

Zeitschrift: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 92 (1994)

Heft: 1: Entwicklungszusammenarbeit Schweiz - Dritte Welt = Coopération au développement Suisse - Tiers Monde

Artikel: Renforcer les gouvernements locaux : plus qu'un slogan, une nécessité : le rôle des collectivités publiques locales (gouvernement local) dans le développement rural

Autor: Jacob, J.-P. / Sauvain, P.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-235036>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 25.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Renforcer les gouvernements locaux: plus qu'un slogan, une nécessité

Le rôle des collectivités publiques locales (gouvernement local) dans le développement rural

J.-P. Jacob, P. Sauvain

L'objet de la recherche que nous avons menée dans le cadre du Programme National de Recherche 28 «Economie extérieure et politique du développement» est l'étude des relations entre les différents acteurs institutionnels au niveau local dans les conditions nouvelles créées par les programmes d'ajustement structurels et la réorganisation des relations entre l'Etat et la société civile et l'évaluation de leurs performances. Nous avons choisi de réaliser quatre études de cas, au Burundi, au Burkina Faso, au Sénégal et en Bolivie, c'est-à-dire dans des pays ayant des politiques publiques (décentralisation) et des politiques concernant le secteur associatif très diverses.

Eine Studie im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes «Aussenwirtschaft und Entwicklungspolitik» (NFP 28) betrifft die Beziehungen unter den verschiedenen institutionellen Akteuren auf der lokalen Ebene. Durch Programme zur strukturellen Anpassung und Neugestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft wurden neue Bedingungen geschaffen. Diese werden anhand von vier Fallbeispielen in Burundi, Burkina Faso, Senegal und Bolivien beschrieben und bewertet, d.h. in Ländern, die eine sehr unterschiedliche Politik bezüglich Dezentralisation und Gemeinschaft aufweisen.

Depuis les années quatre-vingt, l'ajustement structurel et la démocratisation tiennent lieu de stratégie de développement; d'un côté rigueur financière, recherche de nouvelles recettes, libéralisation et privatisation, de l'autre remise en question des régimes autoritaires, introduction du multipartisme, décentralisation de l'Etat. Les uns après les autres, les pays se voient contraints à négocier avec les institutions de Bretton Woods les conditions de leur Programme d'Ajustement Structurel (PAS) pour accéder aux ressources financières supplémentaires indispensables à leur fonctionnement. L'Etat et l'administration publique, sur lesquels les stratégies de développement étaient fondées jusqu'alors, cèdent le monopole de la gestion de la société à des nouveaux secteurs: entreprises, associations, groupements, secteur informel. Dans le même temps le retrait de l'Etat, avec l'abandon de certaines fonctions de redistribution des ressources, génère un malaise social aux conséquences graves pour les catégories de population les plus exposées.

Les différents acteurs institutionnels présents au niveau local poursuivent leurs objectifs propres mais produisent également conjointement ou concurremment

Les gouvernements locaux: définition

Notre définition du gouvernement local est inspirée de celle de John D. Montgomery reprise par Dominique Darbon [1]. Le gouvernement local est défini comme l'ensemble des fonctions contribuant à la production et à la gestion de biens et de services publics ou d'intérêt général accomplies par des institutions publiques et privées, traditionnelles et modernes. Par production, nous entendons les contributions au développement concret d'une zone par constitution d'infrastructure et mise à disposition de services. Par gestion, nous entendons les efforts d'arbitrage et de concertation qui aboutissent à une intégration des décisions et des choix, que cette intégration concerne les individus au plan collectif local ou les pressions exercées sur le local par les acteurs des niveaux régional ou national.

des services d'intérêt général: mobilisation de ressources, gestion de biens communs, provision de services, arbitrages... Sous cet aspect, ils doivent être tous retenus dans l'analyse puisqu'ils jouent et devraient continuer à jouer un rôle essentiel dans le développement. Ils forment ensemble ce que nous avons appelé des «gouvernements locaux».

Au vu de nos études de cas, il est possible d'affirmer que les fonctions du gouvernement local sont exercées généralement par quatre types d'acteurs principaux:

- la communauté d'appartenance (la population occupant traditionnellement un espace résidentiel propre – la colline au Burundi, le quartier ou le village au Sénégal et au Burkina Faso, les ayllus ou communautés paysannes en Bolivie);
- les communautés d'adhésion (associations modernes volontaires, organisations paysannes ou locales privées);
- la structure politico-administrative (préfectures, sous-préfectures et communautés rurales au Sénégal, provinces, départements au Burkina Faso, provinces, communes au Burundi, départements, provinces, cantons en Bolivie);
- les services techniques déconcentrés (des ministères techniques ou des institutions publiques qui en tiennent lieu, par exemple les corporations régionales de développement en Bolivie).

Ces deux dernières catégories sont souvent prises ensemble sous le terme d'administration locale dans notre recherche.

Les relations verticales au détriment des relations locales

L'analyse des interactions entre les acteurs locaux débouche sur le constat que les relations sont faibles ou inexistantes entre les communautés d'appartenance et l'administration locale d'une part (déficit démocratique) et les institutions d'appui aux associations volontaires d'autre part. Ce manque de relations se retrouve aussi entre l'administration locale et les associations volontaires; l'incapacité de l'administration locale – en termes de compétences ou de finances – de fournir des réponses aux besoins exprimés par ces associations met ces dernières en demeure de chercher à se rapprocher des niveaux administratifs plus élevés, ainsi que des agences de coopération pour satisfaire leurs demandes. Ce mode de relations vertical entretient une situation qui n'engendre pas une cohésion suffisante entre les acteurs locaux pour que les conditions de fonctionnement d'un gouvernement local soient réunies.

Le cas de la Bolivie donne une bonne illustration: aucune division territoriale avec à sa tête un pouvoir local reconnu par l'Etat n'existant juridiquement en milieu rural, les communautés paysannes se gèrent elles-mêmes; leur articulation avec les échelons politico-administratifs régionaux et nationaux s'opère par le biais des fédérations indigènes et du syndicat paysan. Une partie des organisations locales est le produit direct de l'aide (club de amas de casa, junta de auxilio escolar, etc.).

La faiblesse de l'administration locale au Burkina Faso ou au Sénégal explique de même le fait que les associations villageoises de développement se soient dotées de structures faîtières au niveau régional, voire national et la force du mouvement fédératif. Elle explique aussi la prolifération désordonnée des interventions d'appui aux groupements locaux qui handicape l'instauration d'une gestion concertée du développement local.

Au Burundi, en revanche les organisations locales sont très peu nombreuses, très hétérogènes et d'un degré d'institutionnalisation faible; l'administration et l'aide se trouvent devant un déficit d'interlocuteurs organisés, ce qui constitue un problème majeur du développement rural de ce pays.

La logique de l'aide prédomine

L'aide apportée par les agences de développement et les ONG tend schématiquement à renforcer les pôles les plus forts sans améliorer leurs relations avec les autres éléments du complexe institutionnel local: au Burundi l'appui se concentre sur l'institution communale, au Burkina Faso il s'adresse soit aux unités déconcentrées des ministères techniques (niveau régional et provincial), soit aux organisations villageoises. En Bolivie, le constat est encore plus net avec un appui aux communautés paysannes de base d'une part et aux corporations régionales (départementales) de développement d'autre part. Au niveau des services techniques centraux (ministères) les politiques d'ajustement optent pour le «dégraissage» après que l'aide se soit employée pendant des décennies à les renforcer. L'administration locale est soit ignorée ou évitée en raison de son incompétence ou de sa représentativité douteuse, soit au contraire fortement sollicitée en l'absence d'autres interlocuteurs organisés. Les communautés d'appartenance sont, elles, contournées par les interventions extérieures ou alors fragmentées du fait de la multiplication des organisations locales qui en tant que structures modernes sont très dépendantes de l'aide extérieure (projets). Globalement, l'aide de la Suisse n'échappe pas à cette critique.

Renforcer les fonctions du gouvernement local

Dans l'optique libérale qui inspire les PAS, le fonctionnement des services dont la population bénéficie directement (approvisionnement en eau, santé, éducation, etc.), et en particulier le recouvrement des coûts, devrait être assumé par des groupements autonomes et représentatifs et l'Etat doit s'en dégager. Reprenant les politiques élaborées par les agences internationales, les Etats ont effectivement délégué cette responsabilité à des organes inspirés du développement communautaire: comités d'usagers de points d'eau suscités par la Banque Mondiale au Burundi, comités de gestion de parents d'élèves pour chaque école au Burkina Faso, comités de gestion des centres de santé imaginés par l'OMS dans le cadre de l'initiative de Bamako, etc. Ces comités doivent assurer la gestion des infrastructures mises en place et les entretenir par le prélevement auprès des utilisateurs de cotisations et l'introduction du paiement à la prestation.

Les collectivités locales ne sont pas préparées pour assurer ces tâches; elles se heurtent à des difficultés de différente nature: mauvaise compréhension de leur responsabilité face à la pérennité du service public, manque de compétences techniques et en matière de gestion, honnêteté douteuse des responsables et déficience du contrôle social sur les organes mis en place, etc. De plus, ces structures sont dépendantes d'un approvisionnement en biens et services (médicaments, conseils techniques, etc.) de la part du secteur public. En revanche, pour la création et l'entretien d'infrastructures publiques lourdes (voies de communication, approvisionnement en énergie électrique, etc.), le niveau local est logiquement moins impliqué et le secteur coopératif ou associatif n'est guère touché.

Trois principes d'action

Dans la plupart des pays du Tiers Monde les conditions d'une prise en charge par les collectivités locales n'existent donc pas et passent par le renforcement institutionnel des fonctions de gestion au niveau local, en un mot par le renforcement du gouvernement local. Ce renforcement implique la reconnaissance de l'importance des trois catégories d'institutions locales dans la structuration du milieu local. Celle-ci repose sur la responsabilité de chaque institution dans la conception, la gestion et l'exécution des activités d'intérêt général. Nous pouvons énoncer trois principes d'action concernant ce renforcement institutionnel dans une perspective de développement local.

Premier principe: revaloriser les communautés d'appartenance

C'est à ce niveau que se trouve – tant pour les institutions publiques que privées – la source de légitimité nécessaire à la mobilisation des ressources locales, à l'intégration des activités sectorielles et à la démocratisation des processus politico-administratifs.

Deuxième principe: éviter l'atomisation des organisations locales et favoriser leur regroupement

C'est au niveau d'un ensemble d'organisations locales qu'il est possible d'affirmer une volonté et une capacité collectives de proposition et de négociation fortes face aux partenaires extérieurs du développement. En particulier, un regroupement s'avère indispensable pour rendre la société civile capable de revendiquer valablement la reconnaissance de ses droits face à l'administration centrale (l'exemple bolivien avec les «comités civiques» est à cet égard éloquent), pour faire pression sur l'administration locale de manière à ce qu'elle se préoccupe plus des besoins des populations ou pour négocier des offres de prestations de services avec les institutions de services avec les institutions d'appui.

Troisième principe: reconnaître à l'administration locale une position privilégiée

C'est à ce niveau territorial qu'il est nécessaire de décentraliser suffisamment de moyens si on veut assurer l'articulation entre les politiques définies à l'échelon national et les acteurs considérés dans leur territoire. Dans le meilleur des cas, les textes confèrent généralement une compétence assez large à l'autorité locale en matière de coordination horizontale et d'animation du développement local. Dans la pratique, cette fonction se heurte à de nombreux obstacles, le principal étant que le pouvoir de décision est confié automatiquement à celui qui apporte le plus de ressources financières ou techniques. Mais il convient de mentionner aussi la résistance des services ministériels et de l'aide, ainsi que la faiblesse de la dotation en ressources matérielles et surtout humaines de cette administration locale.

Partir des situations locales

Qu'est-ce que la Suisse peut tirer de ces principes pour sa politique de coopération? A-t-elle quelque chose à offrir dans ce domaine? Tout d'abord, comme le signale Rolf Weder [2], la Suisse a une expérience précieuse à faire valoir; sa stabilité est le résultat d'une interaction favorable entre les acteurs institutionnels locaux qu'ils soient de droit public ou privé.

Partie rédactionnelle

C'est moins le modèle qui existe actuellement que celui qui prévalait anciennement dans les zones rurales qui peut inspirer sa démarche. H. U. Jost [3] souligne le rôle d'intermédiaire très important joué par les associations (professionnelles ou autres) entre l'individu et l'Etat fédéral moderne suisse (dès 1848).

En matière de coopération au développement par ailleurs, la Suisse a une très riche expérience de collaboration avec les différents types d'acteurs publics et privés dans les pays où elle s'est engagée.

Dans le dialogue politique avec ses partenaires elle doit insister sur

- le soutien aux processus de démocratisation et à toute action de formation contribuant à faciliter la prise de responsabilité au niveau local;
- la poursuite des politiques de décentralisation et de réforme administrative et fiscale qui ne s'arrêtent pas à un niveau intermédiaire et recouvrent les communautés d'appartenance;
- le renforcement des administrations locales pour mettre en place et maintenir les infrastructures économiques et sociales lorsque les services techniques et administratifs s'avèrent être le maillon faible du système; un supplément de compétences et de ressources est le moyen de renforcer leur légitimité;

- l'appui aux initiatives locales, le développement et l'organisation de la société civile, là où l'Etat contrôlait la vie collective et les filières de production;
- la promotion de formules de planification conjointe du développement local (ex: plans de développement communautaires ou régionaux) pour favoriser l'instauration de relations formalisées entre acteurs institutionnels locaux d'abord et entre eux et les intervenants extérieurs ensuite.

Le renforcement des gouvernements locaux passe donc par l'appui aux acteurs institutionnels locaux dans le but de leur permettre d'augmenter leur potentiel d'action au bénéfice des populations vivant dans un espace donné et de leur donner les moyens de maîtriser et de reproduire ce nouveau potentiel, c'est-à-dire la capacité à organiser, mobiliser de nouvelles ressources, gérer et finalement arbitrer. Formation, appui méthodologique, échange d'expérience, aide financière sont des formes courantes de coopération. Mieux les engager en fonction d'une conception claire de la gestion du développement local et après un diagnostic circonscrit des acteurs locaux qui y participent, c'est là une approche à laquelle notre recherche apporte des références conceptuelles et des outils aptes à per-

mettre l'évaluation des forces et faiblesses des diverses composantes d'un gouvernement local dans un pays donné et à esquisser les stratégies visant à le rendre plus performant.

Remarques:

- [1] Dominique Darbon, 1988: L'administration et le paysan en Casamance, Essai d'anthropologie administrative, Paris, Pedone.
- [2] Rolf Weder, 1992: Schweiz—Dritte Welt, Impulse für eine künftige Entwicklungspolitik, Zürich, Orell Füssli.
- [3] Hans-Ulrich Jost, 1992: Histoire des sociétés et de la sociabilité, in: Les Suisses, Mode de vie, Traditions, Mentalité, P. Hugger Ed., Payot.

Adresses des auteurs:

Paul Sauvain
Dr. sc. techn.

Association suisse pour le service aux régions et communes (SEREC)
CH-1934 Bruson

Jean-Pierre Jacob
Dr. es lettres
Institut universitaire d'études du développement (IUED)
CH-1200 Genève

SD 2000 – die neue Dimension mit CAD-MAP

