

Groupe de travail
"Appui Institutionnel au Secteur Agricole"

Fiche de lecture n°7
Institutional Capacity and Decentralization for Rural Development

Christian Fusillier – IRAM – août 2004

Institutional capacity and decentralization for rural development / Norman Uphoff – Cornell Institute for Food, Agriculture and Development, [?] – 19p.

Cet article fait état de l'expérience de l'auteur en matière de décentralisation et renforcement des capacités institutionnelles.

Dans un premier temps il précise les différences entre les concepts de décentralisation, déconcentration et délégation, puis il cherche à préciser les différents niveaux d'institutions et organisations concernées.

Enfin l'auteur met l'accent sur différentes pistes de travail en matière de renforcement des capacités institutionnelles dans le cadre de la décentralisation. Selon lui, les programmes de développement des capacités institutionnelles alliés aux programmes de décentralisation constituent de nouvelles approches à promouvoir pour un développement plus durable.

1- Décentralisation

Décentraliser veut dire « sortir de la centralisation »¹, et on peut apprécier l'effectivité de la décentralisation en fonction de deux critères :

- a)- où sont physiquement ceux qui prennent les décisions ?
- b)- à qui doivent-ils rendre compte de leurs décisions ?

Le premier critère rend compte du degré de déconcentration, et les deux critères ensemble rendent compte du degré de délégation, ces deux notions étant des composantes de la décentralisation.

Un troisième niveau, celui de la démocratisation, se constate lorsqu'il y a implication locale dans les choix et dans la gestion. Ce n'est pas obligatoirement ce niveau qui est le mieux adapté d'emblée à chaque situation.

L'auteur insiste sur la différence à faire entre participation et décentralisation, car les niveaux de participation peuvent être très variables d'un champ de compétence à l'autre, et n'impliquent pas toujours des délégations. On observe plus souvent une délégation pour les prises de décision, plus rarement pour la gestion des ressources.

L'exercice du pouvoir/de l'autorité requière la maîtrise de plusieurs facteurs : financiers, matériels, humains, et information.

2- Institutions et décentralisation

Les mots « institutions » et « organisations » sont souvent utilisés l'un à la place de l'autre, alors qu'ils ne sont pas interchangeables. Par exemple on peut décentraliser un système bancaire ou juridique (des organisations), alors que l'on ne peut pas décentraliser l'argent ou la loi (des institutions).

¹ « moving away from centralization »

Institutions qui ne sont pas des organisations	Institutions qui sont des organisations et vice-versa	Organisations qui ne sont pas des institutions
Langage, argent, loi, taxation, Foncier, entreprises privées, Education, mariage, ...	Court suprême, service des impôts, cadastre, Volkswagen, Oxford university, la famille,	Ecole de langue, garage, ...

Quand on emploie l'expression « plus ou moins organisé » on fait en général référence à « plus ou moins productif », alors que lorsque l'on dit « plus ou moins institutionnalisé » on fait référence à « plus ou moins d'attributions ».

L'institution rend des services généraux à des organisations, alors que l'organisation rend des services spécifiques à des individus ou à des membres.

Par ailleurs, l'institution a vocation à intervenir dans la durée, elle est porteuse de valeurs collectives, le caractère d'une institution est donc défini également par son statut et sa légitimité. L'organisation est une structure dont les rôles et les valeurs sont orientés vers des groupes spécifiques.

3 – Développement institutionnel

Le développement institutionnel concerne essentiellement les institutions et les organisations de la colonne centrale du tableau ci-dessus.

Une institution ou une organisation est jugée « existante » et « capable » en fonction du nombre de fois où elle réalise quatre types de tâches : (i) décisions, (ii) mobilisation de ressources et leur gestion, (iii) communication-coordination, (iv) gestion des conflits.

Quand les performances d'une organisation ont des retombées positives au-delà de ses membres, on dit qu'elle a des « capacités institutionnelles », la capacité traduisant la performance à atteindre un objectif.

Une institution produit des normes et des références, alors qu'une organisation produit des indicateurs de performance.

4- Approche sectorielle du développement institutionnel

En général, les institutions sont du domaine public. Mais le secteur privé (entreprises) ou de la société civile peut être par délégation chargé d'exercer des mandats institutionnels par l'Etat, en raison de son autorité sur un secteur.

5- Capacités institutionnelles au niveau local

Pour le développement rural, les capacités des institutions locales ne sont pas une alternative mais un complément aux institutions centrales.

Dans la plupart des cas, il faut distinguer trois niveaux locaux (local étant défini par « en contact direct ») :

- la communauté (ou village),
- l'inter-communautaire (ou intervillageois),
- l'administration.

A ces trois niveaux il est important d'analyser ce qui relève des organisations et des institutions.

- secteur public : administration locale (nommée)

- secteur privé : représentants locaux (élus)
 entreprises
 services divers (ONG, caritatif, fondation, ...)
- société civile : coopératives
 associations, ...

Les capacités locales institutionnelles peuvent être considérées comme la somme de ces différentes capacités.

6- Quelques questions sur les capacités institutionnelles pour un développement rural décentralisé

□ Qui doit prendre l'initiative ?

L'expérience montre que les résultats sont meilleurs quand les intervenants extérieurs se contentent de jouer un rôle d' « accompagnant » ou de « catalyseur ».

De même il semble préférable de renforcer les capacités des personnalités locales existantes plutôt que de chercher à confier d'emblée la gestion à un groupe donné.

□ Comment ?

Le « comment » est au moins aussi important que le « qui ». La motivation collective n'est pas toujours la meilleure entrée. L'objectif économique ciblé peut-être meilleur, et dans certains cas l'approche « top-down » peut s'avérer préférable, ce qui va choquer certains lecteurs (mais une approche dirigiste dans un premier temps peut par la suite évoluer vers une approche participative).

Cependant il faut noter que l'on oublie trop souvent un outil majeur dans le comment : la mise en œuvre d'instances et mécanismes de délibération.

□ Capacités et illettrisme

L'expérience montre que l'analphabétisme ou illettrisme ne sont pas des handicaps insurmontables à une bonne capacité de gestion, ce que pensent trop souvent les élites urbaines.

C'est la proximité des problèmes rencontrés qui rend apte à gérer.

7- Conclusions

Il n'y a pas de lien systématique entre intelligence et éducation. La décentralisation ne se résume pas à une répartition des tâches à différents niveaux. Chaque niveau doit pouvoir s'exprimer et agir sur les autres niveaux.

La décentralisation doit permettre de rééquilibrer les écarts existants entre ceux qui ont l'autorité et ceux qui ont une connaissance concrète des situations.

L'expertise externe doit contribuer à décroiser les différents niveaux, à mettre en relation.