

*Local Level Institutions*  
*Working Paper No. 1*

---

# **L'ETUDE DES INSTITUTIONS LOCALES**

**APERÇU GENERAL ET DESCRIPTION**

The World Bank  
Social Development Family  
Environmentally and Socially  
Sustainable Development Network  
July 1998

## LOCAL LEVEL INSTITUTIONS WORKING PAPER SERIES

- #1 **L'Étude Des Institutions Locales: Aperçu général et description**  
*(also available in Spanish and English)*
- #2 The Local Level Institutions Study: Program Description and Prototype Questionnaires *(English only)*
- #3 Estudio Sobre Las Instituciones Locales En Bolivia: Panorama General Y Descripción, Muestreo Y Recolección De Datos, Y Encuestas (by Godofredo Sandóval, Julio Cordova, Beatriz Ascarrunz, Alfredo Balboa, Griselda Gonzales, and Gloria Velasques) *(only available in Spanish)*
- #4 Grassroots Organizations and Local Development in Bolivia: A Study of the Municipalities of Tiahuanacu, Mizque, Villa Serrano, and Charagua (by Godofredo Sandóval, Julio Cordova, Beatriz Ascarrunz, Alfredo Balboa, Griselda Gonzales, and Gloria Velasques) *(also available in Spanish)*
- #5 Local Institutions and Service Delivery in Indonesia (by Christiaan Grootaert) *(English only)*
- #6 Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia (by Christiaan Grootaert) *(English only)*
- #7 Social Capital and Development Outcomes in Burkina Faso  
(by Christiaan Grootaert, Gi-Taik Oh, and Anand Swamy) *(English only)*
- #8 Local Institutions and Service Delivery in Burkina Faso  
(by Anand Swamy, Christiaan Grootaert, and Gi-Taik Oh) *(English only)*
- #9 Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia  
(by Christiaan Grootaert and Deepa Narayan) *(English only)*

### Pour obtenir des questionnaires et des documents analytiques

Pour obtenir des exemplaires des modèles de questionnaire — ménages, villages et districts — ainsi que pour figurer sur la liste des destinataires établie pour la distribution de documents analytiques, prière de s'adresser à :

The World Bank  
Social Development Department  
Social Capital Working Paper Series  
Attention Ms. Gracie M. Ochieng  
1818 H Street, NW, Room MC 5-410  
Washington, DC 20433, USA

Tel: (202) 473-1123  
Fax: (202) 522-3247  
Email: gochieng@worldbank.org

*Papers in the Local Level Institutions Working Paper Series are not formal publications of the World Bank. They are published informally and circulated to encourage discussion and comment within the development community. The findings, interpretations, judgements, and conclusions expressed in this paper are those of the author(s) and should not be attributed to the World Bank, to its affiliated organizations, or to members of the Board of Executive Directors or the governments they represent.*

# L'ETUDE DES INSTITUTIONS LOCALES

## APERÇU GENERAL ET DESCRIPTION

---

Les institutions sociales sont les éléments de base du développement. Ces institutions — traditionnelles et modernes ; aux échelons communautaire, local, régional et national ; des secteurs public, privé et « civil » — sont les instruments par lesquels se font le changement social et l'action sociale. Comme le montrent Putnam et autres, le « capital » social est le réseau de liens horizontaux qui suscitent la confiance et l'engagement mutuels et permet aux personnes et à leurs institutions de fonctionner efficacement. Pour réussir, le développement doit à la fois renforcer les institutions et promouvoir le capital social sur lequel elles s'appuient.

Le Département du développement social de la Banque mondiale a lancé un programme de recherche comparative sur les institutions locales et le capital social. Grâce à un appui financier du gouvernement de la Norvège, des ressources ont été consacrées à élaborer et tester un ensemble de questionnaires pour recueillir des données sur les institutions qui fonctionnent à l'échelon local et fournissent divers services, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la vulgarisation agricole et du crédit.

Cette initiative représente un effort important pour améliorer notre compréhension du rôle que jouent les institutions locales dans un processus de développement durable. Elle est la première tentative faite par la Banque pour établir un cadre pour la collecte et l'analyse de données sur les institutions locales et le capital social, afin de déterminer comment ces institutions s'articulent à l'intérieur d'un même pays, et d'un pays à un autre, et d'évaluer les incidences de ces informations sur le développement.

## Fondement logique et justification

Les institutions locales et le capital social suscitent un intérêt croissant. Cet intérêt est dû en partie à un ensemble de travaux sur diverses questions intéressant les institutions de développement et les pays qu'elles soutiennent. Par exemple :

- a) *La décentralisation* : la décentralisation du processus de décision et des ressources est amplement préconisée dans divers milieux qui font valoir qu'elle contribue à une utilisation plus efficace des ressources et à plus de transparence. Toutefois, on a fait relativement peu pour comprendre la diversité des institutions à l'échelon local auxquelles les ressources pourraient être confiées, ou pour comprendre les circonstances dans lesquelles un type d'institution (publique, privée, ONG) pourrait être plus efficace, plus transparent que d'autres.
- b) *Le développement communautaire* : pour favoriser la lutte contre la pauvreté et améliorer la gestion locale des ressources, de nombreux programmes appuient et préconisent une action collective à l'échelon local. Toutefois, le contexte de cette action, la nature des institutions existantes qui peuvent la faciliter et le capital social qui pourrait y contribuer sont mal compris.
- c) *La société civile* : les institutions non gouvernementales et le secteur privé (formel ou informel) offrent souvent des biens et services de développement et jouent un rôle de premier plan pour promouvoir la transparence au sein de l'administration ; pourtant, l'incidence et l'efficacité de ces institutions dans des secteurs tels que la santé, l'éducation et le crédit n'ont pas été systématiquement décrites pays par pays ; et, à notre connaissance, elles n'ont pas non plus fait l'objet d'une étude comparative.
- d) *Le capital social* : les études de cas telles que celle effectuée par Putnam sur des collectivités italiennes, donnent à penser que le capital social est un important facteur de développement économique. On a constaté que le capital social engendré par les activités économiques et sociales passées s'accumulait et que, s'il était convenablement utilisé, il pouvait contribuer à améliorer l'efficacité du développement. Ce qui n'est pas clair, c'est la façon dont ce concept peut être exprimé en termes opérationnels, et comment il peut être favorisé dans un contexte de développement.

## Collecte de données

L'étude des institutions locales est conçue comme une étude comparative entre trois pays : la Bolivie, le Burkina Faso et l'Indonésie. Les données ont été recueillies à trois niveaux : collectivités, districts et ménages.

À l'échelon de la *collectivité*, des entrevues avec des groupes témoins de ménages et avec des dirigeants de la collectivité permettent d'établir une carte des institutions qui fonctionnent au sein de la collectivité. On utilise trois instruments :

- Les informations sur les services communautaires (santé, éducation, approvisionnement en eau, entretien des routes) sont obtenues au moyen d'entrevues avec des personnalités telles que chefs de village, enseignants, agents de santé, etc. Ces informations sont complétées par des informations sur l'économie locale (principales sources de revenu), la société locale (composition ethnique/religieuse) et les institutions locales. L'expérience récente de certains projets de développement est également examinée.
- Les services communautaires sont également étudiés avec des groupes de ménages, l'objectif étant de cerner l'idée que se fait la collectivité de la qualité des services, son expérience de l'action collective et son point de vue sur les institutions locales et les projets de développement.
- Pour les institutions locales les plus importantes, les entrevues ont lieu avec des dirigeants, des membres et des non-membres, afin de mieux comprendre le rôle des institutions dans le village, leur évolution dans le temps, leurs principales activités, leurs dirigeants et leurs membres, les relations qu'elles entretiennent avec d'autres institutions et avec les pouvoirs publics et leurs principaux points forts et points faibles.

Au niveau du *district* (défini comme le niveau administratif immédiatement au-dessus du village ou de la collectivité), des données sont recueillies sur les modalités institutionnelles de prestation des services et sur l'ampleur de la couverture des services. Une section est également consacrée à la collecte d'informations sur le fonctionnement général de l'administration du district et ses rapports avec les organisations civiques, par le biais d'entrevues avec les directeurs généraux et sectoriels au niveau du district.

Le troisième élément critique de la collecte des données est *l'enquête auprès des ménages*, qui vise à saisir la portée effective de la participation des ménages aux institutions locales et l'utilisation qu'ils font des services en question, et à recueillir des informations permettant de déterminer le niveau de bien-être des ménages et les stratégies qu'ils emploient pour pallier les insuffisances de leur situation. Le questionnaire comprend six sections :

- informations démographiques sur les membres de la famille
- participation aux institutions locales
- caractéristiques des groupes les plus importants
- caractéristiques des services fournis
- perception de la confiance et de la collaboration de la collectivité
- économie des ménages et stratégies employées pour faire face.

Le volume limité des ressources disponibles n'a pas permis de disposer d'un *cadre d'échantillonnage* propre à rendre les études représentatives à l'échelon national. Par conséquent, on s'est limité à trois ou quatre entités dans chaque pays (des municipalités en Bolivie, des départements au Burkina Faso et des provinces en Indonésie), représentatives de divers contextes économiques, sociaux et institutionnels.

Au sein de chaque entité, on a choisi de 10 à 12 villages couvrant une gamme de conditions socio-économiques (sources de revenu, niveau de richesse, vie associative, etc.). Enfin, dans chaque village, on a choisi de 20 à 25 ménages au hasard. On est ainsi parvenu à un échantillon de 1000-1200 ménages pour chaque pays, ce qui est suffisant pour parvenir à des conclusions empiriques sur les caractéristiques des institutions locales et sur leur rapport avec les conditions de vie des ménages et l'accès aux services.

## Thèmes analysés

L'analyse proposée est axée principalement sur cinq thèmes.

- *Les caractéristiques des institutions participant à la prestation des services : quels sont les types d'institution, que font-elles et qu'apportent-elles de bon ?* L'analyse doit permettre d'établir un inventaire des institutions locales pour chaque région couverte par l'étude. Les institutions peuvent être classées par affiliation et par fonction, par origine (créées à l'échelon de la collectivité ou de l'État), par type d'organisation (formelle/informelle), et par le degré d'importance pour le ménage. On établit ensuite un tableau indiquant chacune de ces dimensions et le type de service fourni. Cela permet d'indiquer l'importance relative de l'État, des ONG et des organisations locales dans la prestation d'un ensemble de services. Pour les trois groupes les plus importants auxquels appartient le ménage, on peut ensuite analyser le degré de participation active au processus de décision et d'homogénéité interne (parenté, âge, sexe, religion, etc.) du groupe et la relation avec l'accès aux services.
- *Les rapports entre la nature de l'État et la forme et l'importance des institutions locales.* Ce thème analytique s'appuiera essentiellement sur le caractère comparatif de l'étude. L'hypothèse de départ est que la forme de l'État et son rôle dans le développement local influent sur la nature des institutions locales et leur importance pour le développement. La relation entre l'État et les institutions locales peut être une relation de substitution, où plus la capacité et le rôle de l'État dans la prestation des services à l'échelon local sont grands, plus ceux des institutions locales sont limités. Toutefois, on peut également envisager une relation de complémentarité, où un État administrativement compétent renforcerait l'efficacité des institutions locales en leur transférant des ressources et en favorisant leur développement.
- *Les relations entre le capital social et la pauvreté : les ménages pauvres ont-ils plus ou moins de capital social que les autres ? Quelles sont les relations de causalité entre la pauvreté et le capital social ?* L'objectif de cette analyse est de démontrer de façon empirique que la participation aux associations locales constitue « un capital social » qui, comme les autres formes de capital, contribue au bien-être des ménages et à l'accès aux services, et au recul de la pauvreté. Différents aspects de cette participation seront examinés à la fois séparément et conjointement : la densité de la vie associative, le degré de participation active aux décisions, l'homogénéité interne, les cotisations à payer par les membres et leur participation aux réunions. On distinguera les effets sur les ménages de leur participation directe aux associations de ceux qui se produisent au niveau du village. Comme il est probable que les relations de cause à effet se fassent dans les deux sens, autrement dit que le niveau de revenus conditionne en partie les chances de participation à certains types d'association, on utilisera des méthodes

économétriques telles que l'estimation des variables instrumentales pour démêler les différentes directions dans lesquelles s'opère l'interaction entre les variables.

- *Comment les institutions locales renforcent-elles l'efficacité des projets de développement dans les domaines de l'éducation, de la santé, du crédit et de la vulgarisation ?* Cet aspect de la recherche est particulièrement développé dans l'étude de cas sur l'Indonésie, qui fournit des statistiques sur les projets de développement exécutés dans les régions étudiées au cours des dix dernières années. L'information sur l'ampleur de la participation des collectivités aux projets les plus récents (obtenus à l'occasion d'entrevues avec les principales personnes ressources) seront combinés avec les données passées, en vue d'une évaluation, du moins qualitative, du rapport entre l'efficacité des projets de développement et la participation des institutions locales. On pourrait envisager d'établir un indice de capital social pour chaque village et de lier celui-ci aux indicateurs d'efficacité des projets. Toutefois, comme tant de facteurs autres que le capital social influent sur l'issue des projets, une approche fondée sur une étude plus approfondie des cas sera combinée à l'analyse des corrélations entre les indicateurs.
- *Les relations entre les bailleurs de fonds et les institutions locales : comment peut-on travailler le plus efficacement possible avec les institutions locales ?* Ce dernier thème vise à extraire les leçons concrètes des précédentes analyses et à éclairer sur le point de savoir si et comment les bailleurs de fonds peuvent investir dans le capital social en appuyant les institutions locales. La première leçon a traité à l'éventail des institutions locales à considérer pour ce type de prestation de services. Il peut y avoir des retombées, par exemple, entre les organisations communautaires qui s'occupent d'éducation et la prestation efficace des services de santé. La deuxième leçon concerne l'interaction entre l'administration de district et des organismes au niveau des collectivités. Quelle est l'importance de cette interaction par rapport à l'organisation interne d'un groupe communautaire ? La troisième leçon découle des caractéristiques des organisations que les populations considèrent les plus importantes et au sein desquelles elles sont les plus actives. Il semble nécessaire d'avoir un organe de coordination pour aider les organisations à propos de programmes donnés de prestations de services.

Ces cinq thèmes analytiques peuvent servir de point de départ à l'exploitation d'une base de données potentiellement très riche. D'autres thèmes et questions apparaîtront sans doute à mesure que progressera l'analyse.

Les travaux d'analyse permettront accessoirement de traiter deux questions présentant un intérêt pour les collectes de données à venir :

- Quels sont les indices à retenir pour le capital social, tant au niveau des ménages qu'à celui des collectivités ? Certaines des variables enregistrées dans le cadre de

l'étude se révéleront plus utiles que d'autres pour mesurer le capital social et expliquer l'accès aux services et les résultats de la lutte contre la pauvreté. De ce fait, on identifiera un nombre limité d'indicateurs pour le suivi du capital social.

- Quelles leçons peut-on tirer en ce qui concerne la collecte de données sur le capital social ? Les instruments de cette étude opèrent à trois niveaux (collectivité, district, ménages) et selon diverses méthodes d'entrevue (groupes de réflexion, principales personnes ressources, ménages interrogés). Les enseignements tirés de l'utilité relative de chaque approche serviront à concevoir un meilleur instrument de collecte de données.