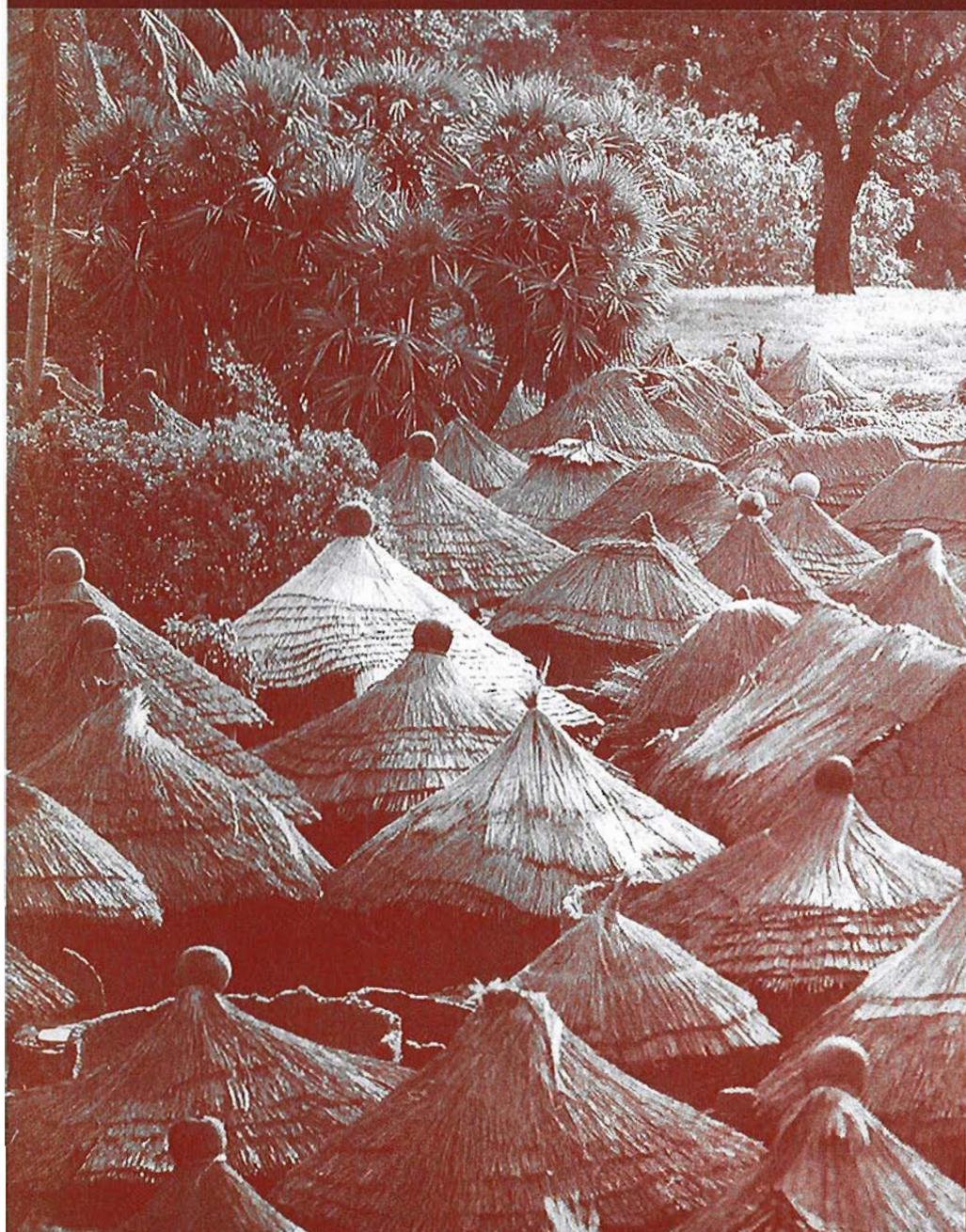


De la gestion de terroirs au développement local

*Les orientations de l'aide française
Paris - 1994*



De la gestion de terroirs au développement local

Les orientations de l'aide française

*Ministère
de la Coopération*

*Caisse française
de développement*

Ce document est un ouvrage collectif rédigé sous la direction du ministère de la Coopération, (bureau des collectivités locales et du développement urbain, sous-direction du développement institutionnel ; bureau de la production agricole, industrielle et des échanges, sous-direction du développement économique et de l'environnement). Sa matière est issue de l'expérience acquise au cours de ces dix dernières années par la Coopération française dans le domaine de la gestion de terroirs et du développement local en milieu rural en Afrique de l'Ouest. Elle s'est enrichie des réflexions conduites par le groupe de travail gestion de terroirs piloté par l'Iram (Institut de recherches et d'application des méthodes de développement) et le Ciepac (Centre international pour l'éducation permanente et l'aménagement concerté) dans le cadre du réseau "Recherche - Développement".

Que soient remerciés ceux qui ont contribué à rédiger et illustrer ces pages : agents du ministère de la Coopération, de la Caisse française de développement, de l'Iram, du Gret (Groupe de recherche et d'échanges technologiques), du Ciepac, du Cirad-Sar et de l'agence PERIS-COOP.

Préambule

Après avoir soutenu pendant près de vingt ans la voie du «développement productiviste», la Coopération française dans le secteur rural en milieux sahéliens a privilégié, à partir du milieu des années quatre-vingt, une approche dite de «gestion de terroirs». Depuis quelques années, les conditions d'application de cette démarche sont progressivement mieux cernées, et de nouvelles interventions plus globales de «développement local» voient le jour. Le présent document se propose d'exposer le cheminement des actions de l'aide française en la matière et les orientations qu'elle développe actuellement.

Sommaire

1	L'ÉMERGENCE DE LA DÉMARCHE GESTION DE TERROIRS	5
	■ De 1960 à 1980 : la voie «productiviste»	7
	■ Milieu des années 1980 : l'émergence de l'approche gestion de terroirs.....	7
	■ Etapes et dispositifs d'intervention de la démarche.	8
2	LES LIMITES DE LA DÉMARCHE GESTION DE TERROIRS	11
	■ Une application de la démarche parfois trop mécaniste.....	13
	■ Des difficultés à déboucher sur des réalisations concrètes.....	13
	■ Des structures d'intervention mal adaptées.....	14
	■ Un contexte économique et institutionnel contraignant	14
3	VERS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL	17
	■ Un diagnostic plus global.....	19
	■ Des communautés actrices et responsables.....	19
	■ Des procédures transparentes.....	20
	■ Des comités spécifiques	21
	■ Des opérateurs plus souples	22
4	LES ORIENTATIONS DE L'AIDE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL	23
	■ Un appui institutionnel	25
	■ Le renforcement des capacités locales.....	26
	■ La promotion de nouveaux opérateurs nationaux.....	28
	■ Un environnement plus sécurisant.	29

**L'ÉMERGENCE
DE LA DÉMARCHE
GESTION DE TERROIRS**

De 1960 à 1980 La voie "productiviste"

Durant cette période, les stratégies de développement rural mettent l'accent sur l'introduction et la diffusion de «paquets technologiques» devant permettre l'augmentation de la production agricole, et donc la croissance économique. Les projets sont axés sur l'amélioration de la productivité à l'hectare d'une culture donnée, sans tenir compte nécessairement des

autres composantes du système de production, ni du fonctionnement général des systèmes agraires. Dans un contexte économique relativement favorable et un environnement naturel considéré comme stable, cette voie du développement «productiviste» permet certains succès tels que l'extension des cultures réservées à l'exportation : coton, arachide...

Cependant, les limites du modèle apparaissent rapidement. Les techniques et matériels introduits ne bénéficient pas systématiquement aux productions vivrières qui restent largement extensives. L'occupation des espaces agricoles utiles s'accélère du fait de l'expansion démographique rapide, et conduit localement à une dégradation du potentiel naturel productif.

Cette pression sur les terres arables attise les conflits autour du foncier où droit coutumier et nouveaux codes ruraux se superposent. La précarité grandissante des droits des usagers, aggravée par la baisse des cours mondiaux des cultures d'exportation, inhibe les initiatives visant l'intensification des systèmes de production, et favorise les mouvements d'émigration vers les zones encore pourvues de réserves de terres.

A cette situation s'ajoutent la lourdeur et le dirigisme des structures d'encadrement et de services créées par les Etats en amont et en aval des producteurs. Dans le courant des années 1980, avec l'apparition de projets dits de «développement rural intégré», ces structures para-étatiques se voient de plus en plus confier l'amélioration des équipements collectifs, ce qui alourdit encore leur fonctionnement et grève leur budget. Comme corollaire, les services aux producteurs et la maintenance des équipements se dégradent, sans que les organisations paysannes, les collectivités locales – quand elles existent – ou le secteur privé soient en mesure d'assurer le relais.

Milieu des années 80 : l'émergence de l'approche gestion de terroirs

L'approche dite de «gestion» de terroirs apparaît au Burkina Faso en 1984. Cependant, dès les années soixante et dans la décennie soixante-dix, des initiatives similaires mais relativement isolées avaient vu le jour, notamment au Niger, au Sénégal et au Mali, avec la mise en place d'unités expérimentales de gestion agro-sylvo-pastorale. Elle naît de la

convergence de plusieurs démarches (animation rurale, lutte contre la désertification, recherche-développement, organisation des

filières de production et de commercialisation...) et tente de répondre à des préoccupations que les projets antérieurs n'avaient pas su ou pu aborder : la mise en valeur durable du patrimoine naturel, la prise en main du développement par les communautés locales, la promotion des entreprises de services privées ou associatives. A ce titre, les projets de gestion de terroirs sont l'instrument d'application de nouvelles politiques concernant notamment la protection de l'environnement naturel.

L'approche se base sur le concept de terroir. Celui-ci désigne un espace géographique de taille variable, continu ou discontinu, qui réunit l'ensemble des terres contrôlées par une communauté rurale : terres cultivées, jachères, zones sylvo-pastorales, brousse. Le terroir constitue à la fois un repère (pour justifier l'appropriation des ressources ou le refus de les partager), et une garantie de cohérence (le terroir est un lieu d'enracinement et d'évolution de la société villageoise).

Dans cet espace délimité par le droit coutumier, l'objectif est d'initier, par des mesures d'incitations financières et par la fourniture de conseils, un double processus :

- de restauration et de gestion durable des ressources naturelles,
- d'intensification des productions végétales et animales et de diversification des services en amont et en aval de la production agricole.

L'idée est aussi de susciter la création d'organisations villageoises représentatives, capables de mobiliser la population autour de ces enjeux, de négocier et de faire respecter une réglementation de l'utilisation des ressources naturelles par les habitants du village comme par leurs voisins.

Etapes et dispositifs d'intervention de la démarche

Les projets procèdent en théorie selon les étapes suivantes :

- choix du terroir-cible ;
- diagnostic externe de la situation économique, sociale et écologique réalisé par les techniciens ;
- sensibilisation de la population aux problèmes de dégradation des ressources naturelles ;
- diagnostic participatif (avec les populations) des atouts, contraintes et potentialités du terroir ;
- délimitation du terroir et définition de zones par vocation (zonage) ;
- élaboration d'un «Schéma d'aménagement» et d'un «Plan de gestion du terroir» qui prend en compte la gestion des ressources naturelles, mais aussi les besoins en équipements sanitaires, sociaux et économiques. Il prévoit, sur la durée et dans l'espace, des règles d'usage des ressources et des actions d'aménagement, d'investissement économique et social, de formation et d'appui, en intégrant de façon hiérarchique les besoins exprimés par la population ;

- appui à l'organisation de la communauté et création d'un « comité de gestion du terroir » chargé d'animer et de gérer la mise en œuvre du Plan de gestion du terroir ;
- mise en place d'un contrat de gestion entre la communauté et le projet représentant l'Etat ;
- financement et mise en œuvre du plan de gestion par le projet, en collaboration avec des prestataires de services associés et la population ;
- suivi des opérations et évaluations régulières.

Les principales initiatives financées ont trait à :

- la gestion à long terme du capital foncier et naturel : dispositifs anti-érosifs, aménagements de bas-fonds, protection et mise en valeur durable des zones sylvo-pastorales ;
- l'intensification des systèmes de production : pratiques anti-érosives, agroforesterie, fosses fumières, diversification des productions ;
- la promotion de certains équipements en milieu rural : magasins d'intrants, puits, moulins...

Les projets se caractérisent aussi par l'implantation sur le terrain d'équipes pluridisciplinaires composées de cadres de niveau supérieur (généralement un ingénieur agronome, un zootechnicien, un forestier et un sociologue) au contact direct des populations.

Les équipes travaillent avec l'appui, en amont, d'une cellule centrale de coordination, et, en aval, d'animateurs relais. En outre, les projets mobilisent les prestataires de service existants (entreprises, ONG, services publics, institutions de crédit) susceptibles de collaborer à l'exécution des plans de gestion de terroirs.

Les projets sont généralement des structures autonomes, placées sous la tutelle du ministère de l'Agriculture ou du Service des Eaux et Forêts. Leurs personnels – au moins les cadres – appartiennent à ces administrations qui continuent de les gérer.

**LES LIMITES
DE LA DÉMARCHE
GESTION DE TERROIRS**

Une application de la démarche parfois trop mécaniste

La volonté de structurer la démarche et de lui donner une cohérence théorique a, dans certains cas, nui au réalisme de l'approche et au souci de responsabiliser les populations.

Ainsi, la vision européenne du «terroir», qui coïncide mal avec les situations africaines, n'a pas favorisé la prise en compte des préoccupations de l'ensemble des

communautés concernées, notamment celles des éleveurs. Imposés comme une étape obligatoire, la délimitation des terroirs et l'établissement de schémas d'aménagement ont parfois réveillé des conflits latents, et ont pu entraîner un rejet brutal de la démarche, souvent par suite d'un dialogue insuffisant avec les villageois.

Au delà du problème foncier (et de l'insuffisance des lois foncières et/ou de la difficulté de leur application), le caractère restrictif des diagnostics (limités – par définition – aux frontières des terroirs villageois), n'a pas permis d'insérer le terroir-cible dans son environnement socio-économique. Par exemple, peu d'études ont porté sur le positionnement de cette entité géographique dans le contexte plus global de son bassin versant, sur ses relations avec les bourgs ou villes avoisinantes, ou sur son intégration dans le tissu économique des filières de production.

Par ailleurs, la durée et l'ampleur parfois mal maîtrisées des diagnostics externes, le champ d'application restrictif de la démarche, trop axé sur la dégradation des ressources naturelles, ainsi que la lourdeur du processus de planification ont découragé les communautés villageoises, souvent préoccupées par des problèmes de production et d'équipements plus immédiats.

Enfin, avec la mise en place précoce et parfois trop directive de comités de gestion de terroirs n'ayant, dans les faits, ni la représentativité ni l'autorité voulues par rapport au pouvoir coutumier et à celui de l'administration locale pour exercer les responsabilités, les groupes en situation de marginale par rapport à la décision – les femmes en particulier – ont continué d'être tenus à l'écart.

Des difficultés à déboucher sur des réalisations concrètes

La part importante laissée aux travaux de diagnostic et d'animation a retardé la mise en œuvre des plans d'actions villageois. En l'absence de procédures fixant les marches à suivre pour l'instruction, le financement et l'exécution de ces plans, certaines initiatives ont été mal conçues ou mal réalisées, d'autres ont été abusivement subventionnées.

D'une part, les projets ont eu tendance à exécuter eux-mêmes les plans d'actions, se substituant ainsi aux bénéficiaires et aux prestataires de services existants. D'autre part, l'absence ou l'insuffisance de partenaires spécialisés compétents dans certains secteurs comme le génie rural et le crédit, ont conduit les projets à dévelop-

per les prestations correspondantes, sans en avoir vraiment ni la vocation, ni les compétences.

Enfin, le manque de technicité des cadres des projets, ainsi que les dispositions insuffisantes en matière de suivi des chantiers et d'impact des réalisations, n'ont pas facilité une évaluation rigoureuse des résultats obtenus, particulièrement pour ce qui concerne les opérations d'aménagement (cordons pierreux, reboisements...).

Des structures d'intervention mal adaptées

Les structures d'intervention adoptées ne sont pas exemptes de reproches. La gestion des personnels et des financements des projets, qui obéit en fait au cadre administratif général, rend l'autonomie des projets souvent fictive. Les équipes de terrain disposent rarement de la souplesse d'intervention nécessaire.

Les projets cumulent souvent les missions administratives classiques des ministères de tutelle et les missions propres aux projets, ce qui génère confusions et surcoûts.

Par ailleurs, plutôt accoutumé à des missions d'encadrement sectorielles et directives, le personnel n'est guère préparé à se mettre au service des populations et à responsabiliser les acteurs locaux.

Un contexte économique et institutionnel contraignant

Diverses contraintes d'ordre économique et institutionnel ont également pesé sur la mise en place des actions de gestion de terroirs.

Le crédit : dans la plupart des pays, les banques de crédit agricole ont disparu ou connaissent de sérieuses difficultés, et les nouveaux réseaux mutualistes d'épargne et de crédit ont du mal à satisfaire la

demande. Dans ce contexte, il est difficile d'inciter les ruraux à investir à long terme sur le foncier, quand, dans le même temps, ils ne peuvent assurer leur survie à court terme, faute, entre autres, de crédits à la production.

La commercialisation : la baisse des cours mondiaux des principales cultures d'exportation, ainsi que le peu de soutien accordé aux produits vivriers locaux (qui sont exposés à la concurrence des produits importés sur les marchés urbains), n'incitent guère à la poursuite des efforts d'intensification et d'améliorations foncières subventionnés par les projets. Par ailleurs, la croissance démographique demeure forte en milieu rural, et consomme une part grandissante des productions vivrières dans des milieux déjà peu productifs.

Les institutions : la crise financière traversée par les états africains limite leurs apports propres, en particulier pour l'amélioration des infrastructures rurales. Le désengagement de l'Etat des services qu'il n'est plus en mesure d'assurer se traduit par un transfert aux populations, sans que celles-ci bénéficient en échange des pouvoirs et des moyens (financiers, humains) leur permettant de prendre le

relais. Les textes régissant la décentralisation sont encore souvent au stade de la préparation. Sur le terrain, en conséquence, les collectivités territoriales, soit n'existent pas, soit fonctionnent sous tutelle.

Le cadre juridique : bien qu'en cours de révision, les droits coutumiers régissant la gestion du foncier et des ressources naturelles continuent, dans la pratique, de faire référence, ce qui crée une situation d'anarchie favorisant une exploitation minière des ressources naturelles. Ceci d'autant plus que les comités de gestion de terroirs disposent rarement des pouvoirs nécessaires et reconnus pour faire appliquer les règles d'usage en la matière.

Le cadre administratif : les Etats ne possèdent plus les moyens de leurs missions de suivi, de coordination et de contrôle. En conséquence, les statistiques fiables font défaut, les schémas régionaux d'aménagement n'aboutissent pas toujours, les échanges entre projets et la capitalisation des expériences ne sont pas organisés ou le sont de façon trop directive. Enfin, l'action des différents bailleurs de fonds n'est pas véritablement coordonnée, et se traduit par la superposition d'opérations dont les approches sont parfois incompatibles.

**VERS
LE DÉVELOPPEMENT
LOCAL**

La démarche «gestion de terroirs», en posant en préalable à toute intervention l'acquisition d'une connaissance approfondie du milieu, a permis une meilleure identification, avec les populations rurales, des véritables contraintes à une mise en valeur durable des espaces ruraux. Elle a fait ressortir la prééminence des facteurs sociaux, législatifs et économiques sur les seules contraintes techniques.

Elle a également montré qu'il s'agissait moins de sensibiliser les populations que de leur donner les moyens de s'organiser, de concevoir de nouvelles pratiques et d'en gérer elles-mêmes la mise en œuvre, en tant que maîtres d'ouvrage.

Depuis 1984, une trentaine de projets a été financée par l'aide française, principalement en Afrique de l'Ouest. Compte tenu de l'expérience acquise sur le terrain, l'approche a progressivement évolué. Elle aboutit aujourd'hui à ce que les acteurs de l'aide française nomment une «approche de développement local», qui se différencie de l'approche gestion de terroirs sur les points suivants :

Un diagnostic plus global

Les projets ont aujourd'hui pour premier souci de porter sur leur zone d'intervention un diagnostic global, de façon à élargir le champ de référence au rôle des systèmes fonciers, à l'influence induite par les filières de production, à l'ensemble des interactions liant les villages entre eux, et aux relations avec les bourgs-centres ou les villes.

Ce diagnostic est itératif et intègre les enseignements tirés du suivi de l'impact d'initiatives déjà réalisées, ainsi que les données d'une «veille technologique» ouverte sur la recherche et les opérations similaires.

On veut ainsi se donner les moyens de mieux soutenir les initiatives des populations, et d'identifier les axes d'intervention complémentaires qui dépassent l'échelle des terroirs mais conditionnent néanmoins leur mise en valeur durable (pistes rurales, développement des bourgs-centres, crédit agricole).

La gestion des terroirs n'est plus une fin en soi, mais la composante d'un développement local durable.

Des communautés actrices et responsables

Les projets ne désignent plus eux-mêmes les communautés-cibles, mais interviennent à la demande auprès des communautés qui, après une campagne d'information, sollicitent leur appui en exprimant des problèmes précis.

Un contrat sommaire confirmant l'accord des communautés sur les conditions d'intervention générales du projet est établi.

Le diagnostic externe et la constitution d'un comité de gestion du terroir ne sont plus imposés comme préalables, pas plus que la délimitation du terroir et l'élaboration d'un plan d'actions pluriannuel.

C'est par la suite, et parce qu'elles en auront compris la nécessité, que le projet aidera les communautés à :

- réaliser un diagnostic global et concerté de leurs problèmes de mise en valeur (diagnostic de terroir),
- planifier de manière indicative l'ensemble des initiatives qui leur apparaissent souhaitables (plan d'actions indicatif),
- s'organiser pour la mise en œuvre et le suivi des initiatives programmées (comité de gestion).

Des procédures transparentes

Un second souci est d'instruire et de financer les initiatives des communautés d'une façon qui garantisse au mieux leur caractère pertinent et responsable.

Aussi, au stade de la réalisation, des procédures claires et transparentes, conçues avec des représentants villageois, définissent la marche à suivre pour l'instruction (dossiers de faisabilité), le financement et

la mise en œuvre des initiatives locales, ainsi que les tâches de chacun des partenaires et leurs relations de collaboration. L'implication directe des villageois dans la formulation de ces règles et mécanismes d'intervention est actuellement favorisée à travers l'instauration de commissions paysannes.

Un fonds de subvention ou un fonds d'investissement local, placé sur un compte spécial, permet de subventionner les initiatives de mise en valeur durable – souvent à rentabilité différée –. Un code de financement, établi avec des représentants des bénéficiaires, précise les niveaux d'apports propres requis et la proportion du fonds que l'on souhaite consacrer aux différentes catégories d'initiatives (aménagement de ressources naturelles, mais aussi infrastructures rurales et équipements économiques, pour lesquels d'autres sources de financement peuvent être mobilisées).

BURKINA-FASO : Projet de développement de la province de Ganzourgou (PDRG)

Au bout de deux ans, le Projet de développement rural de la province du Ganzourgou (PDRG) finance les programmes d'actions d'environ 140 communautés dans une province comptant 215 villages. A ce jour, plus de 300 dossiers de faisabilité d'initiatives de développement durable ont été préparés avec les communautés et présentés par ces dernières à des comités paritaires d'octroi. Ces comités se sont déjà réunis à huit reprises et ont approuvé 241 projets représentant près de 366 millions de

FCFA, dont 154 millions alloués par les comités paritaires à partir du fonds de subvention du projet. Conformément au Code de financement adopté par le PDRG, plus de la moitié de ces subventions ont financé des initiatives de restauration des ressources en eau, sol et forêts.

MALI :
Fonds
d'investissement
local
de Sikasso

Mise en place en 1993 à Sikasso, et pilotée par une cellule légère de gestion composée de deux personnes (dont une expatriée), cette opération a pour objectif de mettre à disposition de la population rurale un outil de financement autonome adapté aux activités de gestion des terroirs et de conservation des ressources naturelles. A travers une Commission paysanne, les villageois sont directement impliqués dans la conception des règles de financement, et par le biais d'un comité d'attribution inter-villageois, ils sont également responsables du choix des projets à financer. Le F.I.L. a démarré son action sur une première zone d'une dizaine de villages, en partenariat avec le projet «Gestion de terroirs de Sikasso» qui intervient en appui-conseil auprès des villages pour la définition et l'élaboration de leurs projets. A l'issue d'un an de fonctionnement, six aménagements sont en cours de réalisation, dans les domaines de la valorisation des bas-fonds, de la lutte anti-érosive et de la création de forages. En 1994, le F.I.L. a étendu son action à deux nouvelles zones afin de tester de nouveaux partenariats en développement local (une organisation paysanne, une équipe A.F.V.P.).

Des comités spécifiques

Des comités spécifiques se réunissent régulièrement pour examiner les dossiers techniques et financiers préparés par les porteurs de projets, et pour approuver ou non l'octroi des subventions demandées, sur la base d'une grille de critères d'évaluation. Les décisions de financement sont transparentes et les acteurs locaux sont ainsi formés à gérer eux-mêmes les bud-

gets de développement consacrés à leur zone. Plusieurs formules existent pour la composition et le fonctionnement des comités :

- tantôt il s'agit de comités paritaires d'octroi composés en nombre égal de techniciens et de paysans. Les subventions allouées sont versées aux bénéficiaires et dépensées par eux en liaison avec un représentant du projet, et en fonction des devis figurant au dossier de faisabilité. Des fiches de décaissement et des fiches de suivi permettent de rendre compte de l'exécution technique et financière et de l'impact des initiatives.
- tantôt il s'agit de comités d'attribution inter-villageois composés pour l'essentiel de délégués paysans. En cas de besoin, le comité consulte une ou des personnes ressources, capables d'apporter l'information technique nécessaire à la prise de décision. La mise en place de caisses d'entretien et de renouvellement de l'investissement par les villageois est une condition nécessaire à l'octroi du financement. Le comité assure les décaissements et contrôle le respect des engagements villageois et la bonne tenue de ces caisses. Les communautés contrôlent elles-mêmes l'intervention des prestataires de services sur la base de contrats passés avec ces derniers.

Des opérateurs plus souples

Afin de remédier à la rigidité des structures étatiques, la maîtrise d'œuvre des projets est de préférence confiée à des structures d'intervention non administratives, de taille plus réduite (ONG, entreprise d'ingénierie privée), plus souples, véritablement autonomes et décentralisées, intervenant conformément à un cahier des charges et dans le cadre d'un contrat

précis. L'idée est ainsi de faire appel plus librement à des personnels et des compétences non administratives, plus diversifiées et mieux disposées à responsabiliser les acteurs locaux.

Si la souplesse d'intervention et la responsabilisation sont maximales, l'opérateur est en revanche soumis à obligation de résultats. Le respect du cahier des charges et le bon usage des fonds font l'objet d'un audit annuel spécifique, dont les résultats peuvent remettre en cause le contrat. Les populations bénéficiaires sont associées au contrôle de l'opérateur, au même titre que les ministères de tutelle et les bailleurs de fonds, dans le cadre de Comités de suivi. Enfin, l'échange d'expériences entre les différents projets à l'échelle d'un pays est favorisé par le biais de structures centrales d'appui, chargées de faciliter les veilles technologiques et méthodologiques et d'assurer la liaison avec les instances nationales, notamment celles qui sont en charge du foncier et des politiques de développement rural.

NIGER : **Projet** **Goudoumaria**

Situé au sud-est du Niger, le canton de Goudoumaria, en partie sub-désertique et structurellement déficitaire sur le plan alimentaire, connaît un mouvement d'exode important. Afin de fixer les populations sur place, le projet Goudoumaria se propose de favoriser l'organisation du monde rural, et la mise en valeur agricole des nombreuses cuvettes oasiennes de la zone dont le potentiel est encore largement sous-exploité.

Ce projet présente plusieurs originalités. Son montage institutionnel fait appel à un groupement constitué de l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) et d'une ONG nigérienne, Karkara, sélectionnée par appel d'offres. Des actions concrètes rapidement engagées ont favorisé une grande implication des villageois : un an après le lancement effectif de l'opération, les structures propres au projet comme les commissions paritaires villageoises sont opérationnelles. L'essentiel des diagnostics est terminé, une dizaine d'actions de formations lancées, et une quinzaine de dossiers proposés au financement.

Le projet dispose encore de trois années pleines pour mener à bien les actions d'intensification culturelles et d'animation, et répondre aux problèmes techniques spécifiques de la zone (exhaure, protection phytosanitaire des cuvettes, absence de relais en matière de crédit, carence d'opérateurs techniques privés fiables dans la région...). Les salariés de Karkara, jeunes diplômés nigériens, s'y emploient et devraient être, au terme du projet, capables de mener seuls une opération locale de développement.

**LES ORIENTATIONS
DE L'AIDE FRANÇAISE
EN MATIÈRE
DE DÉVELOPPEMENT
LOCAL**

L'aide française en appui au développement local veut permettre aux populations de se réapproprier le pouvoir d'initiatives et de décisions concernant leur développement, et d'exercer leurs responsabilités dans les domaines y afférents : choix des priorités à financer, arbitrage des intérêts concurrents, gestion et contrôle des actions de développement (infrastructures, activités économiques, ressources naturelles), négociation avec les partenaires financiers et les prestataires de services, entretien et renouvellement des investissements.

La Coopération française entend promouvoir des programmes d'appui au développement local prévoyant :

- des grappes d'opérations coordonnées par des structures centrales d'appui,
- des actions impliquant complémentirement zones rurales et villes secondaires/bourgs-centres,
- l'intervention plus systématique de collectivités territoriales françaises.

Pour cela, son intervention s'articule autour de plusieurs axes.

Un appui institutionnel

La Coopération française entend favoriser l'essor de structures démocratiques en aidant à la mise en place de cadres juridiques et fiscaux donnant aux futures collectivités locales l'autorité, les compétences et les moyens (financiers et en personnel) d'exercer leurs responsabilités, notamment en matière de santé, d'éducation de base, de développement agricole

et urbain, de gestion des biens et services publics, du patrimoine foncier et des ressources naturelles.

Si l'aide française apporte un appui institutionnel aux administrations nationales (avec mise à disposition d'assistants techniques auprès des ministères de l'Intérieur, des Finances...) pour la préparation des textes de décentralisation, et pour la définition des principes et modalités de leur mise en œuvre, elle reste néanmoins consciente du danger que représenterait l'application précipitée de modèles définis de manière « descendante » ou peu adaptés aux contextes spécifiques de ses partenaires africains.

A cet effet, elle suit et assiste, en tant que de besoin, les travaux des missions ou commissions nationales de décentralisation

BÉNIN : Appui à la décentralisation

Au Bénin, la Coopération française apporte son appui à la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur par la mise à disposition d'un expert de l'administration territoriale française. Il est chargé de contribuer à l'élaboration de la loi d'orientation puis des textes d'application portant réorganisation de l'Administration territoriale. Une action de sensibilisation est entreprise auprès des responsables locaux pour préparer la

mise en œuvre de ces textes et pour faciliter la mise en place de nouvelles relations entre les représentants des structures déconcentrées de l'Etat et les collectivités locales.

MALI : Observatoire du foncier

Le ministère du Développement rural et la Mission de décentralisation du Mali ont demandé à la Caisse française de développement de financer sur deux ans un programme d'observation des situations foncières sur cinq sites représentatifs du pays. Ce programme, confié de manière contractuelle à une association à but non lucratif constituée des principaux experts maliens spécialisés sur ces questions, entend favoriser la résolution des conflits liés à l'insécurité foncière en milieu rural sur des bases réalistes et bien adaptées au contexte social. Ces experts rendront compte de leurs observations et de leurs propositions aux instances nationales concernées par la réforme de la réglementation foncière et apporteront leurs conseils aux projets de gestion de terroirs et aux collectivités territoriales dans les cinq sites retenus.

instituées par les Etats, et soutient les programmes de suivi-évaluation destinés à tirer les enseignements, en matière de décentralisation, des projets de gestion de terroirs ou de développement local. Elle s'entoure également de compétences diversifiées à même d'alimenter la réflexion, notamment en ce qui concerne les finances locales, les niveaux de décentralisation, l'ampleur et les modalités de transfert de compétences, la tutelle et le contrôle des autorités décentralisées, leurs ressources en personnels ..

S'agissant des réformes des réglementations sectorielles qui régissent la gestion des biens et des services publics en milieu rural, la réflexion porte sur la définition des règles locales de gestion permettant de responsabiliser les usagers, et sur la définition de niveaux de recours adéquats (réforme des codes fonciers, forestiers, pastoraux et de l'eau qui réglementent l'usage des ressources naturelles). Elle porte également sur la question de la répartition des responsabilités en matière d'investissement et de gestion des infrastructures rurales (écoles, dispensaires, pistes...), dont les Etats se sont déjà largement déchargés sur les usagers et l'aide extérieure.

Le renforcement des capacités locales

Il s'agit, pour l'aide française, à la faveur d'opérations d'appui au développement local, de favoriser la structuration des communautés (collectivités locales lorsqu'elles existent, ou organisations villageoises, pastorales et intervillageoises qui les préfigurent), en leur donnant l'occasion concrète d'instruire et de financer les initiatives de développement local (individuelles ou collectives) qui leur sont présentées.

En matière de financement et de gestion budgétaire : l'aide française soutient la mise en place de Fonds de subventions ou de Fonds d'investissement locaux pour couvrir les besoins de financement à moyen et long terme, particulièrement en matière d'aménagement et de gestion de l'espace rural. Ces aides suppléent au manque d'outils et de sources de financement adaptés en milieu rural (crédits à moyen et long terme pour les initiatives génératrices

de revenus, subventions ou crédits à long terme pour les infrastructures et la gestion du patrimoine naturel).

En outre, les projets de développement local mettent les ruraux en situation de s'organiser pour élaborer et présenter des dossiers de demande de financement cohérents, et donnent aux communautés les moyens de faire l'expérience concrète de la planification d'un programme de développement, de l'instruction de projets et de la gestion de budgets d'investissement sous le contrôle de leurs mandants.

En matière de gestion technique : l'aide française accompagne la création et la structuration de groupements d'intérêt capables de s'organiser localement pour prendre en charge la gestion de leur patrimoine commun. Cette aide se fait à travers des projets pilotes de gestion durable des infrastructures d'intérêt général (écoles, dispensaires, ponts, pistes, aménagements de points d'eau...) et de valorisation économique durable de biens collectifs (pâturages, patrimoine boisé...).

GUINÉE : Projet GERF de Mamou

Le projet «Gestion de l'espace rural et de la forêt de la préfecture de Mamou» (GERF) en Guinée, fait suite à deux projets réalisés à Mamou entre 1988 et 1991 : l'un avait pour objet de tester, au niveau d'une préfecture, un certain nombre de réformes institutionnelles nationales dans le secteur forestier, l'autre, d'aménager deux bassins versants faisant partie du vaste programme régional de l'OUA de restauration et d'aménagement intégré du Massif du Fouta Djallon. En s'intéressant non pas seulement aux utilisateurs, mais également aux décideurs locaux en matière de gestion des ressources naturelles, l'un des objectifs du projet est de cerner les rationalités qui sous-tendent les comportements des décideurs et leurs modes de gestion. Il s'agit donc successivement d'identifier les décideurs qui déterminent l'accès au droit d'usage de la ressource et les choix techniques de mise en valeur, de connaître la perception qu'ont ces décideurs des ressources elles-mêmes et de leurs pratiques de gestion, de comprendre les organisations mises en place et les règles les régissant, et enfin d'analyser la stratégie des acteurs villageois qui en découle.

Le projet a mis au point une méthodologie d'approche fondée sur des guides d'entretiens et des supports de capitalisation, et a formé son personnel à cette nouvelle approche. Actuellement, cette méthodologie est appliquée à un certain nombre de thématiques particulièrement sensibles à Mamou : aménagement et gestion des bas-fonds et des pâturages, extension des tapadés, gestion contrôlée des feux de brousse, organisation de la filière bois, aménagement et entretien des points d'eau villageois. Ce projet, qui a démarré en 1992, est financé sur trois ans à hauteur de 12 millions de FF.

En matière de planification : il s'agit d'aider les communautés à passer progressivement d'une programmation d'opérations ponctuelles dans le temps et l'espace à une planification locale à moyen terme des investissements nécessaires à leur développement. Les projets mis en œuvre par l'aide française contribuent à conforter cette évolution et à préparer la réflexion sur la problématique plus globale d'aménagement du territoire. La structuration et le renforcement des échanges entre les pôles agricoles et urbains s'avèrent en effet de plus en plus indispensables pour éviter des concurrences

préjudiciables, valoriser leurs atouts complémentaires et préparer un développement équilibré et harmonieux entre villes et campagnes.

Promotion de nouveaux partenariats : dans une stratégie d'appui à l'émergence de collectivités locales africaines, l'aide française favorise l'intervention des collectivités locales françaises, qui permet d'établir des relations de coopération directe entre collectivités du Nord et du Sud, et d'apporter des compétences spécifiques en gestion des biens et des services communaux.

La promotion de nouveaux opérateurs nationaux

Pour accroître l'efficacité des opérations d'appui au développement local, les leçons du passé conduisent l'aide française à recourir à des opérateurs privés ou associatifs plutôt qu'aux services techniques de l'Etat, et à envisager d'allouer directement ses financements aux organisations professionnelles ou territoriales constituées par les bénéficiaires.

La promotion de nouveaux opérateurs nationaux capables d'intervenir sur des bases contractuelles à la demande des communautés s'effectue à la fois par :

- le parrainage par des opérateurs français expérimentés qui, durant les deux ou trois premières années, partagent la responsabilité des opérations, tout en transférant progressivement les savoir-faire relatifs aux approches et à la gestion des projets ;
- l'accès à des formations sur le développement local et sur la gestion d'entreprise ;
- la mise en place de structures centrales d'appui au développement local regroupant l'expertise commune utile aux opérateurs impliqués dans les différents projets.

Cet appui exige néanmoins quelques précautions : les compétences des opérateurs doivent être testées et vérifiées, de façon à écarter ceux qui sont sans expérience ni capacités de capitalisation, ou constitués pour la circonstance ; le risque est aussi de les voir se substituer à l'administration en tant qu'intermédiaires obligés des populations pour la gestion des financements les concernant.

BURKINA-FASO : Projet de Basseymiam

En 1993, une association de 13 villages regroupés autour du village de Basseymiam, à 20 km de Ouagadougou, a sollicité l'appui de la Caisse française de développement pour le financement de son programme de développement local. Ces financements complètent les appuis déjà apportés par la commune de Mirebeau (France). L'opérateur choisi est l'Association Française des Volontaires du Progrès qui gère le budget alloué sous le contrôle du comité inter-villageois auquel participent les représentants des

partenaires. Le budget finance l'intervention des quatre agents contractuels chargés d'aider les villages à étudier et mettre en œuvre leurs projets. Un Fonds de développement local apporte les subventions nécessaires.

Ces écueils peuvent cependant être réduits par le biais d'une contractualisation rigoureuse entre eux et les communautés et à travers le pouvoir de contrôle donné aux bénéficiaires.

Un environnement plus sécurisant

Parallèlement aux actions précédentes, l'aide française continue de participer à l'instauration d'un contexte institutionnel, réglementaire, économique et financier plus favorable au développement rural. Ceci passe par des politiques de prix incitatives, l'appui aux filières de production et de commercialisation, et le renforcement d'organisations professionnelles

agricoles, artisanales et commerciales, afin de leur permettre de produire plus et mieux, de diversifier et de maîtriser plus efficacement l'amont et l'aval de leurs productions, d'accroître leurs capacités d'auto-financement et d'investissement.

La mise en œuvre du processus de décentralisation conduit l'Etat à abandonner ses interventions dans les secteurs où les collectivités locales et les organisations professionnelles sont plus compétentes, et, dans le même temps, à mieux assurer ses missions de planification, coordination, évaluation, nécessaires à une politique équilibrée d'aménagement du territoire et de soutien des filières de production (coton, fruits et légumes, céréales, élevage...).

Dans ce nouveau schéma, l'aide française œuvre dans trois directions complémentaires.

Sur le plan économique : elle appuie la structuration des filières de production et des organisations professionnelles agricoles au niveau local et régional en facilitant l'implantation de cellules d'appui-conseil chargées d'améliorer les capacités opérationnelles des organisations en termes de promotion, de gestion et de financement.

Sur le plan financier : elle favorise les structures de crédit rural en privilégiant la mise en place de systèmes décentralisés plutôt que le financement de volets « crédit » dans des projets de développement rural, afin d'éviter une confusion préjudiciable entre rôles de

COTE-D'IVOIRE : Filières d'élevage

La Caisse française de développement soutient depuis 1982 l'effort du Gouvernement ivoirien pour créer et consolider en périphérie d'Abidjan trois filières d'élevage à cycle court : volailles, porcs, moutons. Les filières porcs et volailles traitent aujourd'hui une part majoritaire de la consommation de l'agglomération d'Abidjan en poulet, œuf et porc. Le projet a facilité la mise en place de sociétés industrielles intégratrices et l'organisation des éleveurs. La troisième phase devrait aboutir à la mise en place de contrats-plans profession/Etat, organisant le désengagement de l'Etat (suppression des subventions d'exploitation) et la prise en main, par les interprofessions et aux frais des filières, de petits services de développement propres à chacune d'elles.

BURKINA-FASO : *Depuis 1991, la Caisse française de développement finance au Burkina Faso, au travers de la Caisse nationale de crédit agricole, un projet visant la distribution de petits crédits en milieu rural. Confié à l'ONG Sahel Action, ce programme touche aujourd'hui quatre provinces, où 45 agents gèrent actuellement un encours d'environ 100 millions FCFA, concernant 6500 clients, dont une majorité de femmes. L'intervention se diversifie progressivement (crédits à moyen terme et épargne). Le taux de remboursement atteint les 97%.*

conseiller et de financeur. Ces systèmes, qui se révèlent plus efficaces pour répondre aux besoins des petits emprunteurs, sont destinés aux investissements rentables à court terme, facteurs de sécurisation et de recapitalisation (diversification des activités, augmentation de la valeur ajoutée conservée par le producteur).

Sur le plan institutionnel : la Coopération française, soucieuse de trouver un juste équilibre entre ses appuis aux communautés locales d'une part, et aux services déconcentrés de l'Etat d'autre part, favorise l'établissement de nouvelles relations entre ces deux entités. Elle apporte un soutien en formation auprès des services déconcentrés de l'Etat afin de les guider dans le recentrage de leur missions sur la planification et le conseil. Au niveau local, son appui à la mise en œuvre des actions (animation, formation, finances) va cependant, aussi directement que possible, à la communauté qui en exerce les responsabilités d'exécution.

BÉNIN :
La Fédération des caisses locales de crédit agricole mutuel

Ce réseau d'épargne et de crédit rural, en crise en 1989, représente un exemple réussi de réhabilitation à laquelle a participé la Coopération française (Fac, CFD et Iram en tant qu'opérateur). Aujourd'hui, avec 51 caisses locales, 6 Unions régionales de caisses locales, et une fédération nationale, le modèle institutionnel - issu d'une réflexion à la base avec les élus des organes de gestion - est en place. Il est devenu le réseau le plus important en Afrique de l'Ouest avec plus de 4 milliards de FCFA d'épargne rurale collectée et 50 700 sociétaires (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, artisans, petits commerçants).

Photos :

Couverture : Village de Pancha-Koko - Atacora - Nord-Bénin / HOAKI - M. Renaudeau

Page 6 : Campements peuls dans le Ferlo - Sénégal / Ciepac

Page 12 : Digue filtrante - Projet de développement rural de la province du Ganzourgou, Burkina-Faso / PDRG

Page 18 : Marché de céréales / Codevimages-HVO

Page 24 : Présentation d'un projet au comité paritaire - Niger / PGTF (Projet de gestion de terroirs de Filingué)

Maquette : Sylvie Campourcy - IDG

Photogravure - Impression : IDG - 4 bis, rue d'Oran 75018 Paris

Les différentes voies explorées au cours de ces vingt dernières années pour promouvoir une production agricole soutenue dans les pays du Sahel ont en partie déçu. La recherche systématique d'un accroissement de la productivité à travers l'introduction raisonnée de techniques d'intensification a quelque peu occulté la prise en compte des autres contraintes du monde rural.

Dans un contexte de baisse des revenus agricoles, la conjugaison d'une évolution climatique défavorable et d'une pression démographique croissante a induit une dégradation accélérée des ressources naturelles et du capital productif.

Devant l'impuissance des projets sectoriels à juguler ces problèmes, et tenant compte des nouvelles politiques de libéralisation de l'économie et de décentralisation des pouvoirs des Etats, le ministère français de la Coopération et la Caisse française de développement tentent de promouvoir des modes d'intervention plus participatifs et plus globaux, dits de «développement local», qui visent à :

- appuyer les initiatives de développement à la base en renforçant la responsabilisation des populations dans l'aménagement et la gestion durable de l'espace et des ressources naturelles ;
- favoriser la redéfinition des rôles de l'administration ;
- appuyer la structuration de la société civile et l'émergence d'opérateurs locaux de développement.

Ce document expose le cheminement de l'intervention de l'Aide française en la matière et les orientations qu'elle développe actuellement.