vigueur a été confié le 1^{er} août 1997 à la société LYDEC (en même temps que la distribution d'électricité) :

- Ventes : 115 millions de m³/an ;

- Rendement de réseau : 72% ;
- Clients : 600 000 ;
- C.A annuel consolidé : 100 million d'Euros ;
- Effectif : 3 300 agents (y compris électricité) ;
- Durée du contrat : 30 ans ;
- Investissements contractuels : 30 milliards DH (2,9 milliards US \$) au total, dont 5 pour l'eau et 16 pour l'assainissement.

Concernant la structure de financement du projet :

- 30% **délegataire** : apport de capitaux propres et surtout emprunt et autofinancement ;
- 45% **fond de travaux** : alimenté par les participations des (nouveaux) abonnés, c'est un financement réservé principalement à l'acquisition de terrains et à la réalisation d'infrastructures ;
- 25% **travaux remboursables** : financement par les abonnés du coût des travaux faits pour leurs comptes (branchements essentiellement).

On a joué sur deux éléments important pour rendre le projet équilibré : la **durée** (par exemple pour Casablanca, on ne passait pas à 10 ans mais à 15 si) et l'**assiette géographique** (étendue au grand Casablanca).

Ensuite, on a pris garde au contrôle et au suivi de la gestion déléguée : outre le contrôle de l'Etat, l'Autorité Délégante dispose d'un pouvoir général de contrôle économique, financier et technique et des services délégués.

Il est très important de noter que, comme pour les transports urbains, **les tarifs couvrent l'ensemble des coûts sans subvention.**

Je voudrais évoquer la particularité de nos unités multiservices et donc des subventions et **financements croisés**. Il y a une certaine **solidarité des trois secteurs** de la distribution d'eau, de la distribution d'électricité et de l'assainissement liquide parce qu'ils sont tous trois une attribution locale. Par ailleurs nous désirons mettre l'accent sur la formation des opérateurs industriels nationaux. Lors du tour de table des actionnaires, nous voulons que l'actionnaire de référence ait toujours un engagement en tant qu'opérateur technique : les partenaires doivent tous être impliqués dans l'exploitation et la gestion.

Evaluation des programmes en vigueur et politique préconisée pour le futur

Après quelques années de fonctionnement, on peut relever avec satisfaction la réalisation de plusieurs objectifs :

- Investissements importants réalisés ;
- Amélioration des taux de rendement des réseaux ;
- Amélioration des taux de desserte des ménages ;
- Amélioration de la qualité de service.

Pour le futur, on peut donc conclure que **le recours à des partenaires privés** peut contribuer efficacement à une meilleure gestion des services d'eau potable et d'assainissement. Le partenariat public- privé doit être fondé sur un **contrat équilibré** et une relation de confiance mutuelle. Les avantages et les inconvénients de chacune des modalités de partenariat public-privé doivent être bien appréciés pour opter, le cas échéant, pour la modalité qui convient le mieux. Les opérations de mise en gestion déléguée doivent être par ailleurs menées par une structure publique à mettre en place dès le départ.

On peut préconiser des **mesures concrètes de mises à niveau** des établissements ou des secteurs dans lesquels on veut concéder au privé, avec par exemple des missions d'actualisation des

études de schémas directeurs, le recensement des périmètres d'activités. On devrait également voir apparaître dans les futurs contrats la **désignation de l'actionnaire de référence en tant qu'opérateur mandaté** et agissant au nom des actionnaires, l'ouverture du capital de la société à des **personnes morales ou physiques marocaines** et des **frais** d'assistance technique déterminés de façon objective à **des niveaux raisonnables** tenant compte de la matérialité des dépenses.

Discussion

Claude Jamati : Depuis peu de temps, un an environ, les collectivités locales ont un poids très important et représentent une vraie réalité au niveau décisionnel. Nous avons par exemple le cas de Casablanca qui a un budget de 2 milliards de dirhams....

M. Douha : En effet, que ce soit à Casablanca ou Rabat, les maires ont des budgets énormes, des personnalités fortes. Ils sont souvent plus puissants que des ministres. Mais un des points d'achoppement reste la déconcentration qui n'est pas encore totale. Dans beaucoup de secteurs, il fallait il y a peu encore monter au ministère pour obtenir une décision. Les derniers textes sortis ont permis de mettre en place au niveau régional des CERI (centre régionaux d'investissement) qui signifient une délégation importante du le ministère de l'intérieur. Nous attendons à présent que les autres départements ministériels délèguent également au niveau local.

A.Maria : Pouvez vous nous donner votre avis sur les tarifs mis en place par les concessions des services d'eau, nous dire s'ils posent des problèmes et s'il y a des mesures spécifiques pour l'accès des populations les plus défavorisés ?

M. Douha : Nous avons à présent deux systèmes : la tarification réglementée et la tarification contractuelle. La tarification contractuelle ne pose pas de problème tout d'abord parce qu'on a des établissements publics qui ont des tarifs publics plus chers que les concessionnaires. Ainsi on trouve le tarif le moins cher en assainissement au niveau des gestions déléguées de Tanger et Tétouan. Les tarifs les plus chers en eau sont au niveau de la régie de distribution d'Assafi et d'Aljadida. Ce ne sont pas parce que ce sont des régies qu'on a figé les tarifs, mais il y a tout un effort de mise à niveau sur le plan tarifaire qui a été fait au niveau des régies.

Deuxièmement, tous les tarifs contractuels, que ce soit pour Casablanca ou pour Rabat ont été accordés. Pour ceux qui ont été accordés en retard on a compensé l'impact parce que nous considérons qu'il est important de respecter le contrat quelques soit les conditions.

Ensuite, pour les tarifs de l'eau comme de l'électricité, les concessions et les distributeurs ont une marge. Dans les tarifs, il y a 80 à 90%, selon les cas, du tarifs qui correspond au tarif à la production, c'est l'eau acheté auprès de l'office. Nous considérons que cette marge est à un niveau supportable. En effet, le plus mauvais service qu'on peut rendre à ces services publics est celui de la gratuité : à une époque, on avait des tarifs bas, une consommation forte, des taux de rendement bas et des taux de recouvrement insignifiants et donc une situation financière des établissements insupportables qui empêchait tout investissement.

Par ailleurs, les tarifs incluent désormais des taxes de solidarité nationale : ainsi la PAGEP permet de financer des programmes. L'utilisateur d'une ville paie non seulement la marge du distributeur d'eau mais également cette taxe de solidarité nationale qui permet d'augmenter le taux de desserte et d'améliorer la qualité de l'eau dans des zones du sud ou du centre.

Le tarif doit permettre le recouvrement et le financement des programmes d'investissement.

FINANCER LES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITES LOCALES URBAINES

Sarah Marniesse et Thierry Paulais

Sarah Marniesse et Thierry Paulais sont respectivement chargée de recherche et responsable de la Division du développement urbain à l'Agence française de développement (AFD). Les éléments qui figurent dans ce texte sont largement issus des réflexions d'un groupe de travail réuni sur ce thème à l'AFD en 2004 dont les résultats feront l'objet d'une publication spécifique en 2005.

Le monde s'urbanise à un rythme qui préfigure des besoins croissants en infrastructures urbaines. Dans ce contexte, où l'on donne de plus en plus de responsabilités aux collectivités locales alors que leurs ressources restent souvent largement insuffisantes, la question du financement de l'investissement des collectivités locales devient cruciale, amenant, dans certains cas, les bailleurs à revoir leurs stratégies d'intervention.

Les fonds municipaux et autres Institutions Financières Spécialisées (IFS) sont, à ce titre, des instruments privilégiés par les Etats et les bailleurs pour contribuer au financement des investissements municipaux sous la forme de prêts en favorisant un processus de transition progressive vers un système de collectivités locales autonomes et efficaces, capables de se financer à terme directement sur le marché financier.

Les collectivités locales urbaines de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) n'ont pas toutes le même degré d'autonomie, ni toutes les mêmes capacités de gestion de leur développement. Le modèle du fonds municipal ne s'applique pas partout, et lorsqu'il s'applique, se décline en fonction des caractéristiques des collectivités locales qu'il est destiné à appuyer. Plusieurs questionnements interpellent cette problématique : Quels sont les modèles de financement des collectivités locales présents dans la ZSP ? Et que penser de leur efficacité au vu du triple objectif de développement urbain, de renforcement du rôle des municipalités et de consolidation des marchés financiers ? Les conditions d'une évolution vertueuse vers un financement par le marché semblent-elles satisfaites ?

Ces questions seront abordées de la manière suivante : dans un premier temps, seront évoquées la signification et les implications du double processus d'urbanisation et de décentralisation, notamment en matière de besoins urbains. Les modalités de financement des collectivités locales dans la ZSP seront analysées dans un second temps, en mettant l'accent sur l'IFS, dans ses différentes déclinaisons. Enfin, seront abordés les avantages et inconvénients des modèles ainsi promus et les évolutions vers des financements par le marché, évolutions théoriques et observées. Le cas du Vietnam viendra en contrepoint de cette analyse.

Entre urbanisation et décentralisation : l'enjeu du financement des investissements des collectivités locales

1. L'urbanisation des PED : tendances et enjeux

La croissance urbaine est une des « tendances lourdes » du développement des pays du Sud. La rapidité de ce phénomène, si elle porte en soi un dynamisme socioéconomique (de nombreux modèles et théories montrent qu'il existe une corrélation entre croissance économique et urbanisation), n'en

pose pas moins de redoutables problèmes : les phénomènes de congestion et le développement anarchique³, le retard accumulé dans le domaine des infrastructures de base, la multiplication des poches de pauvreté ... autant d'enjeux auxquels font face les politiques urbaines, complexes à construire et difficiles à financer.

C'est en Afrique que la croissance urbaine est aujourd'hui la plus rapide (4% par an entre 2000 et 2020), même si les ordres de grandeur sont beaucoup plus impressionnants en Asie⁴. Largement financée par des ressources prélevées dans le monde rural ou des secteurs de rente, comme le pétrole, l'urbanisation africaine a été très peu stimulée par le développement des secteurs secondaires et tertiaires. Entre 1970 et 1995, la population urbaine moyenne dans les pays africains augmentait de 4,7% par an alors que le PIB/tête moyen diminuait de 0,7% par an⁵. Cette corrélation négative, unique entre urbanisation et croissance, illustre combien les villes en Afrique sont moins un moteur de croissance et de transformation structurelle que le résultat de distorsions qui ont encouragé l'exode rural (subventions alimentaires, services publics, etc.) sans que les conditions d'un développement économique soient réunies. Les guerres, les famines ou les inondations ont également contribué à l'exode rural africain. Les villes africaines accueillent donc une population pauvre en quête de services de base.

En Asie du Sud-Est, l'urbanisation est plus ancienne. Caractérisée de longue date par leur « situation de primauté urbaine au sein de territoires très majoritairement ruraux⁶ », les grandes villes et capitales d'Asie du Sud-Est connaissent une mutation qui accompagne le développement économique régional. La ville est devenue un véritable « catalyseur de la croissance »⁷. Et bien que les pays traditionnels de la ZSP⁸ restent très majoritairement ruraux, le poids des villes y est cependant considérable. On compte par exemple, en incluant les banlieues, 1,4 millions d'habitants à Phnom Penh⁹, 4 millions d'habitants à Hanoi et 7 millions d'habitants à Ho Chi Minh Ville. Mais il reste beaucoup à faire pour équiper ces villes et préparer leur extension.

Comment rendre les villes « viables » ?

Dans les années 90, de nombreuses études ont attiré l'attention sur la détérioration des conditions de vie urbaine, en termes de besoins individuels comme de besoins collectifs. Deux types de défis ont émergé : gérer l'encombrement, d'une part, et l'anarchie de l'extension urbaine de l'autre.

Si des progrès importants ont été accomplis au cours des 15 dernières années, le retard reste considérable. En Afrique, les zones urbaines ont un grand retard en matière de services d'approvisionnement en eau « améliorés ». Plus de 150 millions d'habitants – soit près de la moitié de la population urbaine du continent – n'ont pas accès à des services d'approvisionnement appropriés. Des villes comme Cotonou ou Conakry ont des taux d'approvisionnement en eau inférieurs à 40%. On estime qu'environ 180 millions de personnes ne bénéficient pas d'un service d'assainissement approprié dans la région. En Asie, le retard est également très important et les chiffres donnent la mesure des enjeux : les trois quarts de la population mondiale qui n'ont pas accès à des services

³ Dans la plupart des PED, c'est le mouvement spontané d'urbanisation, consécutif à l'occupation irrégulière de propriétés publiques ou privées, qui crée l'essentiel des villes.

⁴ un milliard de citoyens supplémentaires est attendu entre 2000 et 2020, dont 500 millions pour la Chine et l'Inde seules

⁵ World Development Report 1999/2000

⁶ C. Goldblum, Villes en Développement n°55

⁷ C. Goldblum, op.cit.

⁸ Zone de Solidarité Prioritaire de la France

⁹ Il y en avait plus de 2 millions avant 1975, date à laquelle les Khmers rouges ont commencé de vider les villes de leurs habitants.

d'approvisionnement en eau, et plus de la moitié de la population qui n'a pas accès à des services d'assainissement vivent sur ce continent.

Face à la distance à parcourir, l'Etat ne peut seul satisfaire l'ensemble des besoins. La décentralisation est-elle appelée à jouer un rôle actif dans le processus d'accompagnement de l'urbanisation ?

2. La décentralisation dans la ZSP : un processus récent qui ne résout pas à lui seul les problèmes de développement local

Historique et état des lieux

L'espace communal (local, municipal) connaît depuis une vingtaine d'années un engouement¹⁰ à l'origine des réformes de décentralisation. Conçue pour améliorer les conditions de vie par la prise en compte la plus directe possible des besoins et la participation des populations aux affaires de la cité, la décentralisation est un choix d'efficacité technique mais aussi un choix politique qui implique une réorganisation des pouvoirs politiques et des compétences des administrations entre autorités centrales et autorités locales. C'est, pour cette raison, un processus qui ne peut exister que dans le cadre d'une démocratisation de la vie politique. Il est actuellement en cours dans la quasi-totalité des démocraties (95% des démocraties ont mis en place des gouvernements locaux)¹¹, impliquant un transfert de pouvoir, de ressources et de responsabilités aux collectivités locales.

Ceci étant, dans des contextes où les capacités institutionnelles sont souvent faibles, où les institutions démocratiques sont fragiles et les ressources rares, le processus de décentralisation peut prendre des formes très spécifiques. Le rythme de la décentralisation varie d'un pays à l'autre : quelques pays comme l'Afrique du Sud ou l'Ethiopie vont vite quand d'autres ne font qu'entamer ce processus. L'impact réel de la décentralisation varie également significativement : dans certains pays, les collectivités locales existent mais n'ont ni responsabilités bien définies, ni ressources propres.

Les différentes études qui ont tenté de dresser un bilan des réformes institutionnelles de décentralisation entreprises ces vingt dernières années mettent l'accent sur la multiplicité des situations, qui pourrait être appréhendée à l'aide d'une typologie établie à partir du stade du processus de décentralisation d'une part, et de la capacité d'absorption de l'autre.

Entre les deux extrêmes que pourraient être, dans la ZSP, le Tchad d'un côté, caractérisé par une décentralisation très peu avancée et de faibles capacités d'absorption, et l'Afrique du Sud de l'autre, qui a fait de la décentralisation un outil tout autant qu'un symbole de la démocratisation du pays, on trouve un camaïeu de situations.

Par exemple, depuis son indépendance, le Sénégal a poursuivi une politique de décentralisation progressive qui a débouché sur la création de 60 communautés urbaines et 320 communautés rurales, soit un nombre « gérable ». En 1977, le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales est mis en

¹⁰ Qui s'explique par différents arguments, non démontrés, d'ordre économique (les dépenses centralisées peuvent entraîner une allocation arbitraire des ressources et distendent le lien entre investissement et maintenance/entretien. A l'opposé, les municipalités pourraient mieux répondre aux priorités locales et favoriser une répartition équitable des services publics), d'ordre sociologique (crise des Etats ou peur du « Mondial »), d'ordre thérapeutique (G.Massiah suggère que les municipalités permettent de corriger les effets d'une évolution néfaste), ou d'ordre politique¹⁰ (l'espace municipal peut permettre de construire une stratégie qui relie volontairement la démocratie et le développement ; qui traduit un rapport entre citoyenneté, identité et territoire. Il permet de reconstruire un espace social fondé sur un Etat dont les bases démocratiques auront été consolidées).

¹¹ WDR 1999/2000

place qui, tant bien que mal, permet d'affecter 2,5 milliards de FCFA à des communautés et collectivités rurales sous forme de subventions. Si, sur le plan institutionnel, les avancées sont importantes, les capacités de programmation, d'exécution et de prise de décision des autorités locales, leurs habitudes (les maires attendaient, pendant longtemps, de l'Etat qu'il fournisse tout) et leur situation financière pénalisent le processus de développement municipal. En dépit d'améliorations constantes, notamment grâce à des programmes d'appui¹² adaptés à ces besoins, les capacités des municipalités demeurent faibles.

En Tunisie, le développement du secteur municipal est récent (années 80-90) et très « maîtrisé ». Le champ de compétence des municipalités tunisiennes et leur financement restent relativement limités (leur contribution économique s'est développée à un rythme plus lent que celui de l'économie dans son ensemble et s'inscrit actuellement pour 1,5 % du PIB et 5 % des dépenses publiques totales). Ceci s'explique en partie par un Etat centralisateur qui se montre réticent à confier davantage de prérogatives aux municipalités. Un processus de restructuration sectorielle a pourtant été entrepris pour lever progressivement ces deux limites (réformes des finances locales, des systèmes de transferts intergouvernementaux à la fin des années 90). Il reste qu'environ 25 % des municipalités, notamment les plus petites, ont de plus en plus de difficultés pour mobiliser les ressources nécessaires pour réaliser les investissements, rembourser la dette et maintenir l'infrastructure existante, et une autre tranche de 25 % des municipalités demeure, à des degrés variables, dépendante des subventions en capital pour compléter les prêts.

Au Vietnam¹³, la politique de décentralisation continue de refléter « le paradoxe » de son système administratif¹⁴. A première vue clairement ordonné, il reste flou dans la définition des responsabilités des différents acteurs. Les réformes en chantier devraient répartir plus clairement les missions et attributions de ces trois niveaux d'autorités locales qui se superposent et se regroupent dans une même unité administrative et territoriale, chacune prenant en charge la part qui lui revient (autonomie locale cohérente avec la planification ; meilleure répartition des revenus fiscaux et des dépenses entre le niveau central et le niveau local ; autonomie dans la gestion et de la rémunération du personnel ; clarification des responsabilités et compétences de chaque niveau d'autorité pour en accroître l'autonomie, la créativité et la responsabilité¹⁵).

En conclusion, un certain nombre de traits communs, plus ou moins appuyés, caractérisent l'incomplétude du processus de décentralisation en cours dans les PED :

- De nombreux Etats ont des difficultés à concevoir les collectivités locales comme des partenaires du développement ;
- Dans les faits, on observe un champ étroit de compétences laissé aux communes : les communes sont souvent cantonnées par les textes au ramassage des ordures ménagères et à l'entretien des ouvrages. Cette situation résulte dans certains cas d'un frein mis au processus de décentralisation, dans d'autres d'une volonté de certains échelons de conserver leurs prérogatives. Par ailleurs, les grands services marchands (eau et énergie) relèvent dans de nombreux pays de concessionnaires nationaux : les domaines d'intervention des communes sont ceux qui font rarement l'objet d'un retour sur investissement, ce qui contraint l'accès à l'emprunt ;
- Les capacités locales de prélèvement fiscal sont souvent faibles : Inorganisation des moyens de recouvrement et de contrôle ; Mécanismes d'imposition et de taxation souvent discrétionnaires

¹² Projet d'Appui aux Communes, avec son agence d'exécution, l'ADM (Agence de Développement Municipal)

¹³ voir www.ambafrance-vn.org/assises/provdispo.doc, JF.Benhamou, 2003 « Organisation institutionnelle et décentralisation au Vietnam », A.Fontanel, 2000 « Panorama de l'administration vietnamienne ».

¹⁴ A.Fontanel, op.ci.

¹⁵ www.ambafrance-vn.org/assises/provdispo.doc et A.Fforde, 2003 « Decentralization in Vietnam »

(incivisme fiscal encouragé) ; fiscalité immobilière et foncière, et fiscalité sur les activités économiques urbaines en général peu productives car non réactualisées ;

- Les capacités de gestion et d'absorption sont souvent insuffisantes : la gestion urbaine locale exige des compétences multiples, l'exercice de métiers variés : de la gestion de l'espace à la gestion administrative, comptable et technique des services publics locaux, de l'ingénierie financière à la gestion déléguée à des entreprises privées, du développement économique à l'animation sociale.. Or, ces compétences sont rarement présentes. L'insuffisante capacité d'absorption caractérise les pays les moins développés de la zone et y reste le frein principal au financement des investissements locaux, en raison notamment de faibles capacités à programmer et à exécuter les investissements, qui s'explique par un faible taux d'encadrement et induit des moyens et procédures de gestion financière et comptable souvent archaïques, une capacité de programmation et de mise en œuvre des investissements limitée.

Tout en considérant que ces caractéristiques sont d'importance variable selon les pays et les zones d'intervention (la RSA, certains pays d'Asie comme les Philippines, puis le Maghreb, et en particulier la Tunisie, se distinguant de manière significative des pays d'Afrique Sub-saharienne), cette situation a pour incidence directe le faible niveau des services de base rendus à la population et contribue à repenser le contenu des programmes de développement urbain.

3. Entre urbanisation et décentralisation : l'enjeu du financement des collectivités locales

La décentralisation observée ces dernières années s'est rarement accompagnée du pouvoir fiscal qui permettrait aux pouvoirs publics locaux et aux communautés d'augmenter les revenus afin de financer des investissements et les frais de fonctionnement nécessaires à une gestion saine des villes. La faiblesse financière des municipalités provient tout autant des insuffisances de leur gestion et de la réticence des populations à payer l'impôt que de la dépendance des municipalités vis-à-vis de leur tutelle.

Les besoins d'investissements urbains nécessaires à l'amélioration du fonctionnement des villes, tant pour les entreprises que pour les ménages, sont généralement hors de proportion avec l'épargne, même pluriannuelle, que peut dégager une collectivité locale. L'emprunt est indispensable pour que celles-ci aient la capacité de réaliser leur programme d'aménagements et d'équipements urbains.

Ainsi, l'amélioration des conditions de vie des populations repose-t-elle sur un certain nombre de conditions, dont la résolution de la question du financement des collectivités locales, intimement liée aux autres (cadre institutionnel, capacités et légitimité des collectivités, etc.). Le financement des collectivités locales n'est qu'un des enjeux du processus en cours de constitution d'autorités locales à la fois autonomes, représentatives et efficaces. C'est un enjeu essentiel à double titre car, d'une part, des collectivités locales sans capacité de financement ne peuvent pas jouer leur rôle ; d'autre part, la construction d'un système de financement des collectivités locales est l'occasion de contribuer à la fois à l'amélioration de leurs capacités de gestion et au renforcement des systèmes de financement nationaux.

Financer les collectivités locales de la ZSP : la prépondérance de l'institution financière spécialisée

Dans la plupart des pays de la ZSP, la possibilité de recourir à l'emprunt a été ouverte aux collectivités locales, même si cette possibilité est généralement accompagnée d'une obligation d'obtenir l'autorisation du Ministère des Finances.

Il n'en demeure pas moins que les banques généralistes interviennent peu sur le marché des collectivités locales. Par exemple, ce cas de figure ne se rencontre pas dans la ZSP. On note simplement dans les pays de tradition anglophone ou lusophone la présence de financements à court terme, accordés par les banques commerciales aux collectivités locales dont elles gèrent les dépôts. Ces financements (avances de trésorerie, autorisation de découvert) sont généralement accordés à des conditions très peu avantageuses et s'accompagnent, de la part des banquiers de garanties prises auprès des administrations de tutelle (Ministère des finances).

La plupart du temps, les prêteurs sont les bailleurs de fonds, par l'intermédiaire de l'Etat (prêts rétrocédés) ou d'institutions ; ainsi, des villes comme Ouagadougou ou Bamako se sont vues rétrocéder par l'Etat des prêts accordés par l'IDA dans le cadre des Projets urbains, cela dès les années 80.

De plus en plus, les Etats et les bailleurs de fonds ont défendu l'option de développer un mécanisme pérenne de financement des investissements fonctionnant à base de subvention, de prêts ou de mixage de différents types de subventions.

En toute orthodoxie, la présence d'un mécanisme de crédit aux communes nécessite au préalable qu'une capacité d'épargne soit reconnue aux communes, et que cette capacité d'épargne s'accompagne de perspectives de croissance justifiant un recours répété à l'emprunt. L'anticipation des investissements grâce à l'emprunt stimule alors le développement qui génère le surcroît de recettes permettant de rembourser l'emprunt sans nuire aux investissements ultérieurs.

Toutefois, des mécanismes de crédit ont pu être mis en place en partie sur une base volontariste : la situation financière des collectivités locales ne réunissait pas au départ les conditions d'un véritable développement du crédit municipal ; les mécanismes mis en place ont pu avoir pour vocation de stimuler l'épargne des communes et de contribuer au développement des investissements locaux, dans des limites de risque tout à fait spécifiques (bonification des prêts ou mixage prêt/subvention, garantie de l'Etat, etc.).

La vertu pédagogique de l'emprunt existe et doit être soulignée. Toutefois, le processus d'apprentissage doit tendre vers une plus grande capacité à dépenser, ce que les fonds ou institutions spécialisées s'efforcent d'inculquer. Les objectifs pédagogiques ne seront atteints, souvent, que sur le long terme. A ce titre, la pertinence du programme d'appui joue un rôle déterminant dans la durée du processus.

1. Différents modèles d'IFS selon les contextes

Les fonds municipaux ou institutions financières spécialisées sont des intermédiaires financiers qui octroient des crédits souvent bonifiés (voire très bonifiés) aux collectivités locales et autres institutions investissant dans les infrastructures locales. Longtemps l'apanage des pays développés, ces fonds y ont été créés pour palier l'absence de crédit de long terme aux petites municipalités de la part des marchés de capitaux privés (Dexia par exemple). Ils ont tout d'abord été financés par les gouvernements qui tiraient partie de leur excellent rating pour lever des ressources à faible coût sur les marchés de capitaux et les prêter aux municipalités. Ils se sont ensuite tournés vers les marchés de capitaux et sont en cours de privatisation. Ils se développent depuis une quinzaine d'années dans les pays en développement, avec le soutien des bailleurs de fonds qui en font un instrument central de leurs stratégies d'appui aux investissements des collectivités locales. Cette option est le plus souvent retenue lorsque le recours à l'emprunt pour financer les investissements locaux est encore rare mais se développe sous l'impulsion de l'Etat dans le cadre d'un processus naissant de décentralisation.

Ils sont considérés comme transitoires et se voient assigner plusieurs missions : celle de financer les collectivités locales bien sûr ; celle de renforcer la capacité des collectivités locales à améliorer leurs capacités de gestion et d'absorption ; celle de contribuer à la structuration du marché financier.

Trois principaux modèles

Aujourd'hui nombreux dans les PED, les fonds ou IFS recensés, s'ils tendent vers « un modèle commun » varient considérablement dans leurs statuts, les ressources qu'elles drainent, leurs conditions d'intervention auprès de la clientèle et leur autonomie :

1. Les fonds de développement municipal : dans les systèmes les moins développés, le problème principal est celui de la solvabilité de la clientèle. Aucun des fonds existants ne paraît exister encore réellement comme établissement prêteur. Sauf exceptions, il paraît difficile en l'état actuel des choses d'exiger des collectivités urbaines d'Afrique noire, en plus de l'entretien des infrastructures existantes et de l'apport en autofinancement en général demandé pour les investissements, le remboursement d'emprunts. Pour autant, le principe des Fonds d'équipement n'est pas mis en cause. Sont proposés des systèmes de mixage prêt/subvention et des garanties de l'Etat. Le fonds, qui n'intègre qu'une part marginale de crédit communal, est donc sans « revolving » ou à un niveau très modeste. Mais l'objectif reste l'augmentation de la part de crédit par rapport à la subvention. Ces fonds sont financés par l'Etat et l'aide publique au développement (essentiellement Banque mondiale, AfD et KfW). On peut citer, dans la ZSP, l'ADM (Sénégal), le FPCL (Côte d'Ivoire), le FEICOM (Cameroun), le FICOM (Burkina)
2. L'institution financière spécialisée financée par l'Etat et l'aide publique au développement. Dans les systèmes intermédiaires, le problème principal est celui de l'étroitesse du marché, la qualité des emplois (solvabilité des communes) n'étant pas, non plus, garantie. En réponse, il s'agit de contribuer à l'élargissement du marché et à l'amélioration de la solvabilité des communes. L'IFS pratique majoritairement une politique de crédit moyen et long termes aux communes à des conditions bonifiées (mixage avec subventions, garantie de l'Etat). Les programmes d'appui à ces institutions financières spécialisées comportent un ou plusieurs volets d'appui à l'amélioration des capacités des communes, concernant l'ensemble de leurs responsabilités (processus d'autonomisation, capacité de gestion et de mise en œuvre, etc.). Dans la ZSP, on peut citer la CPSCL (caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales, en Tunisie).
3. L'institution financière spécialisée trouvant ses ressources en partie sur le marché obligataire et bancaire, appuyée par des bailleurs de fonds internationaux sans recours à la garantie de l'Etat (prêts non souverains). Cette IFS pratique des prêts à court, moyen et long termes aux collectivités locales aux conditions du marché et selon les règles prudentielles conformes à la loi bancaire du pays. Dans la ZSP, on trouve par exemple la DBSA et INCA (Afrique du Sud et SADEC). On trouve également une institution particulière au Vietnam, qui se consacre au financement urbain de Ho Chi Minh Ville (HCMV).

Quelques traits caractéristiques

Ces différents types d'institutions financières spécialisées se trouvent à un stade spécifique de leur processus d'évolution vers une plus grande autonomie vis à vis des financements publics, leur évolution étant intimement liée à l'autonomie et aux capacités de gestion des municipalités :

- En volume, les cinq principales IFS intervenant sur la ZSP totalisent un encours annuel de financement (prêts + subventions) d'environ 400 millions d'Euros répartis à hauteur de 65 % en Afrique du Sud, 30 % au Maroc et en Tunisie et 5 % au Sénégal et dans les embryons d'IFS existant dans d'autres pays subsahariens. Ramené à la population urbaine de ces pays, l'encours par habitant assuré par ces organismes serait d'environ 10 Euros par habitant en Afrique du Sud, 8 en Tunisie, 4 au Maroc et environ 2 au Sénégal, soit 25 % des investissements des communes sud-africaines, 65 % des investissements des communes tunisiennes et plus de 80 % des investissements des communes sénégalaises.
- De manière générale, le taux de remboursement est très inférieur aux taux qui seraient viables d'un point de vue commercial¹⁶. Loin d'être anormal, ce fait accompagne le processus d'apprentissage des collectivités locales, processus parfois mis en doute. Il arrive que les municipalités dans l'impossibilité de rembourser leurs emprunts ne soient pas pénalisées, voire puissent emprunter de nouveau (le remboursement devient notamment problématique lorsque les autorités locales ont le sentiment qu'elles n'étaient pas impliquées dans la décision d'investir), ce qui fait dire à certains auteurs que ce système ne renforce pas toujours la crédibilité des collectivités locales, ne préparant pas le terrain au prêt par le marché¹⁷. Mais il est difficile qu'il en soit autrement. Les municipalités savent que le gouvernement central ne les abandonnera pas : tout l'enjeu d'un programme d'appui consiste alors à renforcer l'incitation des collectivités locales à rembourser (plafonds d'emprunt défini sur la base des capacités futures à mobiliser des ressources ; etc.). Il est intéressant de constater que deux institutions qui ont d'excellents taux de remboursement (MUFIS en République tchèque et FINDENTER en Colombie) sont des institutions qui prêtent aux municipalités par l'intermédiaire des banques commerciales privées. La banque commerciale assure le risque. Mais ce système ne peut fonctionner que lorsque les collectivités locales ont progressé dans la gestion de leur finance et de leurs investissements.
- Du côté des types de prêts et autres services, les objectifs de ces institutions ou fonds vont bien au-delà de l'offre de crédit : ils visent à améliorer la gestion des finances locales et garantir qu'un certain nombre de projets seront réalisés y compris lorsque le recouvrement des coûts n'est pas complètement assuré. En tant qu'institution de référence, le fonds ou l'IFS peut rassembler la masse critique d'assistance technique nécessaire pour améliorer les pratiques locales ; assistance d'autant plus cruciale que les collectivités locales sont peu développées.
- Quant aux ressources, les fonds et IFS les reçoivent la plupart du temps de la sphère publique (du gouvernement, de l'APD). De plus en plus, ces institutions cherchent, lorsque le contexte le permet, à lever des fonds sur les marchés de capitaux. Mais rares sont celles qui inspirent confiance aux investisseurs privés, notamment en raison de l'insuffisante crédibilité des collectivités. Ainsi, l'ADM n'accède qu'à des prêts extérieurs contractés auprès des bailleurs de fonds, principalement la Banque mondiale et l'AFD. Parfois, alors que l'IFS pourrait aller chercher ses ressources sur les marchés, les bailleurs lui propose des ressources à moindre coût (un exemple récent de prêt de la BEI à la CPSCL illustre les effets pervers de la concurrence entre « bailleurs »). Le FEC marocain a bénéficié du soutien de l'Etat, sous forme de dotations du Trésor (80 à 100 Millions Dh par an depuis 1996), et de la garantie de l'Etat sur les engagements et même sur les risques de change. De ce fait il a eu un accès aisé aux financements internationaux : Banque mondiale, Banque européenne d'Investissement, KFW et au marché obligataire marocain. Enfin, depuis 1997, il intervient directement sur le marché des titres de créances à terme

¹⁶ Pour exemple, le taux de non-remboursement de la CVBD, en Jordanie, est de 30% et celui du FEC marocain est de 20%. Au Kenya, il est de 80%.

¹⁷ Peterson, 1996 "Using municipal development funds to build municipal credit markets"

et sur le marché interbancaire. L'Etat ne couvrant plus les risques de change, le FEC fait un appel croissant au marché obligataire et monétaire marocain. La situation est encore différente en Afrique du Sud, où DBSA et INCA assurent l'essentiel de l'activité de crédit aux communes sud-africaines avec des axes d'intervention un peu différents. Ces deux organismes se financent essentiellement sur le marché financier. DBSA lève l'essentiel de ses ressources sur le marché financier sud-africain. INCA se finance à 70 % sur le marché financier sud-africain et à 30 % auprès de bailleurs de fonds extérieurs (AFD, BAD, KFW).

- Quant à leur autonomie, elle repose sur une volonté plus ou moins forte de l'Etat de contrôler les dispositifs de financement mis en place, avec en arrière plan, un contrôle du processus de décentralisation et de l'activité des communes.

2. Débats autour du rôle de l'IFS

Quand promouvoir une IFS ?

La création d'une institution financière spécialisée pour financer les collectivités locales n'a de sens que si le marché est suffisamment profond pour fournir un niveau d'activité lui permettant d'absorber ses coûts fixes. Elle doit, par ailleurs, répondre à une demande solvable de moyens de financements que les autres canaux ne peuvent pas satisfaire.

L'IFS est l'option retenue lorsque le recours à l'emprunt pour financer des investissements locaux est encore rare mais se développe sous l'impulsion de l'Etat dans le cadre d'un processus naissant de décentralisation. Les banques commerciales sont très frileuses vis-à-vis d'un tel marché et, par conséquent, l'IFS compense l'absence d'appétence des banques généralistes. Elle joue en outre un rôle pédagogique auprès des collectivités locales, souvent peu expérimentées.

Les avantages d'une IFS pour les collectivités locales conduisent a contrario à mettre en doute l'utilité de cette spécialisation dans un contexte où toutes les collectivités susceptibles d'investir auraient une taille et un niveau de prospérité suffisants pour supporter la compétition avec les autres agents économiques pour l'accès au crédit. L'IFS aurait d'ailleurs des difficultés à se maintenir dans un tel contexte. Il en est de même dans les systèmes où l'Etat rehausserait systématiquement la signature des collectivités locales par exemple en garantissant en totalité ou en partie leurs emprunts. Ce cas est rare.

Avantages et inconvénients de l'IFS

L'IFS répond à de vrais besoins. Elle constitue l'alternative « dynamique » aux subventions, inscrivant l'octroi de financement aux collectivités locales dans un processus de renforcement des capacités de gestion et d'absorption de ces dernières. Il convient, à ce titre, d'insister sur le rôle pédagogique d'une IFS, en accompagnement de la décentralisation.

Ceci étant, plusieurs problèmes peuvent être mentionnés :

- L'IFS pourrait, de par les conditions privilégiées qu'elle offre (en partie grâce aux subventions dont elle bénéficie), se retrouver systématiquement en situation de monopole, dissuadant les banques généralistes d'entrer sur le marché. Un marché sous-optimal du crédit aux collectivités locales en découlerait, sur lequel le crédit serait rationné pour les collectivités locales qui, dans d'autres conditions, auraient accès aux prêts des banques généralistes. Cette situation est contradictoire avec l'ampleur des besoins, constitue un frein au développement urbain dans les

collectivités locales les plus matures et par ailleurs inefficace en termes d'allocation des ressources locales, car l'épargne locale disponible dans les banques généralistes ou les bas de laine est sous-utilisée.

- Par ailleurs, les PRI se heurtent à une difficulté supplémentaire : les bailleurs et les fonds ou IFS qu'ils supportent prêtent en devises. Or, pour une municipalité, il est coûteux de se garantir contre le risque de change.

Ainsi, l'enjeu est-il bien de collecter l'épargne locale et de l'orienter vers le marché des collectivités, sur des durées plus longues que ne le fait le secteur bancaire classique. Force est de constater que le système centré sur l'IFS ne parvient pas toujours à cet objectif.

De manière plus générale, l'évolution de l'IFS vers « autre chose » est très lente, parce que les capacités des collectivités locales se construisent progressivement, et que les conditions ne sont pas toujours réunies pour faciliter ce processus d'évolution.

Une question d'importance demeure celle du positionnement vertueux d'une IFS qui conduise à sa transformation ou son rapprochement des banques généralistes.

Ouvrir l'éventail de financement : où et jusqu'où ?

Confrontées à l'ampleur des besoins de financement des villes et aux limites des ressources publiques et de l'aide publique au développement, les collectivités locales les plus avancées bénéficient de plus en plus des ressources offertes par le marché financier, même si c'est de manière surtout indirecte.

Ainsi, les moyens permettant aux collectivités locales d'accéder aux ressources du marché ou du secteur privé sont de plusieurs types :

- (i) les émissions obligataires directes lancées par les communes (les grandes villes) : possibles dans certains contextes (Ho Chi Minh Ville), mais rares dans la ZSP ; des expériences existent en Inde, aux Philippines et dans certains pays d'Amérique Latine ;
- (ii) les émissions obligataires privées visant à financer des services urbains gérés sous forme de concessions locales ou nationales. Les exemples sont multiples. Le portage du risque des obligations liées à l'emprunt est assuré par le concessionnaire ; les bailleurs de fonds, généralement à travers leurs filiales (SFI pour la Banque, Proparco pour l'AFD, DCA pour USAID) ont développé différentes formes de garanties pour stimuler la mobilisation de ces financements ; l'apport de ces garanties dans le cas d'émissions obligataires publiques (Etat en priorité, accessoirement Villes) est plus rare ;
- (iii) les émissions obligataires lancées par les IFS dans le cadre du financement des investissements communaux : elles sont courantes dans la plupart des IFS développées comme DBSA ou INCA ; le FEC marocain recourt également au marché monétaire et obligataire principalement marocain, soit en direct, soit via la CDG (Caisse de Dépôts et de Gestion).

Cette évolution a pour conséquences principales de susciter la mise en place d'une nouvelle ingénierie financière au niveau des bailleurs (constitution de garanties, rehaussement de crédit, etc.) et de stimuler le partenariat public-privé dans le financement des services urbains.

Il reste que l'étendue du spectre des possibles est très dépendante du contexte. Dans la ZSP, ces émissions sont essentiellement lancées par les intermédiaires financiers (IFS) intervenant sur le secteur. On ne dénombre pas encore d'émissions obligataires directement émises par des communes.

1. Les émissions obligataires municipales

Aux Etats-Unis et au Canada, les municipalités recourent fréquemment aux marchés de capitaux : ces deux pays ont des marchés de capitaux développés et se caractérisent par une stabilité macroéconomique propice aux emprunts de long terme. Le cadre institutionnel et les lois et procédures qui gouvernent les faillites inspirent confiance, etc.

Généralement, l'émetteur s'entoure des conseils d'un arrangeur qui lui sert de négociateur avec le syndicat de banques, qu'il s'agisse d'un placement public ou privé.

Le coût de l'opération (spécialement d'une émission publique) comprend des frais et des commissions. Globalement, il faut compter, hors notation, un impact actuariel de l'ordre de 0,04 % sur le taux d'intérêt annuel de l'ensemble des frais pour un placement public de 150 millions de dollars (en France).

Pourquoi une émission obligataire ?

Quatre types d'arguments sont généralement utilisés pour justifier de l'intérêt d'une émission obligataire : (i) la disponibilité de volumes importants ; (ii) l'obtention de taux plus favorables que les conditions faites par les banques ; (iii) une plus grande indépendance vis-à-vis des prêteurs traditionnels ; (iv) une certaine notoriété retirée par la collectivité émettrice.

Le remboursement différé de l'emprunt obligataire allège la charge de la dette les premières années. Au moment du remboursement, l'emprunteur peut relancer une deuxième émission pour couvrir la charge de remboursement et ainsi de suite.

Difficultés de mise en œuvre dans les PED

Dans de nombreuses collectivités locales du Sud, les conditions ne sont pas réunies pour lancer une émission obligataire. Certaines régions sont toutefois plus en avance que d'autres et les marchés d'émissions municipales (municipal bond markets) commencent à y émerger. En Amérique Latine, 52 municipalités et provinces ont eu accès aux marchés de capitaux entre 1991 et 1998.

La première expérience d'émission obligataire en direct par une ville indienne est celle qui a financé le projet d'alimentation en eau et d'assainissement Raska, à Ahmedabad (125 millions de dollars). Cette ville se caractérise par une situation financière saine, elle est bien notée.

¹⁸ Freire M., M.Huertas and B.Darche, 1998 : Subnational access to the capital markets : the Latin American experience, WB

Quelles leçons en tirer ? la situation financière saine de la ville est une condition préalable (les finances locales doivent avoir fait l'objet de réformes permettant d'assurer des ressources stables aux municipalités ; des dispositifs de scoring doivent exister ; la commune doit pouvoir gérer sa dette) ; l'existence d'un marché et d'une réglementation financière est la deuxième condition ; l'appui institutionnel des bailleurs (USAID ici) pour renforcer les capacités de gestion municipale est indispensable ; les incitations fiscales sont importantes ; les mécanismes de garanties, souvent appuyés par les bailleurs, sont indispensables dans les communes les plus petites ; la sécurisation des remboursements est un objectif recherché avec l'appui du bailleur.

Ces conditions permettent de penser que la plupart des communes de la ZSP ne sont pas encore prêtes à recourir à ce type d'émissions. En RSA, où la situation est a priori la plus favorable, quelques grandes villes sud africaines ont été notées par des organismes de rating, sans pour autant que ces villes n'aient encore émis d'obligation.

Il faut, par ailleurs, préciser que le coût de la transaction est, dans les deux cas, très élevé, ce qui pose la question de l'avantage des émissions obligataires sur l'emprunt. D'autre part, l'émission est, dans les deux cas, adossée à un projet.

Les conditions d'une généralisation

Les conditions requises pour un développement des émissions obligataires municipales concernent différents domaines de la gestion des collectivités locales et du contexte :

- (i) Des finances locales assainies (les réformes fondamentales permettant d'assurer des ressources stables aux municipalités doivent avoir été prises ; la décision de tarification des services susceptibles d'être financés ainsi ; un ou des dispositifs de notation ou de scoring adaptés aux communes doivent exister ; la commune émettrice doit être capable de gérer la dette et la trésorerie) ;
- (ii) Un cadre réglementaire minimal (les communes doivent être formellement autorisées à procéder à des émissions obligataires (loi, règlement, etc.) ; la commune doit inscrire à son budget la charge annuelle de la dette générée par ces émissions obligataires) ;
- (iii) Des incitations fiscales (les intérêts des émissions obligataires sont généralement défiscalisés pour garantir le meilleur taux de souscription ; les avantages fiscaux sont soigneusement contrôlés et peuvent varier selon la nature de l'opération financée) ;
- (iv) Des mécanismes de garantie et d'assurance (l'existence de mécanismes de garantie, parfois appuyés par des bailleurs de fonds, est indispensable pour élargir le recours aux émissions obligataires pour les plus petites communes et pour des communes moins bien notées) ;

Les mécanismes « correcteurs »

En raison de leur manque de solvabilité, les collectivités locales doivent avoir recours à un ensemble de techniques financières leur permettant de recevoir la confiance des investisseurs :

Le rehaussement de crédit

Cette technique a pour objectif double de baisser le coût de la ressource et de permettre à la collectivité de franchir le pas de l'accès direct au marché. Lors du rating d'une collectivité locale, certaines notes ne sont pas assez valorisantes pour soutenir une émission obligataire (et attirer des souscripteurs). La collectivité peut faire alors appel à un rehausseur noté AAA/Aaa en tant que structure non-endettée et fortement capitalisée, pour porter l'émission obligataire.

Les fonds de garantie

Un pool de banque met en place un fonds de garantie des émissions obligataires municipales moyennant une rémunération et des procédures spécifiques comme la possibilité d'opérer une saisie sur les transferts financiers de l'Etat à la commune émettrice. Les bailleurs de fonds proposent également des dispositifs de garantie mais généralement orientés vers le secteur privé (cas de la SFI ou d'ARIZ à l'AFD). On peut citer le Development Credit Authority de l'USAID dont l'une des activités est de garantir les émissions obligataires des municipalités (à hauteur de 50 %) et d'apporter une assistance technique. Une étude récente de l'UNCHS « the Global Shelter Facility » recommande le développement de mécanismes de garantie de ce type pour faciliter le financement des infrastructures municipales et des opérations d'habitat social par le marché financier.

Couverture du risque de change

Les IFS de la ZSP sont régulièrement confrontées au risque de change dans le cadre des prêts qu'elles contractent en direct ou non auprès des bailleurs de fonds extérieurs. Ce risque de change neutralise parfois les conditions souvent très avantageuses proposées par les mêmes bailleurs (par exemple Afrique du Sud et Maroc). Les instruments de couverture du risque de change sont proposés pour se prémunir contre une fluctuation future de la parité qui serait défavorable à l'emprunteur.

2. Les fonds internationaux

La SFI et la Banque Mondiale ont lancé un fonds de placement municipal afin de procéder à des placements dans des municipalités et d'autres échelons des collectivités locales, sans prendre de garantie souveraine. Il a pour objectifs d'élargir l'accès des municipalités aux marchés financiers privés et d'organiser des services d'appui techniques. Pour l'heure, il a soutenu un grand projet d'investissement dans une compagnie municipale des eaux au Mexique et a collaboré avec la DBSA en vue de fournir à la ville de Johannesburg une garantie partielle (40%) au titre d'une émission obligataire de 1 milliard de rand sur le marché financier sud-africain, qui a été lancée avec succès en juillet 2004, et doit contribuer à des investissements prioritaires dans les infrastructures hydrauliques, énergétiques et routières.

Ce fonds octroie finalement peu de financements en nombre et en volume : ses prêts sont en dollars, induisant un risque de change que les collectivités locales renâclent à supporter ; en outre, il se heurte aux difficultés récurrentes dans ces contextes où les capacités de gestion et d'absorption des collectivités locales sont insuffisantes.

Au final, il supporte essentiellement du financement de projet, moins risqué que le financement de collectivités locales non adossé à un projet.

CONCLUSION

La décentralisation de la gestion urbaine devrait faciliter le processus d'urbanisation. Elle est en cours. Mais, pour satisfaire les besoins en investissement des collectivités locales, elle doit aller de pair avec l'augmentation de leurs capacités de financement. Parallèlement, les capacités de programmation des collectivités locales, d'exécution et de décision revêtent un enjeu majeur : sans elles, les ressources supplémentaires seront mal employées.

D'où l'intérêt du fonds municipal ou de l'IFS, qui sont conçus à la fois pour fournir des ressources aux collectivités locales et pour améliorer leurs capacités à les dépenser.

Ceci étant, l'IFS, si elle répond aux besoins des collectivités locales à un certain stade de leur développement, porte en elle certains inconvénients dès lors que ces collectivités deviennent plus matures : la situation de monopoleur de l'IFS peut, en se prolongeant, freiner le développement d'un marché du financement urbain ; le montant des ressources auquel les collectivités locales peuvent accéder s'en trouve limité ; et cette situation est d'autant plus inefficace que les banques généralistes sont souvent surliquides.

En complément, de nouvelles approches sont promues pour faciliter l'accès des collectivités locales aux ressources du marché, de manière directe (émissions obligataires municipales) ou indirecte (émissions par une IFS ou un fonds, financement par le marché de services urbains, notamment à l'aide de montages en PPP), Mais cette ouverture aux ressources du marché n'est envisageable que dans les grandes municipalités. Par ailleurs, même dans ces grandes municipalités, les fonds et autres instruments d'appui conduisent encore souvent, plus qu'au financement de collectivités locales, à du financement de projets, moins risqué.

Au final, il n'y a pas de réponse unique, y compris dans un même contexte. Du côté des grandes municipalités, il convient de continuer à explorer l'ensemble des instruments permettant de développer et de sécuriser leur accès aux ressources du marché. Du côté des municipalités moins matures, la palette d'instruments est en revanche plus réduite : l'IFS reste encore l'outil privilégié, permettant de leur procurer des ressources tout en inscrivant ce financement dans un processus vertueux de renforcement de leurs capacités. Bien conçus, ce « renforcement des capacités » devrait progressivement porter ses fruits.

La palette des outils d'appui au financement des collectivités locales doit donc refléter la diversité des municipalités qui composent un pays, dans le double objectif de renforcer les capacités des municipalités et le système financier local.

Annexe : options de financement des collectivités locales¹⁹

La première colonne correspond aux ressources utilisées pour financer les prêts consentis aux collectivités locales. Les options possibles vont de la ligne budgétaire spécialisée au sein du budget de l'Etat à l'emploi de l'ensemble des ressources bancaires, en passant par l'affectation d'un compartiment de l'épargne comme c'était le cas en France jusqu'en 1986, ou encore le recours à des émissions obligataires limitées au marché domestique et garanties par l'Etat (cas du FEC marocain).

Il est extrêmement rare que le système de financement des investissements publics locaux soit totalement banalisé, c'est-à-dire que la compétition entre collectivités locales et les autres agents économiques pour l'accès au crédit soit totalement libre. Des avantages fiscaux, des garanties de l'Etat, des protections juridiques ou des privilèges divers sont le plus souvent consentis aux prêteurs et introduisent une distorsion plus ou moins forte de cette compétition.

1	2	3	4	5	6	7
Ressources	Fournisseurs	Risque	Taux	Produits	Actionnaires principaux	Privilèges de l'ISF
Crédits budgétaires de l'Etat	Institution spécialisée monopolistique	Emprunts locaux garantis par l'Etat	Taux bonifiés	Prêts spéciaux réservés aux CL	Etat	Intermédiaire obligé des subventions de l'Etat
Ressources affectées (ex. épargne défiscalisée)	Institutions spécialisées en compétition avec les banques commerciales	Le service de la dette est une dépense obligatoire	Taux de marché à marge réduite	Prêts usuels du marché	Collectivités locales ("crédit mutuel")	Monopole des dépôts des CL
Marchés financiers	Banques commerciales	Les CL peuvent être en cessation de paiement	Avantages fiscaux aux prêteurs	Tous produits financiers yc émissions directes et produits dérivés	Investisseurs privés	Emissions obligataires garanties par l'Etat
Toutes ressources bancaires (marchés et dépôts)	Marchés financiers sans intermédiation		Taux de marché ordinaires			Aucun privilège

L'une des principales options concerne l'existence ou non d'une Institution Financière Spécialisée dans le financement des collectivités locales et subsidiairement la situation de concurrence par rapport aux autres prêteurs. L'IFS est quasiment indispensable lorsque le système de prêts est très contrôlé par l'Etat et spécifique aux collectivités locales. Cette option est donc généralement retenue au départ, lorsque le recours à l'emprunt pour financer des investissements locaux est encore rare mais se développe sous l'impulsion de l'Etat dans le cadre d'un processus naissant de décentralisation. Les banques commerciales sont d'ailleurs très frileuses vis-à-vis d'un tel marché et par conséquent l'IFS exerce le plus souvent un monopole de fait sinon de droit. En outre, ce système s'accompagne fréquemment d'un recours à des ressources privilégiées qui permettent de prêter à des conditions hors marché et découragent donc la concurrence.

La grille d'analyse mentionne également le cas où l'institution détient les comptes des collectivités locales. C'est le cas du Crédit Communal de Belgique et c'est l'orientation esquissée au Cameroun avec le Feicom.

¹⁹ extrait de la documentation de A.Sinet.

TABLE RONDE

Le futur du développement local

C. Jamati : Vous êtes des représentants d'organismes très différents, vous avez eu des points de vue très différents. Je voudrais à présent savoir comment vous voyez le futur, les tendances concernant le rôle des différents acteurs à présent nombreux.

P. Veltz : Sur la question des acteurs du développement local, on a prononcé le mot de **gouvernance**. Je ne sais pas si c'est à la mode dans les pays en développement. En tout cas en Europe, c'est devenu une mode, tout le monde parle de gouvernance : c'est un vieux mot français qui a fait un tour par l'anglais et qui revient aujourd'hui. Derrière ce mot, c'est l'idée que **tous les acteurs** quels qu'ils soient, publics ou privés, associatifs ou entreprises, **peuvent être des acteurs pertinents du développement local** et donc je crois que cette espèce de pragmatisme est une avancée par rapport à une période où on avait une vision très institutionnelle des choses.

Est ce qu'on n'a pas une approche de plus en plus régionale ?

P. Veltz : Oui, gouvernance a été lié au développement local et aux villes. Les Italiens ont par rapport aux Français un **grand pragmatisme**, peut être parce que leur Etat est moins fort et qu'ils ont l'habitude dans la société civile de compter sur leurs propres forces plutôt que sur l'Etat. Tout le monde se met autour d'une table et l'on voit des configurations surprenantes avec les entrepreneurs et la société civile.

Cependant il faut préciser **qu'il n'y a pas de gouvernance sans gouvernement**. S'il n'y a pas quelque part un relais politique, cela ne peut pas véritablement marcher car les intérêts privés sont toujours contradictoires. Il faut donc faire émerger les intérêts communs, il y a toujours, y compris dans la compétition la plus féroce, des zones de coopération possible. On le voit bien dans le monde économique : il est fascinant de voir comment les grandes entreprises se battent sur les marchés et même temps travaillent ensemble en amont, y compris sur des choses qui sont très proches parfois du secret industriel.

Dans l'idée de gouvernance, on ne peut pas faire l'économie du fait que, d'une part, il y a des intérêts particuliers qui sont divergents qui doivent s'exprimer et que, d'autre part, il faut de la vision, du sens, et que c'est au politique de l'apporter.

La question de la solvabilité

M. Gérard : Je ne voulais pas que cette journée se termine sans poser cette question parce que j'ai trouvé très frappant la différence entre les exposés de ce matin et ceux de cette après-midi, je veux parler du nœud gordien qu'est le **financement**. **Ce matin, aucun intervenant n'a parlé de solvabilité comme une difficulté inhérente au financement et cette après midi chez M. Chomentowski, M. Paulais, c'est revenu constamment**. J'ai compris de l'exposé de Mme Duval qu'on s'intéressait aux gens qui ne sont pas solvables par définition puisque ce sont eux qui ne sont pas atteints par les systèmes bancaires normaux. De même, si l'AFD existe, c'est bien pour s'occuper de gens qui ne sont pas solvables. C'est pourquoi, dire dans un exposé que les gens ne sont pas solvables et que c'est donc difficile de s'en occuper, c'est vrai parce que tout le monde connaît la difficulté du problème, mais c'est un peu choquant en même temps parce que cela pose le problème même de l'existence de l'AFD

T. Paulais : Je trouve qu'il y a un peu de confusion dans votre question. L'AFD n'est pas par essence destinée à financer les gens non solvables, c'est une institution financière spécialisée : c'est à dire que

pour partie elle travaille **en subvention** et pour partie **en prêt** et ceci d'une part dans les PMA et d'autre part dans les pays les plus riches. Là où on prête, ce n'est que le minimum, il est normal, ne serait ce que pour le contribuable français, qu'on cherche à récupérer l'argent qu'on a prêté. Quand on paie 75 millions pour faire du transport d'électricité au Vietnam, on préfère être remboursé.

Par ailleurs, lorsqu'on travaille en subvention comme c'est le cas pour des projets d'adduction d'eau dans des quartiers défavorisés, cela ne nous empêche pas de parler de solvabilité et de veiller à ce que les ressources et la vente de l'eau paient le montant des investissements : c'est effectivement de la bonne gouvernance.

N. Widmer, assistant technique au Niger :

En terme de micro-projets, on recherche le type de prêts qu'on peut faire en fonction de la solvabilité qu'on rencontre. En terme de collectivités locales, on recherche quel est le type de solvabilité qu'on peut trouver en fonction du projet que l'on a à faire. Donc on inverse à la limite complètement les choses. Est ce qu'on ne peut pas essayer en terme de collectivités locales de monter des projets qui correspondent à la solvabilité des quartiers et de la commune avec lequel on travaille ? Qu'est ce qui nous empêche d'essayer de réfléchir à l'adaptation des micro-projets avec des stratégies de développement municipal et de développement de services ?

Thierry Paulais parlait de cercle vertueux, je crois qu'il y en existe un autre type : on n'arrivera à amener la population à payer ses taxes et ses impôts volontiers que si l'organisme à qui ils paient de l'impôt améliore les services qu'il rend. S'ils ne savent pas où va l'argent, ils ne paient pas d'impôt.

L. Duval : Il y a quand même une différence entre microfinance et finance des collectivités même si effectivement dans l'approche, vous avez raison. Il faut partir du principe qu'on peut travailler avec eux, imaginons comment et changeons nos procédures. Nous nous frottons à ce problème là aussi parce qu'il y a des déficiences de l'Etat et parce que les communes n'arrivent pas toujours à financer les services minimums et que les gens s'adressent à l'institution de microfinance présente sur place pour le financement du ramassage des ordures ou de l'adduction d'eau. On se retrouve avec les mêmes problèmes que l'AFD mais à une échelle plus petite : **comment est ce qu'on travaille avec des groupes d'individus et non pas une personne individuelle ?** Cela pose le problème de la **responsabilisation des acteurs** sur les investissements collectifs qui est plus complexe et sur lequel on a pas de solution complète. Responsabiliser les gens sur des investissements collectifs est difficile : même s'ils sont prêts à financer il y a des comités de gestion à mettre ne place qui ne fonctionnent pas toujours très bien. Ensuite, il y a des problèmes de turn over, des gens qui vont s'investir dans un projet et partir. On ne peut pas faire du copier-coller avec ces approches.

V. Chomentowski : Je me suis fait la même réflexion que Michel Gérard mais d'une façon un peu différente. En entendant les exposés de la fin de la matinée je me disais, voilà des gens qui parlent de projets qui marchent bien et moi je vais parler de projets qui marchent mal.

Concernant la solvabilité, il faut souligner que **dès qu'on aborde des collectivités locales**, on rentre dans un **domaine politique**, on n'est plus dans un domaine individuel : le sujet n'est pas seulement la responsabilisation des bénéficiaires, ce qui a été évoqué par Mme Duval, mais c'est aussi le **problème du partage**. Lorsqu'on travaille sur un territoire que ce soit un quartier ou une commune, c'est beaucoup plus compliqué que dans un face à face avec un individu (bien que la microfinance est l'air compliqué également). C'est plus compliqué parce qu'on est **dans des finances politiques**.

On a parlé d'un projet qui était une semi-réussite : le projet de l'Agence de Développement Municipal au Sénégal dans lequel je me suis beaucoup investi dès l'origine. Dans ce projet, j'ai inventé quelques nombres d'or dont celui de 5% des recettes, ceci a permis de faire une première répartition des ressources des financements : à l'époque de 48 on est passé à 60 communes sénégalaises. Un des maires m'a dit qu'il était mécontent parce qu'il n'y avait qu'un milliards de CFA

prévu pour sa ville. Je lui ai répondu que ses capacités de remboursement ne permettaient au maximum que de rembourser un milliard. Il m'a dit qu'il avait battu le rappel des expatriés et qu'ils lui avaient envoyé de l'argent et qu'à présent sa ville pouvait rembourser plus. On peut donc avoir aussi un effet par le biais d'un système complètement institutionnel, transparent et formel **pour récupérer des financements extérieurs**. Je ne dis pas que cela peut se généraliser mais c'est possible.

I. Sacko : Je suis venu à cette journée partager l'expérience que nous avons ici en tant que migrant et financeur de nos projets dans les villages mais j'ai beaucoup appris. Je profite de la présence de certains partenaires qui sont bailleurs de fonds pour dire qu'il faut différencier la solvabilité (l'absence de solvabilité) de partenaires locaux qui ne sont pas prêts à rembourser et la solvabilité de gens qui se sont organisés, qui ont des fonds et qui sont prêts à les injecter et à soutenir un projet. Nous demandons à ces partenaires de prendre en compte notre présence dans le cadre de leurs financements tripartites ADM-Etat-collectivités. Il faut préciser que le montant de la coopération française consacrée au Mali équivaut à ce que les migrants injectent dans l'économie malienne. C'est pourquoi, il est important que ces bailleurs voient en nous de véritables partenaires capables de transformer nos collectivités, nos villages.

L'exemple de Bobo-Dioulasso

C. Koussoubé : Quelqu'un a parlé de politique tout à l'heure. Effectivement, concernant les PMA dont notre pays fait partie, nos gouvernements ont perçu les difficultés de développement à partir des capitales, c'est pourquoi ils se sont engagés dans la **décentralisation et la démocratie à la base**. Au Burkina Faso, depuis 10 ans et la mise en place des communes, les **choses ont énormément changé** parce que les populations prennent en charge beaucoup de problèmes. Ainsi, on nous a certes donné une subvention pour le marché de Bobo-Dioulasso mais il y a 10 ans, il aurait été impensable de demander aux commerçants de Bobo de participer à la construction du marché. Les gens ont accepté de payer une bonne partie (30%) pour permettre de construire le marché. Si on doit raisonner en terme purement financier, cela va être difficile pour les pays les moins développés d'avancer.

Je suis certain qu'on devrait pouvoir trouver une ligne médiane nous permettant de nous développer. J'ai constaté que depuis quelques années, l'IDA a fait des prêts à la ville de Bobo pour les infrastructures routières que nous remboursons mais la **plupart des communes de l'UEMOA ne peuvent pas pour le moment pour des raisons de garantie prendre des prêts**. Nous nous sommes rencontrés à Bamako il y a quelques mois pour voir ce qu'il fallait faire pour avoir accès à ces prêts. Je pense que nous sommes **tout à fait capables de rembourser des prêts** et de bien les gérer ou du moins aussi bien que l'Etat. J'étais au ministère de l'agriculture pendant quelques temps, je ne vois pas pourquoi je serais devenu bête parce que je suis à présent à la mairie.

T. Paulais : Bobo-Dioulasso est un très bon exemple. L'AFD y travaille en subvention. Toutefois sur place une partie du projet a pu être financé par les ressources locales c'est à dire par les participations des commerçants. On est parvenu à un montage extrêmement satisfaisant dont tout le monde se félicite, la mairie, le bailleur et les utilisateurs du marché. Donc c'est un très bon exemple dont on s'inspire, cela fait partie de la solvabilité. Cela marche parce que les commerçants ont été partie prenante et ont investi eux mêmes dans le marché.

F. Filipi de l'AFD : Je me suis occupé du marché de Bobo. Je crois que pour ce qu'il est de la notion de solvabilité, l'exemple du projet de reconstruction du marché de Bobo montre qu'il y a **une différence entre la solvabilité des personnes, et la solvabilité de la commune**. A Bobo on a obtenu une participation financière directe des commerçants à hauteur de deux milliards de francs CFA. Il aurait été impossible compte tenu du budget de la commune de prêter deux milliards de francs CFA à la commune de Bobo.

M. Arnaud : En échange de quoi ces gens ont-ils fait le financement de deux milliards ? Qu'est ce qu'ils ont acheté pour deux milliards ?

F. Filipi : Pour deux milliards, ils ont acheté un droit au bail de 25 ans. On avait envisagé à l'origine le financement sous forme de prêt et quand on a analysé les comptes de la commune on s'est rendu compte que ce n'était pas possible et donc on a bouclé le financement de cette façon là. Mais si on avait pu obtenir un prêt à la commune de Bobo, les commerçants auraient obtenu une place sur le marché au même titre.

Le cas du Maroc

J-F. Vergès : c'est une contribution sur la solvabilité au Maroc, c'est à dire un pays « lower middle income ». Il y a une solvabilité de 100% puisqu'il y a un recouvrement de 100% de la part des ménages. Cependant, il y a une **tarification sociale** puisque le gros consommateur qui arrose son jardin paie le m³ quatre à cinq fois plus cher que le petit consommateur qui l'utilise pour ses besoins ménagers. Je pense que c'est un bon exemple.

J'ai une première question à M. Nouha : M. Paulais a dit que les municipalités qui n'ont pas la gestion de l'eau et de l'électricité ont plus de problème pour emprunter. Je suis un peu étonné parce que selon moi une municipalité qui gère l'eau, l'assainissement ou l'électricité ne doit surtout pas utiliser les recettes qui en sont issues pour faire autre chose. J'aimerais savoir ce qu'en pense M. Nouha mais selon moi c'est la négation de toute gestion prudente.

T. Paulais : Je voudrais répondre en partie à M. Vergès. Mon exposé portait sur les prêts pour les investissements des communes, donc, quand je parle de solvabilité, il s'agit de solvabilité des municipalités, c'est pas la même chose que de parler de tarification des services publics comme l'eau, l'électricité.

Quand j'ai évoqué la **question des attributions des collectivités**, c'était à propos du volume du marché pour des institutions financières. En Afrique du Sud où les métropoles ont dans leurs attributions l'eau et l'électricité, la banque de développement sud africaine a devant elle des emprunteurs qui représentent un **volume considérable**. Le marché est beaucoup plus important lorsqu'une commune a comme attribution l'eau l'électricité, le drainage et la voirie que lorsqu'il ne reste à cette dernière que les latrines publiques et les marchés : le volume d'emprunt annuel n'est pas le même.

M. Nouha : On a parlé de solvabilité. Je crois qu'on a deux thèmes : **l'assistanat et les subventions** d'une part et les **projets d'infrastructures à caractère commercial industriel** et même générateur de recettes d'autre part.

Si dans le premier cas, ce sont des **moyens pour restaurer la solvabilité** des personnes, dans le second cas, il faut qu'il y ait une certaine **rigueur dans la gestion**. La principale recette pour les collectivités, qui permettra de rembourser l'emprunt est la fiscalité locale. La capacité de remboursement est donc liée au taux de recouvrement des impôts locaux. Il y a certaines pratiques politiques qui entraînent un recouvrement de la fiscalité locale très faible, surtout à l'approche des périodes électorales. Ce n'est pas parce que c'est une commune, un élu ou un projet de citoyens qu'on peut ne pas **être exigeant en ce qui concerne le remboursement**.

Cela ne veut pas dire que je n'aie pas de reproches en ce qui concerne la **procédure d'attribution des financements des organismes**, que ce soit la Banque mondiale ou la BEI. Il faudrait une actualisation dans la méthodologie : trois éléments en terme financier n'ont plus de signification à présent : l'équilibre, l'optimalité et la solvabilité. A un certain moment on pensait qu'on ne pouvait assurer une croissance que dans l'équilibre alors qu'on a montré qu'il y a de la croissance

dans le déséquilibre. La garantie de l'Etat qui exige une contre garantie des collectivités ne sert qu'à rendre les coûts de transaction très élevés.

Quant aux **organismes financiers spécialisés**, comme le FEC par exemple, ils rassemblent les maux de l'administration et du système bancaire. Ce ne sont ni des banques ni des administrations performantes : on a donc les taux les plus chers et les exigences sur le plan administratif les plus contraignantes. Il faudrait que le FEC devienne une banque, il faut lui en donner les possibilités, qu'il puisse s'approvisionner sur le marché. On ne peut pas exiger qu'un organisme spécialisé qui prête à des collectivités locales, qu'il a prêté à des taux de bas alors qu'il collecte des ressources à des taux élevés.

A présent concernant la question de M. Vergès. Qu'il n'y ait pas de confusion, les collectivités locales en Tunisie n'ont pas les attributions dans le domaine de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement alors que les collectivités marocaines ont les attributions dans ces trois domaines. **Quand l'AFD attribue un prêt à la commune, c'est à la régie qu'elle le fait et la commune ne fait que se porter garante.** Il s'agit d'une exigence selon nous incongrue puisqu'un établissement technique viable financièrement et une tarification aux normes sont exigés, pourquoi demande-t-on la garantie à la commune ? Je crois qu'on a assez d'éléments de garantie et je ne comprend pas qu'on demande une lettre de garantie de la commune sur ses recettes.

Concernant la tarification sociale, elle existe mais nous voulons changer la terminologie. C'est une **tarification à tranches** : la première tranche se situe à un dirham et la quatrième à 10 ou 11 dirhams. Par ailleurs, il y a des **tarifs spéciaux** pour les industriels parce qu'il ne faut pas les pénaliser puisqu'ils sont créateurs d'emplois. Dans les villes où la tarification est basse, la consommation est plus élevée. Donc on a retouché le tarif de la première tranche. La gratuité pousse au gaspillage : il faut faire payer même un minimum ce service pour montrer qu'il a un coût. Donc il y a une **péréquation nationale** et une **péréquation inter-métier et inter-usage**. Nous avons un prix moyen qui permet de faire face à des coûts d'investissement, de fonctionnement et au remboursement des dettes. Il y a un programme mené par l'Office National de l'Eau Potable pour augmenter le taux de desserte. C'est très difficile pour les bidonvilles : il y a des études qui sont faites, des cas initiés au niveau de l'électricité, des abonnés par tête de rue avec un comptage et un chef de rue avec des participations réduites.

J-F. Vergès : Ensuite, avec un peu de recul je voudrais demander à M. Nouha si l'on trouve au Maroc à présent des hommes compétents, honnêtes et qui ne soient pas des marionnettes du pouvoir central pour assumer les responsabilités au sein de collectivités et des municipalités en particulier?

M. Nouha : Peut on trouver des élus compétents, dynamiques et non corrompus ? Je crois que ce sont des caractéristiques qui existent partout quel que soit le pays, la religion. Au Maroc on a des élus dans les villes de tous bords politiques. Les choses sont allées très vite : on ne peut plus faire la différence entre les programmes des partis de gauche et ceux de droite parce que la contrainte électorale joue. Les dernières étapes de la décentralisation que nous avons connu ont par ailleurs permis l'émergence d'une **nouvelle génération**. Il faut que le maximum d'élus soit valable et je pense que c'est actuellement le cas.

Le cas des pays du Nord

J. Stevenin : Tout d'abord, je voudrais ajouter un mot à propos de la solvabilité : il faut **relativiser cette question de solvabilité dans le cadre de pays développés**. On est plus ou moins solvable selon l'objet en cause.

En l'espèce je suis dans un contexte de collectivités locales qui sont absolument solvables pour tout ce qui est basique, donc le scolaire, les infrastructures, etc.

En revanche, il y a d'autres éléments, comme le marketing de la ville, pour lesquels la ville n'est pas solvable. On a eu récemment un problème de ce type. Les collectivités locales sont certainement les pires opérateurs possibles pour certains objets à caractère culturel ou ludique. Elles ne savent pas faire, elles vont fonctionnariser et plomber complètement le projet. On a organisé une consultation auprès d'investisseurs privés, on a choisi sur invitation trois grands investisseurs qui nous ont répondu et ont produit des choses intelligentes. On en a retenu un et on est en train de monter ce projet là. C'est sans doute difficile à monter dans des pays un peu moins avancés que la France mais cela veut dire **qu'on peut s'appuyer sur des techniques de ce type** là y compris en Afrique et que c'est aussi une possibilité de faire avancer les choses. On est dès lors dans une relation de négociations, de dialogue avec des investisseurs privés et tout le jeu consiste à trouver le plus pour l'un et l'autre.

La capacité d'absorption et la concurrence de projets

R.Stoquart : J'ai une question concernant les interventions de cette après midi à propos de la **capacité d'absorption** : je trouve qu'on l'a évoqué très rarement. Qu'en est il ?

J'aimerais aussi qu'on revienne sur **l'initiative PPTE** dans des pays comme le Cameroun ou le Sénégal. On se demande si c'est une bonne chose. J'ai souvent entendu des partenaires me dire qu'il y avait trop d'argent. C'est un peu provocateur mais c'est une question qui mérite d'être posée d'autant que l'initiative PPTE n'est pas achevée. Thierry Paulais évoquait le cas de Madagascar mais c'est le cas d'une dizaine de pays de la ZSP.

Il y a aussi le **problème de logiques de financement multiples**. L'AFD a raison quand elle essaie de rationaliser son financement avec d'autres bailleurs et à premier titre avec la Banque Mondiale mais n'est-on pas souvent pris dans des logiques qui poussent à la consommation de projet ?

T.Paulais : Sur la capacité d'absorption, c'est une des contradictions majeures du contexte actuel, il y a d'énormes besoins mais dans beaucoup de pays, on n'arrive pas à consommer ce qui existe en subvention.

Ce que vous dites à propos du PPTE est parfaitement exact, il y a des pays où **l'initiative de réduction de la dette bouleverse complètement le paysage municipal** et les perspectives d'investissements et rend pratiquement impossible le recours à l'emprunt et donc le fonctionnement des institutions financières par ce biais là. Pour le Cameroun, il s'agit avec l'initiative PPTE pour les 5 prochaines années de 180 millions d'euros à répartir sur le seul secteur urbain ; il s'agira de subvention : autant dire que les prêts aux municipalités sont exclues pendant toute cette période.

Sur le troisième point, on est souvent en co-financement. Il ne faut pas croire que les bailleurs de fonds en subvention poussent à la réalisation de projets, ce serait assez paradoxal.

V. Chomentowski : Peut être que ce sera un mal d'avoir trop d'argent mais mon impression est **qu'il y en a toujours eu plus que la capacité d'absorption**. Je sais bien que l'argent privé ne se mélange pas forcément avec l'argent public mais dans un certain nombre de pays de la zone les secteurs privés bancaires regorgent d'argent.

Ensuite, la concurrence a toujours existé parce qu'on parle de co-financement mais en réalité il y a des **concurrences de projet**. Il faut **prendre la concurrence comme une donnée**. Certains projets gagnent parce qu'ils permettent une capacité d'absorption plus rapide que d'autres. On a des projets qui se ferment sans utilisation des fonds parce qu'ils n'ont pas réussi à trouver la bonne façon d'être utilisée par le pays. Je suis plutôt un optimiste par nature et même dans les situations difficiles très concurrentielles, il y aura des choses qui se feront et d'autres qui ne se feront pas. C'est ce qui s'est passé dans les dix dernières années.

Apprendre des expériences locales du Sud

M. Chombart de Lauwe : On a parlé de développement durable mais le développement tout court suppose une temporalité, et la temporalité suppose une durabilité. La **durabilité** signifie pour moi que les personnes qui sont concernées par les investissements à venir y auront participé et **se sentiront impliquées**. Quand on est dans un cadre local, on est censé être plus proche des habitants : **on peut se demander quels outils d'aide à la décision peuvent être mis en place pour aller plus loin dans le sens de la réponse à des attentes et à des besoins**.

Par ailleurs, quand j'entendais tout à l'heure la question de la projection de nos modèles européens sur ceux des pays du Sud, j'aurai tendance de temps en temps à aller dans le **sens inverse** : pour avoir vu des **expériences notamment en Amérique latine** avec notamment les capacités d'organisation des femmes dans les barrios de Caracas, je pense **qu'il s'agit certainement d'un modèle pour nous**, pour l'aide à la décision, pour le retour vers le politique de l'habitant lambda. **Du point de vue de la démocratie, il y a certainement quelque chose à apprendre de la part des pays du Sud**. Travaillant avec des communautés de communes et un certain nombre de collectivités, depuis qu'on a mis en place les éléments de la loi SRU, on se rend compte des difficultés que nous avons en France pour essayer de faire participer les habitants aux choix notamment dans les questions d'aménagement urbain. J'aimerais que nous apprenions des expériences locales du Sud.

Un point de vue du MAE : Paul-Henri Schippers

Je voudrais tout d'abord préciser que **ce n'est pas tout à fait naturel pour la DGCID de travailler au niveau local**. Les réflexes sont encore de travailler au niveau national et rares sont ceux qui au sein du ministère et même dans la direction de la coopération technique à laquelle j'appartiens travaillent avec les collectivités locales. Il y a un problème assez fondamental de confiance, d'habitude, de volonté de travailler sectoriellement et non pas transversalement. Quelques personnes s'intéressent tout de même à ces sujets notamment au niveau du bureau du développement local et urbain dont je fais partie.

Sur l'emprunt, c'est un sujet sur lequel on a essayé de travailler avec nos partenaires du Sud et je trouve excellente l'idée des organisateurs de cette journée d'avoir fait participer des représentants du Mali, du Burkina, du Maroc. Ceci a enrichi la discussion parce que nous avons souvent la mauvaise habitude de réfléchir entre nous sans les principaux intéressés. Comment concevons-nous notre mission sur ce sujet ? Nous sommes un bureau modeste ; régulièrement nous finançons des études notamment à travers le PDM pour réfléchir à ces sujets. PPTTE ce sont des flux financiers importants. Là aussi les collectivités locales qui théoriquement devraient être associés à la définition, à la mise en œuvre des programmes sont complètement oubliées. Donc nous avons encore une fois un travail de avec le PDM pour **faire en sorte que les capacités des collectivités locales soient nettement améliorées**. Un guide doit sortir prochainement dont le but est de faire en sorte que chacun connaisse ses droits.

LE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LA REGION DE KAYES, MALI,

Adeline Chambe, étudiante

Dans une région du Mali à la fois **enclavée** de par sa position géographique et **ouverte sur l'extérieur** de par ses nombreux migrants, la décentralisation a bousculé le jeu des acteurs du développement, en confiant à la commune nombre de compétences qui semblent en faire le nouvel échelon du développement local. Le **développement local** entendu comme *mouvement ascendant, processus de développement reposant sur une démarche de mobilisation des acteurs d'une zone géographique donnée, désireux de prendre en charge leur avenir autour de projets autonomes* (Longhi/Spindler 2000) se trouve bouleversé par ce repositionnement des acteurs et la difficulté de chacun à trouver sa place dans une **capitale régionale** qui certes rassemble la plupart des leaders locaux de la région (préfet, leaders associatifs, assemblée de cercle, assemblée régionale) mais qui dans le même temps a du mal à unifier un territoire éclaté. La question qui se pose aux acteurs est celle de la valorisation de ce vaste territoire marqué par son histoire (entre autre coloniale), son éloignement du pouvoir central et enfin par ses nombreux migrants.

Dans une série d'entretiens réalisés à Paris et à Kayes en juillet et août 2004, j'ai interrogé différents acteurs (ONG, élus locaux, coopérants, bureaux d'études, associations, services déconcentrés...) pour comprendre quelle place chacun avait dans le développement de cette région et surtout comment tous ses acteurs s'articulaient dans la prise en charge collective du développement local. Dans le cadre de la décentralisation malienne, un rôle privilégié a été en effet accordé aux communes qui semblent devoir saisir une fonction de catalyseur de ce développement. La décentralisation n'est cependant pas nécessairement synonyme de développement local car des collectivités incompétentes peuvent au contraire être synonymes de frein au développement local.

Qu'en est-il dans la réalité ? Les collectivités ont-elles les moyens de mener et de coordonner ces politiques ou bien les cadres de concertations plus larges de la société civile mis en place ne sont-ils pas préférables ? Dans quel sens agissent les acteurs internationaux ?

Mon étude porte sur la région de Kayes en général et sur la ville de Kayes en particulier.

1 PRESENTATION DE LA REGION DE KAYES : POTENTIEL ET CONTRAINTES

Pour comprendre ce qui se passe dans la région de Kayes, il faut d'abord connaître ce territoire très vaste (120.760 km²) traversé par le fleuve Niger et le fleuve Sénégal et qui compte 1.505.349 habitants en 2002.



1.1 Une région enclavée et dotée d'un faible dynamisme économique

Située à l'Ouest de Bamako, cette région fait partie de la zone sahélienne et est caractérisée par la chaleur (elle est surnommée la « cocotte-minute » de l'Afrique) et l'enclavement accentué en saison des pluies par le mauvais état des routes. Le principal lien avec Bamako se fait par la liaison ferroviaire (650 km ou 14 heures environ). Ce même train qui mène ensuite à Dakar fait de Kayes un carrefour commercial.

Si cette région très vaste a une certaine unité historique puisqu'elle est le berceau de l'empire du Ghana, du royaume du Khasso et la tête de pont de la pénétration coloniale française, son territoire est cependant éclaté et le développement économique des différents cercles²⁰ se fait le plus souvent indépendamment de la capitale régionale excentrée près de la frontière sénégalaise. Le cercle de Kita par exemple se sent bien plus proche de Bamako que de Kayes.

Les ressources naturelles de cette région sont principalement les ressources minières (mines de Sadiola), l'élevage bovin, ovin et caprin et enfin au niveau des cultures, l'arachide et le coton. Son réseau hydrographique est important et valorisable (fleuve Sénégal, Manantali). La faiblesse économique caractérise cette région qui est la plus pauvre du Mali. Il faut noter aussi la cherté artificielle de la vie due à l'enclavement et aux flux monétaires importants circulant dans la ville de Kayes. Ces contraintes en font une ville peu attractive pour les opérateurs du développement qui sont finalement assez peu nombreux et dont l'action est caractérisée par la concurrence, le saupoudrage des interventions et une couverture souvent partielle du territoire.

1.2 « La spécialisation dans la filière migratoire »

La région de Kayes compte environ 1.500.000 habitants et la ville de Kayes plus de 90.000 habitants. Cette région se caractérise avant tout par le phénomène migratoire. On estime que 90% des Maliens vivant en France sont des Sarakolés originaires de la région de Kayes.

Les raisons de cette émigration sont multiples : certains évoquent le caractère ingrat du territoire, d'autres parlent de la réputation de « grands voyageurs » des Soninkés. Il semble en fait que la région se soit spécialisée dans la filière migratoire pour trouver le numéraire nécessaire pour payer les produits secondaires (Daum/ Timera)²¹. Christophe Daum et Mahamet Timera expliquent que « les stratégies d'émigration [constituèrent] une donnée essentielle dans un espace agricole où l'absence de production commercialisable empêchait l'accès à un numéraire de plus en plus indispensable à la reproduction sociale. » Emigration et économie marchande sont intimement liées dans cette région.

Les conséquences en terme de développement sont importantes puisqu'il y a eu une amplification de la monétarisation, une certaine forme de déresponsabilisation face à un développement endogène et une baisse de dynamisme de l'économie agricole locale : « l'argent gagné ailleurs devient l'élément essentiel de la reproduction sociale réduite à la consommation, la production étant assurée dans un autre espace économique. » Concrètement, le départ de cette force de travail représente un réel manque à gagner (la plupart des migrants étaient au départ des hommes jeunes) mais les transferts très importants de ces migrants (ces transferts sont estimés à 60 millions d'euros par an) dont nous verrons le rôle dans le développement peuvent être aussi une chance pour la région.

Pour cette région qui s'est souvent sentie abandonnée par l'Etat malien qui aurait concentré ses efforts dans les régions plus dynamiques de l'Est du pays (Sikasso, Mopti), le déclenchement de la décentralisation est vu comme une chance de prendre en main soi-même son développement. Comment cette décentralisation est-elle impulsée et organisée et quelles conséquences a-t-elle pour ce territoire ?

²⁰ Cercle : circonscription administrative entre la commune et la région

²¹ Christophe Daum et Mahamet Timera, recherche Jeunes Villes Emplois, "Du village à la ville", ministère de la coopération, Institut Panos, Paris, 1995

2 LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION MALIENNE

2.1 Un processus récent : des collectivités accompagnées

Abordé lors de la conférence nationale en 1991, le processus de décentralisation au Mali se poursuit en 1993 à travers la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles qui aboutit en 1996 au découpage du territoire en :

- 8 régions
- 50 cercles
- 704 communes dont 19 urbaines

Une concertation a été menée sur la délimitation des communes qui rassemblent plusieurs villages. Leur délimitation demeure pourtant parfois floue et sujette à controverse. Les premières élections des maires eurent lieu en 1998 et 1999 et les premiers transferts de compétences en 2002 : il faut donc prendre en compte le caractère récent de la décentralisation.

Concernant les compétences, chaque palier de décentralisation a reçu des compétences dans les matières suivantes : développement économique, exploitation et gestion des ressources naturelles, urbanisme et aménagement du territoire, éducation, santé, action sociale et culturelle.

Avec l'attribution aux collectivités territoriales de nouvelles compétences, le succès ou l'échec du processus de décentralisation est désormais fonction de la capacité des collectivités à les assumer et à mobiliser les différents acteurs pour concrétiser leurs actions. Afin de donner les moyens aux collectivités de faire face à ces nouvelles responsabilités, l'Etat a mis en place un Dispositif National d'Appui aux Collectivités Territoriales (DNACT) qui comporte deux volets.

2.1.1 L'appui technique à travers les Centres de Conseil Communaux (CCC) : un instrument décisif

La mise en place des CCC fin 2001 part du constat qu'un certain nombre d'élus locaux sont novices en matière de gestion d'une collectivité. Les CCC ont donc un rôle d'interface entre les collectivités territoriales du cercle et des communes, les prestataires de services et les partenaires au développement (services techniques, ONG, entreprises).

Ils jouent par ailleurs un rôle d'appui selon la demande des communes en formation et accompagnement que ce soit dans le domaine de l'aide à la maîtrise d'ouvrage, de l'élaboration des plans de développement local, du budget, etc.

Enfin, ils animent un Comité Local d'Orientation qui rassemble les élus des collectivités du cercle, le préfet, les services techniques et ponctuellement d'autres partenaires pour discuter de problème d'articulation par exemple des actions des migrants et des communes.

Ce dispositif est intéressant dans la région de Kayes puisque cet appui est assuré par des bureaux d'études maliens. (CIDS, AVRL, KARED, AIDEB) tandis que dans le reste du Mali, il est assuré le plus souvent par des ONG étrangères. Ces CCC sont un outil technique précieux qui doit disparaître lorsque les collectivités seront à même d'opérer seules.

Ils se heurtent cependant à un certain nombre de difficultés. Le président du CCC de Kayes, Mamadou Cissoko, a souligné ses difficultés à mobiliser les élus ou à faire respecter les procédures. Or les CCC ont un rôle exclusivement de conseil et non un pouvoir de décision, ni de contrôle. Ainsi les formations à l'élaboration de budgets ont été nombreuses, mais les étapes dans ce domaine sont encore rarement respectées par les conseils municipaux et la sanction qui devrait venir du préfet et permettre une évolution n'a pas lieu. Les CCC se heurtent à des problèmes qui les dépassent: des considérations sociales, religieuses, de proximité rendent la sanction d'un maire par un préfet par exemple difficile : celui-ci sera souvent un ami, un cousin, un homme qu'on ne pourra sanctionner sous peine de rejet par le reste de la société. Cette pression est particulièrement forte à Kayes qui concentre un grand nombre des élites politiques et économiques de la région.

Le CCC infos²², bulletin trimestriel créé par la cellule d'appui au développement de la région de Kayes, CADRK, (de la coopération française)²³ souligne le manque de personnel par rapport au nombre de collectivités à appuyer, l'insuffisance des fonds pour la formation des conseillers CCC, le paiement timide des cotisations et la faible implication des services techniques dans le dispositif. Il faut également mentionner le fait que la ville de Kayes n'a adhéré au CCC que récemment après la signature par la délégation spéciale de la convention fin 2003. Cela s'explique par une réticence du maire précédent. A noter cependant que la Communauté d'Agglomération d'Evry joue pour ainsi dire pour la commune de Kayes le rôle de CCC (cf section 2.2).

2.1.2 Un appui financier à la décentralisation : l'ANICT

Pour compléter cet appui technique et donner une réalité à la décentralisation, l'Etat malien a mis en place l'Agence Nationale pour les Investissements des Collectivités Territoriales. Celle-ci a pour mission de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités (recevoir et allouer les subvention, aider les collectivités territoriales à développer les services de proximité par la réalisation d'équipements, les inciter à développer la mobilisation de leur ressources propres, assurer la péréquation entre les différents budgets des communes). Elle a pour objectif global le renforcement de la capacité financière des collectivités territoriales par la mobilisation des fonds et des financements nécessaires à la réalisation des projets de développement économique, social et culturel. Un comité régional d'orientation (CRO) doit examiner les demandes de financement des collectivités territoriales : pour être recevables l'équipement demandé doit être inscrit dans le programme de développement économique, social et culturel de la collectivité qui doit être adopté par le Conseil communal, la garantie du paiement par la collectivité de la contrepartie doit être exigée : elle est de 20% dont 10% en nature et 10% en espèce.

Cependant, Mamadou Cissoko explique que les élus ont eu tendance à trop compter sur ces fonds pour financer leur programme de développement local, laissant de côté la mobilisation des autres ressources, entre autre celles fiscales. Par ailleurs, les programmes ont souvent été faits à la hâte dans le seul but de consommer ces fonds ANECIT, ce qui a conduit à faire évoluer le règlement des droits de tirage. Il s'agit d'un des problèmes posés par cette décentralisation.

2.1.3 Limites de la décentralisation malienne

Si ces deux dispositifs ont permis l'affirmation des collectivités, la décentralisation telle qu'elle a été et telle qu'elle est menée au Mali suscite des critiques parmi les acteurs. Ainsi, certains pensent qu'elle s'est faite d'une manière trop rapide et que le système n'étant pas rodé, les responsabilités ne sont pas assumées laissant ainsi un vide déstabilisant pour l'environnement local. Tous les acteurs dénoncent le non-transfert des moyens aux collectivités qui ne peuvent concrètement pas assumer les compétences qui leur ont été déléguées. Le manque d'équipement et de personnels formés est aigu. Par ailleurs, le président actuel, Amadou Toumani Touré ne semble pas particulièrement enclin à faire avancer les réformes de la décentralisation. M. Fousseyni Konaté, premier adjoint à la ville de Kayes souligne l'importance de l'action de lobbying de l'Association des Municipalités du Mali (AMM) pour faire évoluer la situation.

²² CCC infos, bulletin trimestriel inter CCC, avril 2004 et août 2004, n° 0 et 1 édité par le PADRK et le PADC.

²³ cette cellule a assuré un appui technique et financier aux CCC du cercle de Kayes

2.2 L'appui institutionnel: une entrée au DL pour la coopération décentralisée

Des coopérations décentralisées décisives en région de Kayes :

Région Nord Pas de Calais-région de Kayes : 1994

- o Domaines : Appui institutionnel, appui au secteur artisanal et à la santé
- o Une coopération exigeante
- o Action en NPDC pour un développement social et citoyen
- o Budget : entre 450.000 et 500.000 euros par an

Région Ile-de-France-région de Kayes :

- o Appui institutionnel valoriser le savoir-faire des migrants, environnement, éducation-formation, santé
- o Budget : 1.371.000 euros

CA d'Evry-Courcouronnes-ville de Kayes : 1990

- o Appui institutionnel, renforcement société civile, création de cadres de concertation
- o Domaines privilégiés : Lutte contre l'érosion et l'assainissement, ramassage des ordures
- o Une structure locale malienne: le CDANE (10 personnes)
- o Budget :

Montreuil-Yélimané : 1985

- o Depuis 1997, équipe OMRI malienne responsable de l'exécution du programme : évolution vers une organisation autonome
- o Plans triennaux auxquels les municipalités sont directement associées (OMRI : opérateur CCC du cercle de Yélimané)
- o Budget : programme 1997-98-99 : 70.000 (ville de Montreuil) + 70.000 euros (MAE) + 84.000 (UE) = 224.000 euros + argent des migrants (20%).

Les partenaires internationaux présents dans la région de Kayes considèrent la décentralisation comme une extraordinaire opportunité de reconstruire une démocratie et un développement à la base et comme l'occasion de s'inscrire à travers l'appui institutionnel dans des actions de long terme dépassant l'intervention ponctuelle. Le cadre de la coopération décentralisée paraît particulièrement favorable à cette entrée dans le développement local puisqu'il s'agit souvent d'un engagement sur la durée.

Avec 46 coopérations décentralisées sur 120 au total au Mali, la région de Kayes est de loin celle qui en compte le plus. Il faut cependant souligner leur diversité. Les différences sont très importantes entre le simple jumelage d'un petit village français et la coopération d'une collectivité comme la communauté d'agglomération (CA) d'Evry ou le

conseil régional d'Ile-de-France.

Parmi les plus petites coopérations fondées sur la multiplication des échanges entre les personnes physiques et la qualité des relations humaines, il s'agit souvent soit d'envoi de fournitures et de matériels considérés comme utiles, soit d'une approche projet qui privilégie le court terme, sous estime l'appui institutionnel et contredit parfois le processus de décentralisation du Mali. Il s'agit d'une « aide solidarité » que les bénéficiaires qualifient de « coopération conteneur » fondée sur une conception humanitaire dont les collectivités mesurent les limites. C'est pourquoi on assiste à une évolution vers un soutien plus construit entre autre vers l'appui institutionnel²⁴.

Cette entrée est mise en avant par les plus grandes coopérations dans la région. Que ce soit le conseil régional d'Ile-de-France, du Nord-Pas-De-Calais, l'OMRI ou la CA d'Evry, tous insistent sur l'appui institutionnel désirant substituer au financement de projets limités dans le temps un appui aux collectivités pour que celles-ci agissent elles-mêmes au niveau de l'ensemble de leur espace territorial : il s'agit de renforcer la capacité d'agir du partenaire afin de donner naissance à des services publics qui fonctionnent dans le temps. Au delà de l'échange institutionnel, le renforcement d'une collectivité dans sa capacité à *prioriser*, à assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements relevant de ses attributions et à organiser et pérenniser les services collectifs semble nécessaire.

Concrètement, il s'agit de formation des élus et du personnel, de réflexion sur le recouvrement des taxes locales, de construction de légitimité... La CA d'Evry avec la mise en place des Comités de Développement de Quartiers (CDQ) en 2001 dans 3 quartiers de Kayes participe au rapprochement de la municipalité avec la population, ce qui doit à terme augmenter la légitimité de la mairie et permettre

²⁴ Rapport d'évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne, MAE, Bureau de la coopération décentralisée.

une action plus efficace. La gestion future de ces CDQ par un service de la mairie met en évidence l'objectif de renforcement institutionnel. L'appui institutionnel passe aussi le plus souvent par des entrées sectorielles. Ainsi, l'assainissement est une des entrées privilégiées de la CA d'Evry: il s'agit de s'attaquer à un problème particulièrement aigu dans la ville et de diffuser des compétences techniques mais aussi une méthode de gestion de projets et d'organisation.

Cependant, l'« aide solidarité », justifiée par le niveau de pauvreté, reste très présente même parmi les collectivités les plus importantes. Des acteurs de cette coopération m'ont fait part de l'approche humanitaire qu'avait encore leur collectivité consistant plus à distribuer de l'argent comme un bailleur de fond sans nécessaire souci de renforcer la légitimité de leur partenaire ou même plus généralement d'une cohérence d'ensemble.

En outre, même lorsqu'il y a la volonté politique de privilégier cette approche, la mise en œuvre ne se fait pas sans difficulté. En effet, le conseil régional du NPDC a mené une réelle réflexion à ce sujet mais qui n'a pu toujours aboutir. La négociation du nouvel accord de coopération avec l'Assemblée régionale de Kayes née en 2000 a pris deux ans en raison des divergences de vue entre le conseil régional français et l'assemblée malienne ou plutôt son président, Moriba Keita. Pour ce dernier, la priorité était d'avoir des ressources financières supplémentaires pour la mise en œuvre de sa politique régionale alors que pour le NPDC, il s'agissait d'un appui, l'idée étant de financer du diagnostic, de l'étude, de faire des échanges de techniciens, de la formation d'élus (à côté de l'appui au secteur artisanal et à la santé).

Il semble pourtant que c'est bien dans ce domaine que les collectivités françaises pourront être les plus efficaces en apportant leur expérience dans leurs rapports avec la société civile, avec l'Etat et ses services techniques, puisque ce sont des problèmes qu'elles ont eu aussi à aborder.

Quelle stratégie pour la coopération française dans la région de Kayes ?

Il faut tout d'abord souligner le fait que la France est le **premier bailleur de fonds bilatéral du Mali**. L'Aide Publique au Développement (APD) de la France pour le Mali en 2001 s'élevait à 54,8 millions d'euros (73 millions en incluant le barrage de Manantali). Cette aide est faite principalement **d'apports de l'AFD** pour de grands projets (route Kayes-Yélimané, barrage de Manantali, mine d'or de Sadiola, rénovation de la centrale du Férou) et du **Ministère des Affaires Etrangères** à travers le Service de Coopération et d'Action Culturelle et l'ambassade de France.

Une cellule d'appui au développement de la région de Kayes (**CADRK**) est présente à Kayes, justifiée par l'importance des liens de la France avec cette région. Cette cellule mène des actions de développement local. Elle a initié en 1998 un programme d'un montant total de 800 millions F.cfa, soit 1.220.000 euros, le **PADRK**, qui doit s'achever en octobre 2004. A travers ce programme, il fallait rechercher la meilleure articulation possible entre une coordination des appuis aux initiatives de base que la plupart des structures fournissent depuis longtemps et une coordination des appuis à la décentralisation.

Trois principaux axes ont été élaborés :

- L'appui à la décentralisation à travers l'appui technique et financier à la mise en place des **CCC de la région de Kayes** (excepté le cercle de Kita), l'appui aux opérateurs. Cet appui se poursuit en 2004 mais avec un nouveau montage institutionnel et financier qui implique l'UE.
- L'appui aux initiatives de base travers la création et le financement à ses débuts de la **charte de collaboration** (cf infra)
- Le projet de mise en place d'un **centre de documentation** reste pour l'instant en suspens.

L'appui institutionnel, une préoccupation généralisée : le Programme de Mobilisation des Ressources en Eau (PMRE) de la **KfW** (sous traité à AGED) : Il faut en effet noter que l'appui institutionnel n'est pas l'exclusivité de la coopération décentralisée. Dans ce programme qui concerne 100 villages et plus de 2000 habitants, il s'agit de doter les communes d'outils d'appui et d'aide à la décision en vue de la mise en œuvre de réalisation d'équipement hydraulique. Des études doivent être faites dans tous les villages puis 20 AEP réalisées entre 2004 et 2006. Une entrée technique, l'eau, permet de prendre en compte de nombreux paramètres et de développer une méthode sur le thème de la maîtrise d'ouvrage, de la délégation qui doit porter ses fruits au delà de la réalisation immédiate de l'AEP.

2.3 La commune comme catalyseur du développement local ?

Depuis plusieurs années, des efforts de concertation ont été faits dans la zone mais qui n'ont pas abouti entre autres en raison de l'absence de « moteur » légitime parmi les structures concernées et de la difficulté à s'affranchir ou se démarquer d'une tutelle étatique trop sclérosante. La commune a été placée au centre du système de décentralisation malien semblant ainsi promue cheville ouvrière du développement local. Les élus, prenant conscience de leur rôle potentiel, ont tenté de s'affirmer comme nouveau centre du développement local. La mise en avant de leur capacité d'écoute, de fédération et de coordination des différentes actions montre cette volonté de s'imposer. Le soutien accru que leur ont accordé les collectivités partenaires les ont renforcées dans cette idée.

Des questions se posent cependant : Quelles conséquences sur les autres acteurs ? La promotion de ce nouvel acteur était-elle pertinente ? Est-il capable d'assumer ce rôle ? Est-ce que cette volonté de désapproprier certains acteurs au profit de ces nouvelles collectivités n'a pas cassé des dynamiques autrefois existantes sans en créer de nouvelles ?

3 L'INTRUSION COMMUNALE : CHANCE OU ECHEC ?

3.1 Des acteurs déstabilisés

Dans le discours, la plupart des acteurs, ONG, associations, services techniques semblent avoir pris acte de cette nouvelle donne communale dans la dynamique du développement, s'accordant sur la nécessité de plus grande coordination des actions de développement.

Cependant si la commune de Kayes est ancienne, sa capacité d'action (par ailleurs limitée) est récente. Au contraire ces acteurs sont présents depuis de nombreuses années sur ce territoire, ils y ont pris leurs habitudes chacun ayant son pré carré et sa liberté d'action. L'intrusion de ce nouvel acteur est dans les faits plus ou moins acceptée puisqu'elle bouleverse les habitudes. S'il est plus aisé pour les acteurs internationaux de prendre en compte cette nouvelle donne (même si c'est encore souvent peu le cas), les acteurs locaux sont plus particulièrement touchés.

3.1.1 Les services techniques déconcentrés : une situation contrastée

Il a été souvent mis en avant au cours des entretiens que les services déconcentrés se sentant menacés par la décentralisation et la montée des collectivités ont réagi par un repli sur eux-mêmes. Dans les faits, si les relations sont souvent informelles, tendues et peu organisées, si les maires sont rarement au courant des procédures qui leur permettent de demander une mise à disposition des services techniques de l'Etat, le travail des communes se fait cependant souvent de concert avec ces services car elles manquent de personnel technique dans de nombreux domaines. L'enjeu de ces relations est, d'une part, la responsabilisation des communes dans leur domaine de compétence et, d'autre part, l'articulation des politiques locales aux politiques sectorielles. Il ne s'agit pas de faire des communes des spécialistes de l'hydraulique ni de déposséder les directions régionales d'un rôle de coordonnateur.

Le contraste apparaît clairement selon les directions régionales techniques entre celles qui ont joué la carte de la décentralisation et se sont spécialisées dans l'appui aux communes, le transfert de compétences et le rôle de coordinateur et celles qui ont opté pour une résistance passive continuant à ignorer les collectivités et à mettre en œuvre seules leur politique sectorielle. La distinction n'est pas si claire mais on peut observer cependant deux tendances assez caractéristiques.

Le domaine de l'hydraulique dans la région de Kayes est assez exemplaire et fut largement cité au cours des entretiens comme modèle dans la prise en compte de la décentralisation. Plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été adoptés ces dernières années portant organisation du service public de l'eau potable ou fixant le détail des compétences transférées aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine. L'Etat a transféré la maîtrise d'ouvrage des infrastructures aux communes qui sont à présent chargées de l'élaboration d'un plan communal en matière

d'approvisionnement en eau, de la réalisation et de l'équipement des infrastructures, de leur exploitation (la commune ne peut gérer en régie directe le service public de l'eau) et enfin du contrôle et du suivi de l'exploitation par des organisations communautaires ou privées chargées de la gestion des infrastructures²⁵. Les rôles ont donc évolué: l'Etat (et donc les directions régionales de l'hydraulique et de l'énergie, DRHE) s'est désengagé des fonctions opérationnelles, les collectivités se retrouvent au centre du dispositif, les usagers sont plus impliqués par l'organisation de la gestion et le secteur privé est intégré. Les DRHE doivent à présent assister le maître d'ouvrage (la commune) dans le choix des prestataires, la conception et la mise en œuvre des projets, s'assurer de l'exploitation correcte des infrastructures, veiller au bon arbitrage entre les acteurs. Les communes reçoivent par ailleurs le soutien des CCC.

Un grand programme test, le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) a été lancé dans 4 régions dont la région de Kayes. Le montage dans la région de Kayes du volet Adduction en Eau Potable (AEP) de ce programme sur financement Mali/Banque mondiale est assez intéressant. 800 forages équipés de pompes manuelles, 800 réhabilitations de pompes manuelles, 500 réhabilitations de puits traditionnels et 25 adductions d'eau solaires doivent être effectués dans les 4 régions.

Dans la région de Kayes, deux ONG ont été recrutées pour véhiculer l'information dans les différents villages. Il s'agit d'une approche par la demande et non d'une décision venue d'en haut. Pour être enregistrées, les demandes doivent être approuvées par le conseil municipal de la commune après délibération et transmises par cette dernière à la DRHE. Les villages sont alors programmés pour une mission d'identification des besoins qui est réalisée par la cellule du programme. La DRHE décide ensuite selon des critères qui incluent l'inscription du projet au plan de développement communal, la volonté politique et les besoins (1 point d'eau pour 400 habitants, 20 litres par jour et par personne). Pour être validées ensuite officiellement par le programme, les communes doivent justifier la mobilisation de la participation financière de 15 % (en général 10% par la commune, 5% par le village). Ces montants peuvent être acquittés en partie ou en totalité par les migrants et autres partenaires de la commune. Sur la région de Kayes, étant donné la complexité de la réalisation des infrastructures dans le domaine de l'hydraulique, une agence (AGETIER) a été créée qui permet aux maires, s'ils le souhaitent, de déléguer leur maîtrise d'ouvrage le temps de la construction des adductions ou des puits. Les maires du cercle de Kayes ont accepté ce dispositif tandis que ceux de Kita ont choisi de garder la maîtrise d'ouvrage complète. La gestion des installations doit ensuite être déléguée à un opérateur de type privé ou associatif. La plupart du temps, cette gestion est assurée par des associations d'usagers qui exploitent le système d'eau potable dans le cadre d'un contrat de délégation de gestion conclu avec la commune. Le contrôle de ces associations, autrefois assuré par la DRHE, se fait aujourd'hui par les communes.

Il s'agit d'une approche intéressante de mise à disposition d'information de responsabilisation progressive des communes dans l'apprentissage de la gestion de projet et d'articulation entre les politiques sectorielles et locales. Certaines communes reculées demeurent toutefois un peu oubliées et n'ont pas toujours accès à l'information ou ne l'utilisent pas, alors même que ce sont souvent celles qui en auraient le plus besoin. C'est là le rôle de l'Etat à veiller à ce que la décentralisation ne fasse pas trop d'oubliés.

Un tel montage est en fait assez rare et d'autres directions régionales, en particulier dans le domaine de l'éducation, appliquent leur programme sectoriel en se souciant peu de le coordonner avec les plans de développement locaux des mairies: ceci peut mener à des aberrations avec par exemple la construction d'une école par une commune dans le cadre de l'ANICT et la construction d'une autre école dans la même commune sur décision de l'académie.

²⁵ le transfert des compétences sera réellement effectif par décision du Haut commissariat)

3.1.2 Les ONG entre stratégie de coopération et de défensive

Le positionnement des ONG dans ce nouveau contexte est assez difficile : comment doivent-elles prendre en compte ce nouvel acteur ? Faut-il renforcer la société civile contre cette incursion ou au contraire inscrire son action dans ce nouveau cadre, voire même appuyer ce nouvel acteur ? L'entrée des ONG dans le développement local est claire : celles-ci sont avant tout présentes pour appuyer la société civile. Le contexte de la décentralisation ne les affecte donc pas directement. Les différences entre ONG se font donc plutôt dans l'acceptation ou le rejet de la commune, l'ONG se posant alors dans ce dernier cas en défenseur de la société civile contre cette nouvelle intrusion « étatique » : cela peut se traduire par des mises en place de cadres de concertation marginalisant, voire stigmatisant les autorités locales. Cependant, l'appui de la société civile contre la commune est assez rare. Dans le discours, toutes les ONG ont en revanche souligné leur volonté de prendre en compte la commune.

Le Groupement de Recherche pour le Développement Rural (GRDR) par exemple a évolué en passant d'un Appui aux Initiatives de Base concernant exclusivement la société civile à échelle villageoise à une action comprenant même de l'appui aux élus et de la formation à échelle communale.

Le président de l'AMADE, une des plus importantes ONG maliennes présentes dans la région, Mahamadou Abdou Maiga, souligne aussi que toutes ses actions sont intégrées aux plans de développement communaux et que les actions ponctuelles sont signalées au maire. Un volet de son action, le service juridique en milieu rural est intéressant puisqu'il sensibilise les populations pour ainsi dire aux enjeux de la décentralisation (notamment au niveau financier). Les projets que monte l'AMADE se font par ailleurs avec une participation financière de la commune à hauteur de 30%.

Cependant, les ONG elles-mêmes soulignent leur volonté d'autonomie et M. Maiga dénonçait ses relations difficiles avec des maires qui réclamaient la maîtrise d'ouvrage. Les maires se plaignent en retour de n'être pas assez reconnus. Le maire adjoint à la commune de Kayes, M. Fousseyni Konaté constate que les ONG commencent à s'adresser à la commune mais que cela reste encore rare. Or, des actions d'ONG entreprises sans concertation avec la commune (par exemple la construction d'un centre de santé dans un village) deviennent pourtant des charges pour cette dernière lorsque l'ONG, n'ayant plus les financements suffisants pour les gérer, se retire. Par ailleurs, si les instances de concertation créées par les ONG peuvent être des instruments importants d'implication des populations, leur multiplication se fait parfois au détriment d'une certaine cohérence : certaines communes cumulent ainsi plan de développement local et plan d'actions prioritaires issus d'instance de concertation différentes.

3.1.3 Les associations de migrants, méconnaissance et méfiance ?

Les 400 associations de ressortissants maliens en France ont réalisé plusieurs centaines de projets dans les domaines sociaux et économiques avec des investissements de plusieurs milliards de CFA, ce qui représente une véritable chance pour la région. On estime en effet à 60 millions d'euros par an le montant des transferts des migrants vers le Mali. Les migrants sont donc des acteurs incontournables du développement de leur zone d'origine et donc en premier lieu de la région de Kayes.

Ces associations agissent en relation avec leur village d'origine. La commune urbaine de Kayes en elle-même est assez peu touchée par ce phénomène, puisque les migrants viennent surtout des alentours. Ces transferts se font en nature et en argent de personne à personne mais aussi sous forme de projets à destination d'un village. Jusqu'à une période récente, les migrants agissaient d'une manière autonome, souvent en concertation avec le seul chef du village. Cette intervention a été critiquée par différents acteurs (ONG, élus, coopérants, voire populations) comme désorganisée et souvent disproportionnée puisque de petits villages se retrouvaient dotés d'infrastructures surdimensionnées et donc difficiles à gérer. La pérennité et l'efficacité de ces actions nécessitaient donc une clarification de la place des migrants dans le nouveau cadre de développement imprimé par

les communes et la décentralisation d'autant que les relations entre ces deux entités étaient caractérisées par une méfiance réciproque.

Une des actions pour structurer cette intervention est celle du FSP Co-développement Mali. Il s'agit d'un fonds du Ministère des Affaires Etrangères dont la gestion a été confiée au Programme Solidarité Eau (pS-Eau). Il a pour but de *valoriser l'apport des migrants, comme moteurs de transformation sociale et comme financeurs de projet pour le développement du Mali* sur trois thématiques dont celle du développement local. Dans ce volet « développement local », il s'agit d'une part de s'attacher à mieux diffuser les initiatives des migrants et à leur faciliter une meilleure reconnaissance comme acteur de développement et d'autre part d'apporter un cadre méthodologique à leur intervention dans le développement local en définissant mieux leur rôle aux côtés des associations locales, des communes.

Dans la région de Kayes, c'est le bureau d'étude malien AGED (Agence Générale d'expertise pour le développement) qui est responsable de la composante « développement local » du programme dans la région de Kayes. Ses actions se font dans quatre domaines qui respectent les domaines d'intervention habituels des migrants : éducation, santé, AEP, hydro-agriculture. Les projets sont sélectionnés par un comité de développement local composé de représentants des services techniques régionaux, de la coopération décentralisée, des communes, d'ONG et animé par AGED. Parmi les critères de sélection des projets, la prise en compte de l'acteur communal par l'association est déterminante et la base de fonctionnement du projet est souvent une convention tripartite entre l'association de ressortissants, l'association villageoise et la commune. Concernant le financement, 15% vient des villageois, 15% des migrants et 70% du FSP (le FSP accorde entre 5 et 20 millions de francs CFA par projet). La commune délègue la gestion financière mais conserve un droit de regard. 7 projets ont été retenus entre mars et août 2004, sachant que le programme vise à la réalisation de 25 projets sur 3 ans pour un budget de 300 millions f CFA.

Si cette approche est innovante et intéressante, elle se heurte cependant à un certain nombre de problèmes : le délai d'étude des projets est en effet très court ; le budget est insuffisant par rapport à la demande suscitée. Par ailleurs, des incertitudes règnent sur le gel éventuel des crédits de ce programme. Enfin, les projets validés par le FSP mais non financés par celui-ci n'ont pas trouvé preneur chez un autre bailleur alors même que leur pertinence avait été jugée comme bonne par le comité.

D'une manière générale, on a observé une amélioration de la qualité d'intervention des migrants qui essaient d'articuler leurs actions avec l'ensemble des intervenants du développement local et qui donc ont acquis une certaine reconnaissance pour une action qui est déterminante pour el développement de la région.

3.1.4 Les associations locales, une capacité d'action faible

L'effet de la décentralisation sur le paysage associatif kayésien fut assez surprenant. Elle a en effet entraîné une certaine baisse du dynamisme associatif dans la région car nombre de leaders associatifs sont devenus des élus avec pour conséquence une « décapitation » du monde associatif. Il faut par ailleurs souligner que si le nombre d'associations déclarées est assez élevé, les associations ayant une activité effective sont rares. C'est pourquoi l'appui à la société civile occupe une large part dans les programmes de développement.

3.2 **Les difficultés des communes à assumer leur rôle**

Il ne faut cependant pas se méprendre : si ces acteurs se montrent méfiants ou réticents à accepter cette nouvelle donne, ce n'est par pur égoïsme consistant à se replier sur un pouvoir écorné ni en raison d'une mauvaise compréhension de la situation. Les communes ainsi dotées de compétences étendues sont récentes et semblent souvent peu en mesure d'assumer leur rôle.

Cette faiblesse est claire concernant les ressources humaines : la ville de Kayes possède un seul cadre parmi ses 150 employés. Les compétences techniques pour affronter les graves problèmes d'assainissement et d'érosion par exemple auxquels sont confrontés la ville manquent cruellement. Le soutien de la CA d'Evry est en ce sens assez décisif. Par ailleurs, l'engagement des élus à jouer ce rôle de coordonnateur n'a pas toujours été à la hauteur des espérances. La non-adhésion de la commune de Kayes au CCC jusqu'à une date récente, la centralisation du pouvoir dans les mains d'un seul homme, l'absence de plan de développement local jusqu'en 2002 sont assez symptomatiques du retard de la ville et de ses difficultés à assumer son rôle.

A cela s'ajoute le manque de moyens financiers dont dispose la collectivité, cause et conséquence de ses difficultés. La commune semble en effet prise dans un cercle vicieux. Le manque de moyens rend difficile une action, qui faute d'engagement réel débouche sur peu de concrétisations dans la ville. L'absence de réalisations entraîne une faible crédibilité de la commune vis-à-vis de la population et un approfondissement du divorce entre la population et les élus. Ce manque de crédibilité démobilise une population désabusée et rend le recouvrement de l'impôt d'autant plus aléatoire : si la population ne voit pas d'amélioration concrète de son cadre de vie, elle sera d'autant moins encline à participer à l'effort général. Ainsi la plupart des citoyens ne paient par leurs impôts : au lieu des 16 milliards de francs CFA que la commune de Kayes aurait dû recouvrer en 2002, elle n'en a recouvert que 1,8 milliards. Les ressources pour l'action n'en sont que moindres. Ce manque de crédibilité de la mairie n'est d'ailleurs pas fait pour attirer les bailleurs de fond qui attachent de plus en plus d'importance à la « bonne gouvernance locale ». (ex. BM)

En outre, les transferts de moyens ne sont pas toujours allés de paire avec les transferts de compétences, ce manque à gagner s'ajoute donc à la difficulté à recouvrer les ressources locales.

3.3 Quelles perspectives ?

Cela pose donc la question de la capacité de la commune en tant que collectivité à assumer le rôle de coordonnateur ou catalyseur du développement local. Il faut cependant souligner que le cas de la commune de Kayes est assez particulier puisque la ville est particulièrement en retard. Par ailleurs, la situation évolue puisque Kayes s'est dotée d'un plan de développement communal et que le conseil municipal renouvelé a tiré des expériences du passé.

Ensuite, il faut souligner, d'une part, la volonté des coopérants de renforcer cet acteur ce qui devrait à long terme porter ces fruits et, d'autre part, une prise de conscience par tous les acteurs du besoin de coordination. La charte de collaboration en région de Kayes qui a été mise en place en 2000 est un signe, encore ténu mais réel, de la concrétisation de cette prise de conscience. Le déclencheur de la charte a été la décentralisation. La charte n'est pas un simple rassemblement d'ONG puisqu'elle regroupe aussi des bureaux d'études, des associations et un programme (le PADRK). Cette structuration de la société civile²⁶ ne se fait pas contre la commune et tient au contraire à la valoriser. Ceci était d'autant plus nécessaire puisque dans la région de Kayes, les associations et ONG sont très peu connectées entre elles. Le principe de base est celui de l'échange d'information, l'organisation de formations collectives et de rencontres qui doivent améliorer leurs compétences respectives, structurer l'action sur le territoire et attirer de nouveaux opérateurs. Le nombre de ses adhérents est encore restreint, il s'agit d'un « noyau dur » de structures motivées destiné à s'élargir mais en conservant un certain nombre d'exigences lors de l'adhésion pour ne pas diluer l'initiative : la charte doit être une garantie de sérieux vis-à-vis de l'extérieur. Pour animer cette charte, un secrétaire permanent du CIDS (bureau d'étude, responsable CCC dans le cercle de Kita) a été embauché.

²⁶ Cette charte visait à **combler un vide** en région de Kayes puisque au niveau des autres régions du Mali existent des coordinations régionales des ONG or celle de la région de Kayes n'est pas fonctionnelle

Cependant, la charte souffre de problèmes financiers. Au départ financé par la coopération française et les cotisations des adhérents, mais son financement ne repose plus à présent que sur ces cotisations.

Cette charte pourrait-elle devenir un outil décisif dans la région ? Le chemin semble encore long mais Sana Khassogué, son secrétaire permanent, envisageait la possibilité d'adhésion des associations de migrants qui sont, elles aussi, peu connectées avec les autres opérateurs de développement. Cette structuration est positive même s'il ne s'agit que d'un début. Sera-t-elle à terme un véritable organe de coordination ? Ce n'est pas certain. Elle a dans tous les cas sa place.

Un mouvement simultané de renforcement des communes et de structuration de la société civile au sens large serait une chance pour le développement de la région de Kayes.

4 LISTE DES ENTRETIENS

Entretiens à Paris :

Entretiens avec Alain Le Saux, directeur des missions internationales du Conseil régional d'Île de France, Olivier le Masson, GRDR (Groupe de Recherche et de Réalisation pour le développement rural dans le tiers-monde), Guillaume Aubourg, pS-eau, Claude Darrière, président de l'OMRI Montreuil, Jean François Mangelaire et Christelle de Mullenheim, CA d'Evry, et avec des ressortissants maliens (Kader Touré) et entretien téléphonique avec Odile Dufly, (Conseil Régional du Nord-Pas-De-Calais).

Entretien à Kayes :

Coopérants :

Entretien avec Valérie Dulin, chargée de mission du conseil régional d'Ile-de-France auprès de l'Assemblée Régionale de Kayes, Frank Daniel, ingénieur mis à la disposition de la mairie de Kayes par CA d'Evry Centre Essonne, David Hacquin et Ibrahim Konaté de l'antenne du Conseil Régional du Nord-Pas-De-Calais, Morgane le Bot du CADRK (cellule d'appui au développement de la région de Kayes).

Acteurs locaux :

Entretien avec **Fousseyni Konaté**, 1^{er} adjoint au maire de Kayes, **Moussa Ba** et **Prosper Camara**, CDANE, **Mariam Maguirraga**, GRDR, **Kama Diabaté**, AGED (Agence générale d'Expertise pour le développement), **Kassé Sacko**, AGED, responsable développement local du FSP co-développement, **Mamadou Cissoko**, président du CCC de Kayes, CIDS, **Sana Khassogué**, secrétaire permanent de la charte de collaboration en région de Kayes, **Alassane Bocoum**, Directeur régional de l'hydraulique et de l'énergie, M. Keita, assistant technique la DRHE, **M. Ibrahima**, président de l'ASDECO, **Mahamadou Abdou Maiga**, coordonnateur de l'AMADE à Kayes.

L'ADP EN BREF, RAPPEL DES STATUTS ET OBJECTIFS

Créée en 1979, par des professionnels exerçant au profit des pays en développement dans les domaines de la planification urbaine et de la gestion des villes, l'association AdP "Développement Urbain et Coopération" rassemble des urbanistes, des ingénieurs, des architectes, des économistes, des géographes et des sociologues.

Il s'agit d'assistants techniques ou de volontaires, d'experts indépendants ou appartenant à des services publics ou des bureaux d'études, menant une carrière entièrement ou alternativement internationale.

L'Association s'est fixée pour buts :

- de sensibiliser les autorités au rôle des villes dans le développement et à l'importance de la planification physique dans les politiques de développement économique;
- d'échanger entre ses membres informations et connaissances sur l'évolution des techniques et des méthodes de travail relevant de leur domaine, en vue d'accroître leurs compétences professionnelles.

L'AdP organise régulièrement des journées d'information qui rassemblent les principaux acteurs français du secteur urbain et régional. Depuis 1987, l'AdP apporte au Centre de Documentation "Villes en développement" géré par l'ISTED (Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement) une garantie d'alimentation du fonds documentaire à travers son réseau et la compétence technique de ses membres. L'AdP assure également la rédaction du bulletin trimestriel "Villes en développement", édition française et anglaise. L'AdP siège au Conseil d'Administration de l'ISTED.

Membres du Bureau pour l'année 2003-2004

Claude PRALIAUD : Président
Nathalie STANISIERE : Trésorière
Françoise REYNAUD : Secrétaire
Marie-Pierre BOURZAI
Marcel BELLLOT
Thierry PAULAIS
François VERGES

Les réunions du Bureau, mensuelles, sont ouvertes à tous les membres.

Thèmes des Journées d'étude

- 1981 Démographie urbaine, habitat économique et problèmes institutionnels
- 1982 Douze contributions de membres de l'AdP sur les problèmes urbains
- 1983 La coopération française dans le domaine de l'urbanisation des PED
- 1984 Tour du monde des bidonvilles; opérations d'habitat du plus grand nombre; le projet du Grand Caire; l'aide publique française pour le développement
- 1985 Changement social et développement
- 1986 Coopération décentralisée en matière d'aménagement et d'urbanisme
- 1987 La gestion urbaine : un nouveau métier de l'aménagement en coopération
- 1988 Dix ans d'intervention française dans les villes du Tiers monde
- 1989 Villes et développement économique
- 1990 Europe et coopération urbaine
- 1991 Environnement urbain
- 1992 Quels hommes pour quelle coopération avec le Sud ?
- 1993 L'espace et le temps de la ville
- 1994 Coopérer avec les collectivités locales
- 1995 Le financement de l'urbanisation dans les pays du Sud
- 1996 Actualité des grands projets urbains
- 1997 Les enjeux de la négociation des projets
- 1998 L'efficacité des services publics urbains
- 1999 Villes du Nord, villes du Sud, quelle recherche, quelle formation
- 2000 Développement urbain et patrimoine
- 2001 Exclusion et pauvreté urbaine
- 2002 La ville et les grands investissements
- 2003 Métiers et carrières de la coopération urbaine

Les Actes de ces Journées sont consultables ou peuvent être acquis dans la limite des exemplaires disponibles auprès du Centre de documentation et d'information "Villes en développement"

Liste des participants

Samir	ABDULAC	CUDS
Jean-Luc	ABOUCAR	Etudiant/accueil
Christophe	ALEGRE	Méditerranée Consultants
Michel	ARNAUD	Consultant
Claude	BAEHREL	AdP
Abdelatif	BATALGI	ADT Conseil
Marcel	BELLIOT	FNAU
Nora	BENRABIA	AdP
Patrice	BERGER	Agence d'urba.de l'agglo lyon.
Estelle	BERVAS	Inventaires
Claire	BOISSET	Agence d'urba.de l'agglo lyon.
Laure	BOULARD	Institut de la Gestion déléguée
Marie-Pierre	BOURZAI	Mairie de Paris-DGRI
Françoise	BRUNET	Consultant
Adeline	CHAMBE	stagiaire AdP 2004
Anne	CHARREYRON-PERCHET	ISTED POLE VILLE
Pascal	CHOMBART DE LAUWE	TECTONE
Victor	CHOMENTOWSKI	Consultant
Xavier	CREPIN	ISTED
Jean-Pierre	DAUXERRE	Ingénieurs Territoriaux de France
Jacques	DUPAIGNE	IGACEM
Perrine	DUROYAUME	
Ilhem	EL AMRANI	Groupe Huit
Konrad	ELSASSER	FIDES
Pierre	ETIENNE	ICEA
Bernard	FRANJOU	Ville de Paris
François	GARDET	Consultant
Michel	GERARD	Expert libéral
Helen	GRANT ROSS	ARK Research
Jean-François	GRILLON	CGLLS
Jacques	HAYWARD	Veolia Environnement
Alain	HENRY	AFD
Claude	JAMATI	Consultant
Chloé	KORNBERG	
Constance	KOUKOU	Cités Unies France
Célestin	KOUSSOUBE	Maire de Bobo Dioulasso
Jean-François	LANGUMIER	Autoroutes Paris-Rhin-Rhône
Emile	LE BRIS	IRD
Laurène	LECLERCQ	Action Mopti
Hugues	LEROUX	Consultant
Eric	LEVRON	Groupe URD
Louis	LHOPITAL	AFVP

Jean-Louis Augustin Louis-Valère Caroline	MARGERIE MARIA MARIELLE MARTIN	RCT CERNA ENSMP stagiaire AdP 2003
Régis	MAUBREY	Greenway International
Isabelle	MILBERT	IIED Genève
Mireille	MURAWSKI	ACAD
Naziha	NHARI	PACT ARIM INTERN.
François	NOISETTE	DRE-IF
M.	NOUHA	D.A. Régies et Services Maroc
M.	OBIANG	Dir. Urb. Gabon
Antoine	OLAVARRIETA	Territoires Conseil
Pierre	OUDOT	Architecte
Thierry	PAULAIS	AFD
Paul	PAVY	ACAD
René	PERIER	DDE 92
Jean-Luc	PERRAMANT	Consultant
Pauline	PHAM	FN des CAUE/étudiante
Bernard	PORQUE	O-Lambda
Solveig	RAKOTOMALALA	Réseau Habitat Francophonie
Veronica	RENGIFO	ISTED
Françoise	REYNAUD	AdP
Alain	RIES	AFD
Gilles	SABATERIE	Agence d'urba.de l'agglo lyon.
Victor	SAID	IAURIF
Lilia	SANTANA	AITEC
Paul-Henri Anne Christian	SCHIPPER SINET SOZZI	DCT/ILO Groupe Huit Agence d'urba.de l'agglo lyon.
Jacques	STEVENIN	EPA Sénart
Rémi Kuntuala Bruno	STOQUART TOLOKELA VALFREY	Consultant Cités Unies France/étudiant Hydroconseil
Sarah	VALIN	AITEC
Jean-Louis	VAUCHEY	FOUR FOLD
Pierre	VELTZ	
Véronique	VERDEIL	Consultante
François	VERGES	
Nicolas	WIDMER	AT Niger
Nicolas Anne-Laure	WIT WITMANN	Cités Unies France ENDA Europe/Etudiante