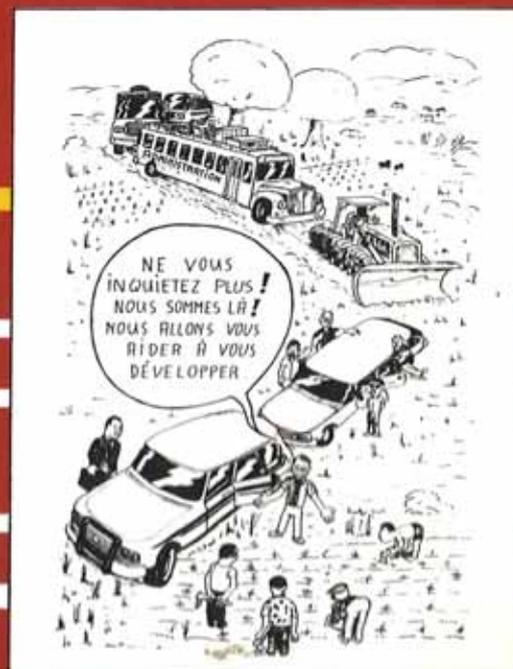


# Les interventions en milieu rural

Principes et  
approche méthodologique

METHODOLOGIE

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION  
ET DU DÉVELOPPEMENT



## RÉSUMÉ

### L'ESSENTIEL D'UNE RÉFLEXION

#### LES RAISONS ET L'ESPRIT

La réflexion, objet de ce document de travail, exprime le souci et la volonté politique des structures françaises de coopération et d'appui au développement rural de proposer à leurs partenaires africains de **nouveaux processus d'interventions**, tirant parti des acquis, et privilégiant certains enjeux et actions significatives.

Ce n'est cependant ni un désaveu des méthodes passées ou présentes, dont personne ne doute des effets, ni un panégyrique des nouvelles panacées, qui resteront des mythes tant qu'elles n'auront pas été plus longtemps éprouvées. Il ne s'agit donc pas d'alimenter une nouvelle querelle des anciens et des modernes, mais au contraire de tenter de valoriser des expériences nombreuses, plus ou moins anciennes, en élaborant une plate-forme de bon sens, acceptable par tous.

Les raisons profondes de cette réflexion, à laquelle se sont livrés des représentants du ministère de la Coopération et du Développement, de la Caisse Centrale de Coopération Économique, des chercheurs, des membres de bureaux d'études, des sociétés d'intervention et de développement, d'organisations non gouvernementales, peuvent se trouver dans un constat de stagnation de la productivité du secteur rural dans l'ensemble de l'Afrique au sud du Sahara (qui regroupe cependant 70 % de sa population), face cependant à une demande économique, sociale, politique, de plus en plus exigeante et affirmée...

Les systèmes de production y évoluent moins vite que leur environnement physique, que la croissance démographique (très rapide dans les campagnes et dans les villes), et leur compétitivité face à la concurrence internationale s'y détériore.

Les opérations de développement, inscrites dans des politiques agricoles pas toujours claires et influencées par l'extérieur, n'ont eu que des impacts limités, nonobstant les efforts déployés, tant par les producteurs que par les institutions, et les moyens importants mobilisés.

Un tel constat suscite un large débat autour de questions essentielles qui s'inscrivent toutes dans le problème fondamental de la nécessaire adéquation entre des politiques agricoles nationales (recherche, développement, formation, prix, crédit foncier,...) et des dynamiques et stratégies

paysannes : où, quand, comment, pourquoi, par qui/avec qui... intervenir ?

Le groupe de travail n'a pas de réponse définitive et universelle à ces questions, pas plus que des méthodes infaillibles à proposer.

Il a cependant tenu à formuler ses propositions en souhaitant, le cas échéant, que le lecteur ou l'auditeur sache dépasser l'impression du « déjà vu » ou du « déjà entendu », car si certaines de ces idées sont affirmées dans des discours et intentions, elles ne relèvent que très rarement du « déjà fait », à l'exception de quelques expériences que les membres du groupe ont considéré comme significatives et se sont attachés à analyser en profondeur.

## **L'ÉVOLUTION DES EXPÉRIENCES DE DÉVELOPPEMENT**

Trois décennies écoulées depuis les indépendances des États d'Afrique ont permis d'accumuler des enseignements riches et considérables, à partir de très nombreuses expériences qui peuvent s'inscrire dans trois grands types d'inspirations et d'objectifs, correspondant d'ailleurs à trois grandes périodes successives :

- les choix des indépendances, qui s'expriment par des objectifs très ambitieux d'augmentation de la production et de diversification des activités, l'État s'attribuant un rôle déterminant dans leur réalisation, avec cependant un souci de « participation populaire » qu'encouragent l'animation, le développement communautaire ;
- l'ère des projets par lesquels l'État limite ses interventions à des objectifs déterminés dans l'espace et le temps, qu'il se propose d'atteindre grâce à des dispositifs de vulgarisation spécifiques, aux moyens importants acquis sur financements extérieurs et dont l'action repose sur la diffusion de « paquets techniques » proposés aux villageois, considérés plus comme des récepteurs que comme des acteurs ;
- le temps des doutes, intervenant après un constat mitigé quant aux résultats obtenus par des appareils de vulgarisation lourds et coûteux qui, bien qu'ayant enregistré d'incontestables succès, n'ont cependant pu enrayer des processus évolutifs pernicieux (dégradation des écosystèmes, baisse de fertilité, "extensification"...).

La participation revient à l'ordre du jour, la coopération décentralisée appuyée par des organisations non gouvernementales se développe, en même temps que l'État cherche ou est poussé à se désengager et à préciser sa politique nationale. De nouvelles approches, telle la recherche-développement, séduisent certains en même temps que réapparaissent des méthodes de vulgarisation classiques, notamment la méthode « Formation et visites » présentée par la Banque mondiale.

## **LES RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS**

La moisson de résultats est très riche et très diversifiée, qu'elle provienne d'ailleurs autant des échecs que des succès, francs ou en demi-teinte :

- des résultats prometteurs ont été obtenus dans de grandes filières (coton, maïs, riz irrigué), amorçant dans certains cas (coton au Mali Sud) un « cercle vertueux » aux plans technique,

économique, social, institutionnel,

- certaines évolutions incontestables sont à mettre au crédit d’initiatives paysannes sans intervention de l’État (maraîchage périurbain, petit périmètre irrigué à partir de pompes individuelles, vergers, embouche...),
- à l’inverse, la **dégradation** mal contrôlée **des écosystèmes** a entraîné des migrations Nord Sud importantes et souvent préjudiciables aux zones d’arrivée,
- une certaine capacité à persévérer dans l’erreur où la facilité s’est confirmée : coopératives étatiques, thèmes techniques uniformes, dispositifs hiérarchiques s’interposant entre la conception et le terrain.

Des enseignements et enjeux essentiels se sont cependant dégagés :

- prise en compte, au-delà de la parcelle ou du troupeau, des systèmes de production et systèmes agraires,
- existence de différents niveaux de décision (de la parcelle à la petite région), entre lesquels des équilibres sont à trouver,
- diversité des modes d’exploitation du milieu, ce qui implique de les caractériser avant d’envisager leur évolution,
- capacité des paysans à assumer plusieurs des fonctions majeures du développement, ce qui conduit à leur formation et plus largement à mener une véritable politique des ressources humaines,
- insertion obligatoire des interventions de terrain dans une politique agricole cohérente, dont une composante importante réside dans l’organisation de filières.

## **PRINCIPES POUR LE FUTUR**

Bien qu’il ne puisse être question de définir une stratégie de développement rural, qui, à l’évidence, relève des États et découle des spécificités régionales, cinq principes peuvent être retenus pour orienter les interventions de terrain :

### **1. La diversité des situations induit des formes d’intervention et des réponses différenciées au plan technique.**

Des zonages agro-écologiques, des typologies d’exploitations agricoles, une connaissance suffisante des composantes de la production agricole, une compréhension des logiques sociales et stratégies paysannes et de leurs niveaux d’organisation, sont des préalables indispensables aux choix d’interventions.

Ces choix sont, de fait, indispensables entre régions (porteuses ou marginales), entre paysans (les plus dynamiques ou la grande masse), entre stabilisation des prix ou appareil de vulgarisation, entre court et long termes..., choix dont les critères devraient progressivement sortir du domaine confidentiel des politiques et décideurs (sans parler des cas, plus graves, où le manque de réflexion

organisée laisse le champ libre aux opportunistes).

## **2. Les interventions ne sont efficaces que s'il y a articulation entre les différentes échelles géographiques, plus explicitement entre :**

- **le niveau local**, espace que les paysans appréhendent et où se développent les dynamiques paysannes et s'intègrent leurs activités productives,
- **le niveau régional** qui peut créer un environnement favorable au développement local et permettre que s'engage un processus de développement rural, non exclusivement agricole,
- **le niveau national** qui doit fournir le cadre général du développement en déterminant une véritable politique agricole (de conservation du patrimoine, de sécurité alimentaire, de recherche...) à partir notamment des dynamiques et priorités locales, des recherches d'équilibre entre régions et du contexte international.

## **3. Les interventions doivent intégrer différentes échelles de temps :**

- le court terme qui inspire la plupart des actions des paysans et de l'État,
- le long terme qui seul peut permettre les changements durables, négociés avec les paysans et crédibles à leurs yeux,
- le moyen terme, l'échelle de temps la plus délicate, qui doit servir d'articulation entre actions courantes et stratégie réfléchie.

## **4. Les interventions doivent intégrer les stratégies des différents secteurs concernés :**

- celles des **paysans**, très différentes d'une région à l'autre, d'exploitation à exploitation, d'un individu à l'autre. Ces stratégies, qu'elles soient familiales, individuelles (voire individualistes) ou collectives, gardent encore un certain caractère antialéatoire, mais ont cependant été très affectées par la monétarisation de l'économie agricole et sa conséquence de souci de rémunération immédiate de la force de travail,
- celles des **gouvernements** qui, après un grand pas vers des appareils administratifs coûteux, mis au service de choix pas toujours cohérents (par exemple entre ville et campagne), cherchent à réviser leurs démarches et leurs objectifs au profit de l'autosuffisance alimentaire, de la préservation du patrimoine foncier, au travers d'une libération de l'économie, d'une vérité des prix et d'un certain désengagement des organismes étatiques,
- celles des **appareils de développement** et de recherche dont les dispositifs et la mobilisation des agents doivent souvent être reconsidérés,
- celles des **bailleurs de fonds** dont le poids politique reste considérable, face à une très faible capacité nationale d'investissement, et dont les doctrines sont différentes, voire divergentes,
- celles des **organisations d'aide au développement** (ONG notamment), qui soutiennent le développement décentralisé et le mouvement associatif paysan avec plus ou moins de succès et de continuité,
- celles d'autres **opérateurs économiques**, professionnels, privés, dont le rôle devrait s'accroître, notamment dans le domaine de la commercialisation et de la transformation des produits.

## **5. Les interventions devront s'appuyer de plus en plus sur des compromis explicites entre acteurs du développement, d'autant plus obligatoires que l'État se désengage.**

Ceci suppose une profession agricole de plus en plus organisée, capable de négocier, avec ses

différents partenaires, un véritable développement contractuel.

## **DES DÉMARCHES ET DES OUTILS**

Bien que la diversité des situations ne permette pas de généralisation quant aux objectifs et méthodes, il est néanmoins possible de proposer un schéma général de négociation entre les différents acteurs et de mise en œuvre d'un processus contractuel de développement, ainsi que les principaux outils d'une telle approche.

La démarche devrait comprendre **trois étapes** essentielles :

**1. La conception de l'intervention**, qui définit, autour d'objectifs négociés, le cadre de travail, le dispositif et les modalités de fonctionnement concertées :

- à partir d'une demande émanant d'une société rurale, sur ses propres objectifs et contraintes,
- au travers de stratégies à privilégier et localiser,
- grâce à des dispositifs et des rapports entre acteurs dont il convient de vérifier la cohérence, la pertinence et la solidité.

Tout au long de cette conception, et dès le premier diagnostic, des propositions devront être préparées, en distinguant celles réalisables immédiatement et celles disponibles sous réserve d'adaptation, de celles devant être testées dans un cadre de cohérence globale ou pour lesquelles des recherches restent nécessaires.

### **2. La mise au point des innovations, tant techniques, qu'économiques et sociales...**

Rares sont, en effet, les « réponses toutes faites » qui satisfont les producteurs et s'inscrivent dans les politiques nationales, et il convient souvent de définir avec tous les partenaires concernés, la nature, les facteurs et conditions favorables des innovations pertinentes, suivant une démarche en trois volets que propose la recherche-développement :

- diagnostic et priorités,
- expérimentation dialoguée,
- création des conditions d'extension des innovations mises au point.

### **3. Le changement d'échelle, qui va permettre cette extension, du niveau local aux niveaux régional et national, si :**

- au niveau local, les dynamiques paysannes reçoivent l'appui nécessaire à leur émergence et à la prise en charge de fonctions et mécanismes d'un développement non exclusivement agricole, à la formation des paysans et à la mise en place de mécanismes de suivi-évaluation ;
- au niveau régional, s'organisent l'amont et l'aval de la production, les appuis diversifiés dans tous les domaines de la vie rurale (épargne, crédit, transport, santé, habitat, recherche ...) et s'initient des marchés extérieurs ;
- au niveau national, si la politique agricole sécurise l'environnement économique (cadre foncier, crédit, systèmes de prix ...), protège au départ les producteurs (notamment des importations),

favorise la structuration du milieu paysan et l'émergence des organisations professionnelles, oriente la recherche et la formation, en prenant en compte les priorités paysannes.

Les **outils** de mise en œuvre d'une telle démarche sont assez largement disponibles :

– **pour l'approche locale et régionale :**

- le diagnostic concerté qui, au travers d'une réflexion élargie à l'ensemble des acteurs concernés, et à partir souvent d'une analyse des évolutions observées depuis une génération, permet d'identifier les principaux problèmes et la demande paysanne, et d'approcher les potentialités ;
- la conception et la mise en œuvre d'un plan local de développement qui oblige :  
à une définition concertée des objectifs et priorités,  
à repérer les niveaux d'intervention possibles (parcelle, exploitation, quartier, village) et donc à provoquer ou infléchir des stratégies individuelles, familiales, villageoises, intervillageoises dont les paysans ont cependant à décider,  
à identifier et répartir ces tâches prioritaires sous forme de contrats explicites,  
à élaborer, à partir de résultats des premières actions, un plan local, à moyen terme, d'aménagement et de développement, avec ses objectifs élargis (notamment sur la base des résultats de la recherche-développement et d'une popularisation aussi large que possible auprès des producteurs) et les moyens internes et externes nécessaires à sa réalisation ;
- l'appui à l'organisation des paysans, qui suppose que soient identifiées les fonctions qui la justifient, que soient connues les structures existantes, les possibilités d'actions collectives, et soient discutées les formes d'organisation possibles, les contrats à établir et les ressources dont elles pourront disposer ;
- la formation des paysans, qui est à assumer en grande partie par les villageois eux-mêmes, auxquels il convient de fournir un système d'information suffisant, des moyens pédagogiques diversifiés (qui peuvent être gérés par certains paysans ou « spécialistes » techniques) ;
- la formation des agents de développement, indispensables encore longtemps en appui aux démarches paysannes, qui cependant devront de plus en plus intervenir en qualité de conseillers et, de ce fait, voir leur formation complétée, réévaluée, leur profil actualisé et leurs fonctions responsabilisées et sécurisées ;
- le suivi-évaluation, en tant que méthode de travail, qui contribue à la maîtrise des innovations :  
par une définition permanente des objectifs et des modalités en tenant compte des opportunités,  
par une représentation et une expression de l'ensemble des acteurs,  
par une alimentation constante de la réflexion prospective des paysans (au travers de restitutions des informations recueillies) ;

– **pour l'approche régionale :**

- l'élaboration d'un diagnostic régional, concerté avec les responsables paysans, qui identifie les spécificités régionales, les caractéristiques urbaines et établit un zonage régional ;
- l'établissement d'un schéma régional concerté d'aménagement et de développement avec :

ses objectifs et priorités régionaux,  
sa relation avec le niveau national,  
les conditions et moyens nécessaires à sa réalisation ;

- la mise en place des mécanismes de négociation permanents (instances de programmation régionale) et des structures de réalisation ;
- un dispositif de suivi-évaluation ;

– **pour l’approche des politiques nationales agricoles** dont sont largement tributaires les approches précédentes.

Les outils d’une telle approche faisant l’objet d’une réflexion spécifique (mécanismes de décentralisation, contrat-plan, contrat-programme) sont cependant essentiels à l’articulation entre les différents niveaux.

## LES CONSÉQUENCES INSTITUTIONNELLES

La mise en œuvre des principes, démarches et outils précédemment évoqués, suppose que de nouveaux rapports s’établissent entre les acteurs du développement, impliquant de nouvelles modalités d’intervention.

1. La priorité est que les **paysans soient considérés comme des partenaires** ayant leur logique, capables de décider, avec lesquels il est nécessaire et souhaitable de négocier et passer des contrats.

Un préalable, ou une condition favorable, est que ces paysans soient organisés et formés pour qu’ils puissent assumer les principales fonctions économiques et techniques de leur organisation. Des expériences récentes ont montré le réalisme de telles capacités et que l’un des goulets d’étranglement supposés, celui de l’analphabétisme, pouvait être assez aisément franchi grâce à une alphabétisation fonctionnelle de masse.

2. **L’encadrement de base actuel peut alors être réduit**, sous réserve que le noyau restant soit mieux formé au départ, bénéficie d’une formation permanente et acquiert en cours d’emploi un métier de conseiller agricole et/ou une spécialité tenant compte des problèmes à résoudre.

Les cadres, qui travailleront ainsi avec les organisations paysannes, auront pour activités essentielles l’expérimentation-diffusion des innovations, le conseil technique et de gestion, l’aide à la décision, la réflexion avec les paysans, afin de prendre en compte l’ensemble de la situation de leurs exploitations et de leur environnement et préparer avec eux les chemins d’amélioration.

3. Cet encadrement rénové peut alors participer à **une meilleure liaison Recherche - Développement - Formation**, possible avec des chercheurs sortant de leurs stations, des enseignants ajoutant aux apports techniques de base la préparation à une bonne compréhension des vulgarisateurs aguerris par l’action et s’appuyant sur les résultats de la recherche-développement

et du suivi-évaluation.

Ainsi peuvent se créer une capacité de réflexion collective et les conditions d'un réel travail d'équipe.

4. **Des relais régionaux et locaux** sont à établir, afin de dépasser le tête à tête paysans - projets ou services techniques, et de traiter de l'ensemble des problèmes touchant les populations qui doivent être convenablement représentées dans de telles instances de développement.

5. **Des filières organisées** sont à consolider ou à promouvoir pour favoriser l'intégration des diverses opérations et pour permettre la diversification.

6. **Les politiques nationales doivent aller à l'essentiel, définir les grandes orientations**, assurer les cohérences, arbitrer, coordonner, notamment les interventions extérieures, créer les conditions favorables à l'épanouissement de la société civile rurale et de l'entreprise privée.

7. **Les financiers** doivent être associés aux projets des politiques, mais se rappeler que l'essentiel de la conception et de l'exécution des interventions repose sur l'action conjointe des paysans et des cadres nationaux.

8. Les « projets » qui par nature comportent des notions d'objectifs, moyens, échéances, échelles bien définis, doivent cependant se garder de tout caractère rigide et artificiel, pour faire place à des **projets ouverts**, flexibles et à temps multiples établis en concertation avec les populations.

Dans leur conception, comme dans leur exécution, l'association avec les structures paysannes est indispensable, ces dernières étant d'ailleurs incitées à prendre progressivement en charge certaines fonctions et activités du projet.

9. Un appui délibéré, mais non étouffant, est à apporter aux initiatives et organisations existantes (notamment en ce qui concerne les fonctions d'approvisionnement, de crédit et de commercialisation) et aux expériences de planification locale ou régionale.

10. Les services agricoles nationaux devront sans doute de plus en plus laisser l'essentiel des fonctions au niveau régional, pour s'assurer des cohérences indispensables et comprendre les évolutions à moyen terme et changements de conjoncture. Ils doivent être capables de proposer des perspectives d'avenir, grâce à des cadres de haut niveau, mais ayant travaillé eux-mêmes localement et de mobiliser les appuis demandés par les structures régionales.

11. Les politiques nationales doivent mieux maîtriser l'environnement international et veiller à une bonne articulation avec les niveaux régionaux et locaux, notamment pour que les décisions et mesures prises soient menées en concertation entre les acteurs concernés.

Finalement, ce document constitue un appel à l'effort de toutes les parties concernées pour prendre en compte les **trois idées forces** suivantes :

- **il n'y a pas de solution simple à des problèmes complexes**, notamment du fait de la **grande diversité** des situations rencontrées ;

- **il est indispensable de promouvoir les divers acteurs concernés** par le développement rural et en premier lieu les agriculteurs pour qu'ils deviennent des **partenaires** à part entière (ni des cibles, ni cependant des oracles) qui ont leur culture, leurs objectifs, leurs stratégies, avec lesquels il faut négocier et établir des contrats ;
- il faut trouver pour chaque action les niveaux pertinents aussi bien en terme de temps que

Les raisons profondes de ce document de réflexion peuvent se trouver dans un constat de stagnation de la productivité du secteur rural dans l'ensemble de l'Afrique au Sud du Sahara, (qui regroupe cependant 70 % de sa population), face cependant à une demande économique, sociale, politique, de plus en plus exigeante et affirmée...

Un tel constat suscite un large débat autour de questions essentielles qui s'inscrivent toutes dans le problème fondamental de la nécessaire adéquation entre des politiques agricoles nationales (recherche, développement, formation, prix, crédit foncier,...) et des dynamiques et stratégies paysannes.

En définitive, trois idées forces sous-tendent ce document :

1. Il n'y a pas de solution simple à des problèmes complexes.
2. Les producteurs sont des partenaires à part entière du processus de développement rural.
3. De façon générale, les interventions devraient être un appui à des dynamiques paysannes pré-existantes.

Il faut accepter la réalité, c'est-à-dire la nécessité d'articuler plusieurs niveaux d'espace et de temps, de recourir à plusieurs instruments (filière organisée, crédit rural adapté, systèmes de vulgarisation, de formation et de recherche plus opérationnels...) pour rendre efficace de nouveaux processus d'interventions tirant parti des acquis et privilégiant certains enjeux.

Il doit être cependant clair pour tout le monde que les interventions ne seront efficaces que si elle s'insèrent dans un cadre national et international sécurisant et motivant, tant économique que politique.

*The origin of this document can be found in the discovery of the stagnation of the productivity in the rural sector of the subsaharian countries.*

*Such discovery provokes a large debate around major questions which all relate to a requisite balance between national agriculture policies.*

*Finally, three major ideas beholds this document :*

1. *There is no simple solution to complex problems ;*
2. *Producers are full partners of the rural development process ;*
3. *In general, interventions should be a support to pre-existing rural dynamics.*

*Le groupe de travail coopération française, réuni par le Ministère de la Coopération et du Développement pour ces réflexions, a associé des représentants de la Caisse Centrale de Coopération Economique, du CIRAD (DSA), CFDT, CDAS, BDPA, TECHNOTRANSFER, SEDES, GRET, IRAM, ASMR, CIEPAC, AFVP, INAPG et quelques experts indépendants.*

ISBN 2.11.084841-3

100 FF

Diffusion : **LA DOCUMENTATION FRANÇAISE**  
29-31 quai Voltaire 75340 Paris Cedex 07  
☎ 40.15.70.00 Télex : DOCFRAN 204826 PARIS