

**JOURNEES D'ETUDE IRAM
5 & 6 SEPTEMBRE 2003**

DOSSIER PREPARATOIRE

**DE LA PARTICIPATION A
L'EMPOWERMENT : ENTRE LA
MISE EN CONDITION ET
L'ILLUSION DE LA PRISE DU
POUVOIR ?**

Août 2003

• **iram Paris** (siège social)
49, rue de la Glacière 75013 Paris France
Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**
Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3
34980 Montferrier-le-Lez France
Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68
iram34@iram-fr.org

**DE LA PARTICIPATION A L'EMPOWERMENT :
Entre la mise en condition et l'illusion de la prise du pouvoir ?**

Sommaire du dossier préparatoire

	Page
<u>La participation : un cadre d'analyse</u>	
- La participation, un thème récurrent du développement ? – François DOLIGEZ	2
- « La démocratie en miettes ». Note de lecture du livre de P. Calame – Dominique GENTIL	11
- La participation : une issue possible pour la société humaine ? – Gérard LOGIE	14
<u>Historique de la participation</u>	
- L'IRAM, les origines des politiques de participation démocratique au Développement et leurs résonances contemporaines – Roland COLIN	2
- Participation et animation rurale dans le contexte de l'Indépendance marocaine (1956 – 1964) – Dominique GENTIL	7
- Elaboration de la méthode d'animation du développement – Première phase marocaine de 1956 à 1961 – Henryane de CHAPONAY	9
- Analyse de l'expérience nigérienne de la « participation populaire » - Dominique GENTIL, Annette et Jean-Marie CORREZE, André MARTY	12
- Synthèse des réactions nigériennes – Dominique GENTIL	23
- Comparaison entre les approches « africaines et latino-américaines » à l'IRAM – Olivier DELAHAYE	26
<u>Participation paysanne, recherche-développement et gestion des ressources naturelles</u>	
- Innovations paysannes et gestion des ressources naturelles – François DOLIGEZ	2
- La gestion territoriale des ressources naturelles : enjeux écologiques, techniques et sociétaux – René BILLAZ et Pape KANE	4
- L'émergence des questions foncières dans les projets de développement au Burkina Faso – Bernard TALLET	20
<u>La participation dans le développement institutionnel</u>	
- Introduction – Dominique GENTIL	2

- Cas du Projet « Centre de Prestations de Services » (PCPS) à l'Office du Niger Mali) – La participation condition première de succès durables ? – Jean-Bernard SPINAT, Bakary TRAORE	4
- Enjeux et limites de la participation des bénéficiaires et des salariés dans la structure de gouvernance des institutions de microfinance – CERISE	10
- La gestion en commun au Crédit Rural de Guinée (CRG) – Luc LEFEVRE	21

La décentralisation : une opportunité pour la participation au développement local ?

- Introduction – Annette CORREZE	2
- Processus de participation dans un projet de développement rural au Laos dans le cas du PRODESSA – Pascal BABIN	5
- Le cas du Programme d'Appui aux Collectivités Villageoises en République de Guinée (PACV) – Dominique de La CROIX	19
- Décentralisation, développement régional et local et coopération Internationale en Bolivie – Felipe CABALLERO et Mariano VALDERRAMA	33
- La décentralisation en Afrique de l'Ouest – M. TOTTE –	38
- Stratégies d'intervention de l'AFD en matière de développement local/ décentralisation	39

La participation dans l'élaboration des politiques de développement rural et de lutte contre la pauvreté et les inégalités

Introduction – Agnès LAMBERT	2
- La stratégie de développement rural (SDR) du Niger : enjeux liés à la lutte contre la pauvreté et la participation des organisations de producteurs – Benoit FAIVRE-DUPAIGRE, Bénédicte HERMELIN, Jérôme COSTE	4
- L'élaboration des documents stratégiques de réduction de la pauvreté – extraits DIAL.....	16
- Participation des organisations paysannes à l'élaboration de la politique agricole – Exemple de la politique agricole de l'UEMOA – Bénédicte HERMELIN	26

Les méthodes participatives en débat

- Introduction – Dominique GENTIL	2
- Le diagnostic participatif comme enjeu de pouvoir et comme processus social – Philippe LAVIGNE DELVILLE, Marilou MATHIEU.....	4
- Les méthodes participatives appliquées à la microfinance : analyse d'une expérience avec la méthodologie d'étude de marché de MicroSave-Africa – Emmanuelle BOUQUET, Bonnie BRUSKY, Solène MORVANT	23
- Consultation et participation dans l'action humanitaire : un paramètre clé de la qualité – François GRÜNEWALD	41
- Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités (synthèse) – Agnès LAMBERT, Pierre-Yves LE MEUR.....	49

LA PARTICIPATION : UN CADRE D'ANALYSE

LA PARTICIPATION, UN THEME RECURRENT DU DEVELOPPEMENT ?

François DOLIGEZ

Le thème de la participation, l'animation rurale à l'époque de la création de l'IRAM à la fin des années 50, est un thème récurrent du développement. Ce thème a été repris par de nombreux intervenants de l'aide au développement et souvent caricaturé par les effets de mode au niveau des bailleurs de fonds, des gouvernements des pays du Sud ou des ONG.

Il est donc intéressant de retracer les évolutions au niveau du concept de participation -de l'animation rurale dans le cadre des indépendances à *l'empowerment* des politiques actuelles de lutte contre la pauvreté-, de faire le point sur les pratiques réelles et de contribuer aux débats en cours sur les conditions, et les enjeux, de sa mise en œuvre opératoire dans le cadre actuel de la coopération au développement.

LA PARTICIPATION, ENTRE L'HISTOIRE ET LA CONTINUITÉ

LA PARTICIPATION, ENTRE L'HISTOIRE ET LA CONTINUITÉ

Au moment de l'indépendance des colonies françaises, à la création de l'Institut, la participation était la conviction essentielle de l'IRAM, pour construire de nouveaux rapports entre Etat et populations. Dans les approches d'animation rurale, elle comprenait trois composantes :

- Une composante « information » : sur le rôle de l'impôt, des services techniques de la commune, etc. ;
- Une composante « consultation et mise en débats » : sur les diverses politiques à mener et les problèmes soulevés par les paysans ;
- Une composante « partage du pouvoir ». Par exemple, les paysans élaborent et gèrent un nouveau système de commercialisation, etc.

Cette idée de « participation » est, comme le soulignent sociologues et anthropologues¹, un thème récurrent qui existait dès la mise en valeur coloniale. De fait, plusieurs objectifs peuvent être relevés derrière la participation. Certains sont expressément utilitaristes :

- La participation permet d'avoir de la main d'œuvre gratuite ou à coût réduit (cf. investissement humain, avec ou sans différentes formes d'indemnités, gestion « bénévole » des différentes coopératives ou organisations, etc.).
- La participation permet d'avoir une interventions plus « efficace », parce qu'elle part des « besoins exprimés » (avec tous les biais connus) et non des idées préconçues des « développeurs », parce qu'elle corrige l'actions en fonction des opinions (effet « *feed*

¹ Cf. Chauveau J.P., n.d. : *Enquête sur la récurrence du thème de la participation paysanne dans le discours et les pratiques de développement rural depuis la colonisation (Afrique de l'Ouest)*, in Bulletin de l'APAD.

back » du suivi-évaluation), parce qu'elle informe correctement les populations et évite les rumeurs (dimension communication, plus ou moins manipulée).

La tendance extrême de ce versant de la participation relève de la fameuse « *participation, piège à con* » ou la caricature si souvent dénoncée, mais encore pratiquée par de nombreuses ONG ou projets, notamment vis-à-vis des « *paysans* » ou des « *femmes* ». Ces derniers(ières) « *participent* » en amenant les matériaux, en cotisant, en s'inscrivant dans les organisations ad-hoc, en balayant les points d'eau, voire même en préparant les repas lors de stages, sous le regard complaisant des techniciens et des cadres intermédiaires. Les exemples de ce type de participation sont multiples et s'accommodent très bien avec des régimes « *autoritaires et centralistes* »² qu'ils prétendaient combattre.

D'autres formes se veulent plus « politiques » quand il est attendu que la participation contribue à changer les « rapports de production » (par exemple une réforme agraire) entendus au sens large (incluant les relations de commercialisation, de crédit, etc.) et les rapports de pouvoir (participation des couches dominées ou marginalisées à l'élaboration et à la prise de décisions et au contrôle de leur application).

Dès le démarrage de l'animation rurale, cette conception de la participation s'accompagne d'une claire conscience des déviations possibles (on participe à la fois sur un acte volontaire, par intérêt, par motivation ou par conviction, mais également sous la contrainte d'un mouvement de masse mené par l'endoctrinement, cf. « *l'animation-vaseline* » au service de la manipulation des pouvoirs en place), des exigences méthodologiques (le temps, le rôle de catalyseur sans placage de solutions extérieures, etc.), mais aussi des adversaires (à ce moment les cadres techniques veulent affirmer leur supériorité, la plupart des assistants techniques sont d'anciens de la colonie, plutôt favorables à la chicotte, etc.).

Pour chaque objectif que promeut la participation, il existe différentes variantes. Par exemple, dans l'approche politique, on peut avoir une vision minimaliste ou édulcorée : certaines couches de la population -surtout les notables- vont pouvoir décider de certaines modalités, mais dans un secteur particulier (par exemple, la santé, l'hydraulique, etc.), en restant cantonné à un niveau local et dans un cadre prédéfini de l'extérieur (en ce qui concerne le financement, les normes techniques, etc.). C'est la version « développement communautaire » ou plus récemment, certaines approches des *Community Driven Development Programs* (CDD) mises en œuvre par la Banque mondiale. Dans d'autres situations, de nouvelles catégories sociales -par l'intermédiaire des organisations paysannes par exemple- prennent part aux décisions au niveau local, national (cf. l'approche des politiques publiques intermédiaires³) ou, sous-régional et international (cf. ROPPA).

Par ailleurs, la coupure entre les différents versants, utilitaristes *versus* politiques, n'est pas toujours tranchée. On peut partir d'une vision utilitariste, avec une simple consultation des paysans, et déboucher sur de nouveaux programmes où le rapport entre populations et techniciens/fonctionnaires est radicalement différent. Et la dimension politique de la participation requiert certaines conditions et ne peut être mise en œuvre que dans des applications concrètes.

² Cf. Chauveau J.P., n.d. : *Participation paysanne et populisme bureaucratique*, in Jacob J.P. & Lavigne-Delville Ph. : *Les associations paysannes en Afrique*, APAD-Karthala-IUED.

³ Lévy M. (coord.), 2002 : *Comment réduire pauvreté et inégalités, pour une méthodologie des politiques publiques*, IRD-Karthala, Paris.

Le souci de construction d'une participation réelle s'est poursuivi dans de nombreuses démarches et méthodes d'intervention. A titre d'exemple, parmi les travaux appuyés par l'Institut, mais la liste n'est pas exhaustive, on peut signaler l'importance de la participation dans :

- Le conseil agricole, à travers la recherche-développement et la prise en compte des innovations paysannes ;
- Les cadres de concertation en matière de gestion des ressources naturelles comme l'hydraulique pastorale ou le foncier ;
- Le développement institutionnel comme le renforcement des organisations paysannes ; la création de centres de prestation de services ou la « *gestion en commun* » et l'autogestion des services financiers dans le cas de la microfinance ;
- Les approches de développement local comme les fonds d'investissement local ou le renforcement des collectivités avec la décentralisation ;
- L'élaboration des stratégies de développement rural et de réduction de la pauvreté à travers les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) mis en œuvre dans le cadre du désendettement (initiatives PPTE et C2D).

D'où, sous le même mot de participation, l'importance de mener des analyses concrètes et observer les dynamiques économiques et sociales réelles.

« L'EMPOWERMENT », QUOI DE NEUF ?

Référence incontournable des projets et des stratégies des agences de développement (Banque mondiale, FIDA, Union européenne ou AFD), il convient tout d'abord de s'arrêter sur la difficulté de traduction de ce terme et qui révèle l'ambiguïté de ses objectifs :

- « *Démarginalisation* », selon la traduction de la version provisoire du rapport 2000 de la Banque mondiale (*Attacking poverty*, 2000) et transformé en « *intégration* » dans la version française définitive ;
- « *Autonomisation* » selon le dictionnaire québécois de la langue française ;
- « *Processus permettant d'acquérir ou de renforcer la capacité d'exercer le pouvoir* » et devenu, dans le rapport rédigé par l'IRAM⁴ pour le MAE « *changer les rapports de force en faveur des sans-pouvoir -powerlessness, et des sans-voix -voicelessness-* ».

Ce terme, apparu depuis longtemps dans les approches « *Gender* », est souvent pris dans le dernier sens de « *renforcement des capacités des acteurs* », en particulier les plus faibles et des plus en marge dans les rapports sociaux dominants. Le rôle des « intervenants » est d'augmenter, par l'information, la formation, l'aide à l'« *Institution Building* », la capacité de ces catégories à exister comme force sociale et à prendre leur place dans les rapports de force et les négociations autour des enjeux qu'elles identifient. L'accompagnement a souvent pour but d'augmenter les capacités d'analyse de l'environnement socio-politique, la compréhension des enjeux et des rapports de force, mais aussi « d'outiller » ces acteurs en matière

⁴ Gentil D. (dir.), 2000 : *Lutte contre la pauvreté et les inégalités : étude-bilan sur les actions de la coopération française (1995-1999)*, DGCID-MAE, 195 p.

d'organisation, de négociation, d'appui à leur capacité productive et à leur capacité de représentation politique. Actuellement, le terme est surtout utilisé, au niveau national, dans les stratégies de réduction la pauvreté et, notamment, dans l'appui aux « *cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* » (CSLP).

La notion de participation est devenue un véritable effet de « mode », elle reste omniprésente dans de nombreux projets et démarches d'interventions locales (enquêtes rapides participatives, type MARP) et approches de développement sans référence à des objectifs et des principes d'actions définis et rigoureux. De fait, la participation s'est transformée en une notion floue et ambiguë à plus d'un titre et il est important de voir comment elle rentre dans les pratiques.

Dans de nombreux projets, elle se limite souvent à une consultation biaisée pour se « *donner bonne conscience* » sur la prise en compte des avis des bénéficiaires et, pour les CSLP, la dominante est caricaturale (consultation ou simple information). Néanmoins, elle peut créer des ouvertures (pour certaines minorités⁵, ONG, organisations paysannes ou églises) et pour infléchir certains points afin de prendre en compte la notion d'inégalités (cf. élaboration du CSLP rural en Guinée).

Comme le souligne Ph. Lavigne-Delville, dans les interventions de développement, « *il y a ainsi un décalage, quasiment inévitable, entre les populations visées et celles qui sont touchées : certaines « participent » sans être prévues, d'autres sont exclues par le projet parfois sans qu'il s'en rende compte* [cf. le concept de participation cachée], *d'autres enfin ne sont pas intéressés et restent à l'écart* »⁶. Le placage des valeurs occidentales fait, souvent inconsciemment, de la participation un idéal du comportement citoyen. Mais, force est de constater que, souvent, cela n'est pas le cas et que certains se contentent d'user (de consommer ?) les droits et services que d'autres ont conquis par la lutte sociale.

PARTICIPATION, EMPOWERMENT ET DEMOCRATIE

Au-delà des mots utilisés, la réflexion sur la participation oblige donc à raisonner en termes de pouvoir et de politique et, donc, à réinterroger les termes « Etat », de « société civile » et de « démocratie ». Deux difficultés se posent à ce stade. La première est de rester dans une vision dichotomique -l'Etat et la société civile- entre deux entités abstraites et opposées⁷. La seconde est de projeter sur les Etats africains des conceptions issues de l'histoire occidentale, « l'Etat de droit », seul arbitre légitime au-dessus de la mêlée, représentant « l'intérêt général », et « défenseur des couches de populations les plus démunies » avant d'être « capturé » au service des catégories dominantes.

Pour aller plus loin, deux hypothèses de travail peuvent être envisagées :

⁵ Utilisation des forums DSRP par les minorités indigènes exclues de toute participation démocratique dans certains pays centraméricains comme le Honduras d'après les observations du RESAL.

⁶ Lavigne-Delville Ph., 2000 : *Des groupes cibles aux groupes stratégiques : participation et exclusion*, Notes méthodologiques du GRET, n°2, 7 p.

⁷ Mais qui n'a pas connu l'ONG dont tel ou tel haut fonctionnaire, voir ministre, est le Président et qui est érigée comme recours face à l'appareil d'Etat inefficace dans l'application des projets ou des stratégies de développement des bailleurs de fonds ?

- Il s'agit, dans un premier temps, de faire la synthèse de diverses analyses⁸, avec peut-être des typologies à établir, sur des Etats concrets, post-coloniaux (cf. A M'Bembe), souvent prédateurs et illégitimes -mais pas toujours-, sur les imbrications et les rapports avec leurs sociétés en élargissant la vision restreinte de société civile limitée aux ONG, organisations paysannes ou professionnelles et en y incluant aussi « autorités coutumières », réseaux de commerçants, entrepreneurs (même maffieux), groupes religieux, etc.
- Ensuite, il faudrait être en mesure d'élargir les paradigmes dans lesquelles s'inscrivent les interventions de développement. Au lieu de l'opposition Etat -forcément légitime- et qui doit composer avec la société civile, érigée en contre-pouvoir, il faudrait raisonner, selon les différents cas, en termes de société/démocratie/Etat. Les agents sociaux, après débats, fixent explicitement les règles de fonctionnement de la société et savent qu'ils les fixent et peuvent donc en changer. Les normes ou règles ne viennent donc pas de Dieu, des ancêtres, des Lois de l'histoire, de l'Etat, des bailleurs de fonds ou du consensus de Washington... L'Etat reçoit par délégation un certain nombre de ses pouvoirs, notamment le monopole de la violence et la collecte de l'impôt, mais les agents sociaux se donnent les moyens de le contrôler et l'obligent à rendre des comptes. « *L'accountability* », mis à l'ordre du jour du CAD⁹, n'est pas une invention de l'OCDE mais existait déjà chez les Grecs et dans la Révolution française.

Cette vision, partiellement utopique, s'éloigne notablement de la forme limitée et abâtardie de la démocratie telle qu'elle est pratiquée actuellement dans les pays occidentaux et où le renouvellement des équipes politiques tous les 5 ou 6 ans remet peu en cause le pouvoir économique. Mais elle permet de souligner la nécessité, à renforcer à travers les interventions de développement, pour chaque société d'inventer les formes démocratiques à partir de sa propre culture -de ne pas confondre la démocratie avec certaines techniques électorales importées de l'extérieur- et de ne pas hypostasier l'Etat en en faisant une sorte de dieu planant au-dessus du chaos -et des stratégies d'acteurs sociaux concrets- et de le contrôler.

L'élaboration de politiques publiques, même sectorielles, est peut-être une possibilité d'inventer de nouvelles formes de concertation, de débats, de modes de décision, de contrôle, etc. et d'arriver à des compromis relativement stabilisés entre les différents acteurs concernés, dont l'Etat, qui pourrait y trouver une nouvelle légitimité.

GRILLE D'ANALYSE ET QUESTIONS COMPLEMENTAIRES

A partir de l'analyse esquissée précédemment, quelques idées-force sur la participation peuvent être mises en débat et enrichies lors des journées :

- La « participation » est illusoire s'il n'y a pas véritable influence ou implication sur le pouvoir.
- La participation « réelle » est un processus, elle nécessite un temps long pour être mise en œuvre.

⁸ Cf. notamment la revue Politique Africaine.

⁹ Comité d'Aide au développement de l'OCDE.

- La participation suppose une connaissance des enjeux que représente l'accès aux ressources (crédit, foncier, eau, projet, etc.), d'importants moyens d'accompagnement -formation notamment- et la réalisation d'une analyse fine, sans a priori, des pouvoirs, des « rapports de force » et de leurs différentes formes, c'est à dire du jeu des acteurs autour de ces ressources et de ces enjeux.
- La participation doit fonctionner à tous les niveaux. Le local peut être un point de départ, mais il ne faut pas s'y limiter : « *ce qui pose problème, ce n'est pas tant l'ancrage à l'échelle locale que le cantonnement à cette échelle* ». L'articulation des échelles, notamment le passage du local (micro) au national (macro), s'avère également particulièrement délicate, avec la nécessité de construire des mécanismes de délégation, de représentation, d'intermédiation et de légitimation, en particulier de nouvelles formes institutionnelles adaptées.
- Dans cette optique, la participation renvoie également à la construction d'institutions « *équitables* » ou « *démocratiques* » face, notamment, aux déficiences du fonctionnement des marchés.
- Dans tous les cas et face aux différentes conceptions qui existent au niveau des acteurs quant aux modes de participation, il est nécessaire de s'interroger sur les formes adaptées de participation, sans imposer ou plaquer les conceptions de la gestion d'entreprises¹⁰ ou de la démocratie occidentales.
- Il est nécessaire, dans la construction des processus participatifs aux niveaux régional et national et, notamment, des politiques publiques intermédiaires, de poser le problème des rapports entre Etat et société civile, en évitant deux écueils : la dichotomie entre ces deux entités abstraite et la définition a priori de la société civile (celle-ci se définit et s'observe dans l'action et les pratiques réelles).

Mais un certain nombre de questions complémentaires restent à développer. Parmi celles qui ont été évoquées dans les débats préparatoires, on peut relever pour la discussion :

- La question de la relation entre participation et statut social. Dans les sociétés sahéennes (et d'autres) la participation est liée au statut. Ne participe pas qui veut mais celui qui a le statut qui le lui permet ou celui que les gens du pouvoir social autorisent... D'où le questionnement sur la « *représentativité* » dans la participation. A ce constat s'opposent les évolutions souvent rapides que connaissent les règles sociales et les nouvelles possibilités qu'offre la participation quand, par exemple, le statut d'élue permet à une représentante déléguée par les femmes d'avoir droit à la parole non en tant que femme, individuelle, mariée à un tel, mais comme représentante des femmes.
- La question de la création des contre-pouvoirs par la participation. Même si les intervenants extérieurs, y compris ceux prônant la participation, ne sont pas ceux qui sont à l'origine des contre-pouvoirs existant au sein d'une société et qui prennent les risques qu'induit leur fonctionnement, peut-on constater qu'opérateurs comme bailleurs de fonds (et malgré que ces derniers refusent trop souvent de le considérer) sont aussi des acteurs (souvent cachés) dans le jeu (l'arène ?) du développement et,

¹⁰ Cf. les analyses d'A. Henri par exemple.

par leur politique et leurs interventions, favorisent ou, au contraire, freinent les innovations ou les évolutions locales ?

PROGRAMME DES JOURNEES D'ETUDES

VENDREDI MATIN : CADRE D'ANALYSE ET HISTORIQUE DE LA « PARTICIPATION »

- 9h00 : Accueil des participants
- 9h30 Présentation du cadre d'analyse de la participation dans les dynamiques de développement par l'équipe de préparation IRAM
Réactions des discutants et débat
- 11h00 Pause café
- 11h30 Exposés sur l'historique de l'animation rurale :
- L'origine de l'animation rurale dans le cadre de l'Indépendance au Maroc (contribution de H. de Chaponay)
- Analyse de l'expérience nigérienne de participation populaire par D. Gentil, J.M. et A. Corrèze, A. Marty
- Une comparaison entre les approches africaines et latino-américaines à partir des contributions de O. Delahaye et R. Colin.
Réactions des discutants et débat
- 13h00 Pause Déjeuner

VENDREDI APRES MIDI : QUATRE ATELIERS THEMATIQUES SUR LA PARTICIPATION

- 14h30 Organisation des quatre ateliers
- 15h00 Exposés en atelier à partir des contributions suivantes :
- Recherche-développement (innovations paysannes et gestion des ressources naturelles) : B. Bonnet sur les cadres de concertation au Tchad, R. Billaz & P. Kane sur les enjeux de la gestion des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest, B. Tallet sur la gestion du foncier dans l'Ouest Burkina Faso, V. Beauval sur les innovations paysannes en Afrique de l'ouest et en Amérique centrale.
 - Développement institutionnel (microfinance et centres de services) : C. Lapenu (CERISE) sur la participation dans les institutions de microfinance, L. Lefèvre sur le bilan de la « gestion en commun » du Crédit rural de Guinée, J.B. Spinat et B. Traoré sur les centres de service de la zone Office du Niger à Niono.
 - Développement local et décentralisation : M.J. Demante sur le bilan AFD des projets de développement local, M. Totté (COTA) sur la décentralisation en Afrique de l'Ouest, C. Mestre (RAFOD) sur les enjeux de la Loi de participation populaire en Bolivie, D. de La Croix sur le « développement communautaire » en Guinée, P. Babin (CCL) sur le développement local au Laos.
 - Politiques de développement rural et Lutte contre la pauvreté et les inégalités : B. Hermelin (SOLAGRAL) et J. Coste-B. Faivre-Dupaigre sur la stratégie de développement rural au Niger, B. Hermelin sur la participation des organisations paysannes à l'élaboration de la politique agricole : l'exemple de l'UEMOA, DIAL sur la participation dans l'élaboration des documents stratégiques de réduction de la pauvreté.
- Réactions des discutants et débats en atelier.
- 16h30 Pause café
- 17h00 Reprise des débats en atelier

SAMEDI MATIN : LES METHODES PARTICIPATIVES EN DEBAT

- 9h00 : Exposés sur les méthodes participatives :
- Le diagnostic participatif comme enjeu de pouvoir et comme processus social par P. Lavigne-Delville et M. Matthieu (APAD)
 - Une étude de cas sur l'approche « microsave » en matière de diagnostic rapide sur la demande en matière de services financiers par S. Morvant (IRAM-Centre Walras)
 - La participation dans l'action humanitaire d'urgence : un facteur-clé ?, par F. Grünwald (Groupe URD)
 - La prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités par A. Lambert et P.Y. Le Meur (UMR Moïsa)
- Réactions des discutants et débat
- 10h00 Pause café
- 10h30 Synthèse des débats et perspectives par l'équipe de préparation IRAM
Réactions des discutants et débat
- 12h30 Conclusions

Note de lecture du livre de P. Calame

Il nous a paru utile de joindre cette note de lecture aux journées d'étude de l'IRAM, car ce livre replace la participation, considérée souvent comme limitée aux seuls acteurs locaux, dans une problématique plus large, celle de la nécessité d'une gouvernance mondiale. La plupart des thèmes traités sont familiers à l'IRAM et à ceux qui lui sont proches : redéfinition de la place de l'Etat (moins « surplombant ») par rapport aux autres acteurs sociaux, rôle des territoires, nécessité d'une certaine égalité, respect de l'autre et ouverture si l'on veut un réel partenariat, recherche de la diversité de solutions locales à partir de quelques principes communs, accent mis davantage sur les processus que les institutions, articulation de divers niveaux et non simple délimitation des compétences....

La participation est bien sûr un ensemble de méthodes, généralement efficaces, pour réussir des « actions de développement » mais elle est aussi un levier de changement social, interrogeant l'Etat, la démocratie, la gouvernance et la répartition des pouvoirs.

NOTE DE LECTURE POUR UNE REVOLUTION DE LA GOUVERNANCE
LA DEMOCRATIE EN MIETTES
(ED. CHARLES LEOPOLD MAYER – JUILLET 2003 – 332 PAGES)
DE CALAME PIERRE

Dominique GENTIL

Chacun réagit à sa façon aux dérèglements et aux iniquités de notre monde. Dans ce livre, pas de dénonciations fracassantes, pas de manichéisme, pas d'appel à indignation devant les inégalités ou les aboutissements visibles de « notre démocratie », à la Bush, Sharon, Berlusconi ou autres Chirac. P. Calame, en ingénieur et ancien haut fonctionnaire ayant été confronté aux difficultés de la réforme de l'Etat, veut trouver des solutions concrètes aux problèmes du monde. Il nous offre un nouveau discours de la méthode pour « citoyen de bonne volonté » de ce débUt du 21^{ième} siècle. A partir de la confrontation d'expériences (les fameuses 8 000 fiches de la Fondation Charles Mayer) et de ses multiples rencontres avec des partenaires de toutes nationalités, il nous invite à construire une nouvelle gouvernance mondiale.

Dans une première partie (p. 35 à 121), P. Calame montre le déphasage de la gouvernance actuelle et les ferments d'un renouveau. Face aux révolutions scientifiques, techniques et économiques, à l'abandon des régulations politiques adéquates qui laisse la mondialisation au marché, face à la crise de la démocratie, les structures et les cadres de pensée de l'action publique sont inadaptées et rendent difficile toute réforme. D'où la nécessité de « changer de lunettes », de s'engager dans les **prémises** d'un retournement de la pensée – notamment de revenir aux sources historiques permettant de « traquer les fausses évidences », de « déconstruire les oppositions binaires traditionnelles qui structurent notre champ mental » et d'observer les **prémices** du changement (ce qui préfigure un nouveau système conceptuel, de nouveaux acteurs, ou de nouvelles pratiques).

Pour P. Calame, celles-ci sont de plus en plus nombreuses : nouvelles formes d'engagement social et civique ; nouveaux modèles de coopération entre la société civile et l'Etat ; redéfinition des liens entre l'économique et le social ; approche de l'Etat plus pragmatique (l'Etat est avant tout une construction historique et pas seulement une construction légale) ; mouvement de désinstitutionnalisation et revendication d'un pluralisme juridique ; redécouverte des territoires locaux ; nouvelles formes, notamment avec l'Europe, de relation entre niveaux de gouvernance, construction de la scène publique internationale par des initiatives de la société civile : « autant d'innovations pragmatiques qui petit à petit font système pour contribuer à définir les contours de la nouvelle gouvernance ».

Dans un deuxième partie (p. 121 à 325), P. Calame propose six principes communs de la gouvernance pour le 21^{ième} siècle.

- La première fonction de la gouvernance est de **construire** et de **donner sa cohésion à la communauté**. « La gouvernance mondiale sera à terme le fondement de la légitimité de la gouvernance à tous les autres niveaux ». Il faut arriver à « une vision nouvelle où la gouvernance se définit par des objectifs, des principes éthiques et des dispositifs concrets » et non par l'attribution des compétences à chaque acteur (ce qui éloigne de

l'idée de coopération), par des règles et par des institutions. Cette cohésion s'appuie sur un processus collectif d'élaboration de caoes, principes...

- La clé de la gouvernance de demain, c'est les **relations entre les niveaux de gouvernance**, en appliquant le principe de **la subsidiarité active** : « subsidiarité puisque la responsabilité d'élaborer des réponses concrètes relève du niveau le plus local possible ; active puisqu'il ne s'agit pas pour chaque niveau local d'agir en toute liberté mais au contraire de se conformer à un certain nombre de principes directeurs communs. P. Calame met l'accent sur l'intérêt de la méthode comparative d'expérience. « La palette des situations qui ont fait l'objet de l'échanges d'expériences constitue un réservoir de solutions possibles et de sources d'inspiration. Dans une démarche de subsidiarité active, l'insistance est mise sur le processus d'élaboration de solutions et non sur la reproduction automatique des modèles. La mise en œuvre du principe de subsidiarité active est aussi différente du catalogue de « bonnes pratiques » cher aux institutions internationales quE l'est la subsidiarité active de la subsidiarité.
- De **nouvelles relations** doivent s'établir entre **action publique et marché**. Celles-ci sont déterminées par la nature des biens et services. P. Calame en distingue quatre : les biens publics stricto sensu, les ressources naturelles, les biens et services aux personnes (qui se divisent en se partageant mais qui sont avant tout le produit de l'ingéniosité et du travail humain), les biens et services qui se multiplient en se partageant (connaissances, informations, relations, créativité...) dont le rôle va aller croissant. Pour lui, seule la troisième catégorie relève véritablement du marché, les autres doivent faire appel à d'autres logiques (la gestion collective, souvent déléguée au niveau local, la mutualisation...).
- **La gestion des relations entre acteurs : l'enjeu et la pratique du partenariat**
Pierre Calame montre la difficulté d'un véritable partenariat tant qu'on ne renonce pas à la conception de l'Etat (ou de la puissance publique) surplombant la société, « au dessus de la société ». « Réduire la sphère publique à l'action des acteurs publics c'est appauvrir la société ». D'où « le partenariat suppose un nouveau regard sur l'autre et le changement peut s'opérer notamment à travers des formations communes » (cf. Dominique Gentil – L'expérience du Crédit Rural de Guinée). « L'idée d'un dialogue d'égal à égal, sans que l'administration impose son langage, ses catégories mentales, ses contraintes, ses procédures, ses rythmes, reste peu partagée notamment quand il s'agit de discuter avec les catégories les plus pauvres de la société, les plus éloignées du pouvoir et de ses codes ». Il faut donc « au préalable construire la scène du débat public » et « l'enjeu du partenariat est en dernier ressort **d'élaborer une co-construction du bien public à partir d'acteurs également responsables** ».
- **Le territoire, brique de base de la gouvernance au 21^{ème} siècle**
Il est nécessaire de « redécouvrir les territoires et le local pour le fonctionnement économique lui-même, pour la gestion des ressources naturelles, pour le renouveau de la démocratie et pour la mise en place du partenariat ». Mais attention « à la marginalisation du territoire local, toute entière contenue dans le paradoxe suivant : penser globalement et agir localement. Cette formule séduisante et séductrice est profondément perverse ». Car la capacité de définir ensemble des règles « n'est possible que dans des situations concrètes, enracinées, avec des acteurs identifiés.
L'articulation local/mondial prend des formes nouvelles : « le propre de la mondialisation est précisément que chaque fragment de la société mondiale contient en quelque sorte les

gènes de cette société en formation et qu'ainsi l'accès à la totalité est possible à partir d'une compréhension intime d'un quelconque de ses fragments ».

- **La mise en œuvre des principes de gouvernance**

P. Calame termine par quelques « points de repères » sur l'ingénierie institutionnelle, le cycle d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et sur les rythmes de la gouvernance. Il montre notamment comment « la pensée politique traditionnelle associe au pouvoir politique la capacité de décider. Dans les systèmes complexes, les solutions adoptées sont le résultat de longs processus d'élaboration. Dès lors, le pouvoir de proposition et l'organisation du cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques sont au cœur de la gouvernance ».

EN CONCLUSION, devant ce livre, chacun peut aussi réagir à sa façon : être séduit par l'ampleur de la perspective, l'aspect pratique des solutions, l'appel à sortir de la « congélation idéologique » et des fausses oppositions binaires ; être irrité au contraire par un certain idéalisme, qui semble laisser supposer que les dominants ont le sens de l'intérêt général, qu'ils accepteront volontiers de partager le pouvoir et d'adopter des solutions de bon sens et efficaces, que les entreprises privées sont citoyennes et sensibles à l'éthique... Même si l'Empire (cf. Hardt et Negri) a pris de nouveaux habits et si le capitalisme devient « une économie néo-libérale », Bush et d'autres nous montrent tous les jours que le vieil impérialisme n'est pas mort et que les industries pharmaceutiques s'intéressent davantage à leur profit qu'à la santé du monde...

Peut-être, dans l'esprit semble-t-il du livre de Pierre Calame, faut-il sortir des approches binaires et mener conjointement critique radicale et délégitimation du système dominant et construction patiente, par des réseaux internationaux, de solutions alternatives.

LA PARTICIPATION : UNE ISSUE POSSIBLE POUR LA SOCIÉTÉ HUMAINE ?

Gérard LOGIE

L'ESOUFLEMENT ET L'INADAPTATION DE LA DÉMOCRATIE DE DÉLÉGATION

Depuis des décennies en occident, la démocratie s'impose comme mode d'organisation du pouvoir politique au niveau national et au niveau local. Ce mode d'organisation est basé sur une délégation par le corps social à des élus désignés au suffrage universel d'un mandat de gestion des affaires publiques. La légitimité de ce mandat est liée à l'importance du nombre d'électeurs inscrits se déplaçant pour exprimer leur choix, même si la légalité d'une élection ne mobilisant qu'une minorité d'électeurs n'est pas mise en cause. Mais l'abstention, qui n'est pas reconnue comme mode d'expression politique, est un signe manifeste de l'usure du système d'organisation du pouvoir politique. Dans de nombreux pays, la légitimité de la démocratie est devenue contestable (En France, un président de la république qualifié au premier tour par seulement 19 % des votants qui ensemble représentent moins des deux tiers du corps électoral ; aux USA, le mouchoir de poche dans lequel se retrouvent les deux candidats à la présidence témoigne de l'inanité du vote).

Depuis plusieurs décennies, les gouvernements démocratiquement élus ont favorisé la marchandisation des biens et services : au nom du libéralisme, les barrières douanières entre pays sont supprimées de manière à faire du monde un vaste marché ouvert. C'est parallèlement à l'avènement de ce marché mondial qu'on a vu apparaître simultanément " la pauvreté " et « le terrorisme », présentés comme des fléaux mondiaux.

D'un côté les détenteurs de capitaux de plus en plus restreints détiennent le pouvoir de mettre en marché des produits de toute nature dont la consommation est présentée comme celle du progrès de l'humanité. D'un autre côté, des hommes et des femmes de plus en plus nombreux se voient mis à l'écart, parce qu'ils n'ont pas les moyens d'accéder à ce marché.

Avec la libre concurrence et le moteur du profit, le marché semble se développer de manière inéluctable, malgré la destruction massive des ressources naturelles qu'il provoque, malgré l'abandon progressif de la diversité culturelle qu'il impose et malgré la fragilisation des sociétés locales qu'il rend de plus en plus dépendantes. Ce « développement » provoque un écart de plus en plus grand entre la fortune des premiers qui augmente et le niveau de vie des seconds qui baisse : le nombre des hommes et des femmes qui vivent en dessous du « seuil de pauvreté » (est-ce un concept introduit pour mieux cerner les ambitions du marché ?) ne cesse de croître.

Le marché favorise aussi la prolifération des armes qui permettent à des gouvernements démocratiques ou pas de se maintenir par la force. Tout se passe comme si nous étions entraînés dans une spirale d'autodestruction de l'humanité dont aucune partie du corps social, de la base au sommet n'est en mesure d'arrêter ou de corriger la trajectoire folle (cf. François Partant : Et que la crise s'aggrave !).

La collusion objective au niveau national et international de responsables détenant des mandats électifs et des possesseurs du capital des multinationales se manifeste par l'adoption de règles internationales garantissant à celles-ci un libre développement. Elle rend de plus en plus inopérante et inutile la démocratie : à quoi peut servir l'organisation d'élections dont les vainqueurs ne sont pas en mesure d'endiguer les effets destructeurs du marché (suppression d'emploi, incapacité à endiguer la pauvreté sans recours à l'extérieur). (Cf. l'Etat d'Aminata Traoré)

À cet égard, l'adoption de la démocratie par de nombreux Etats au cours des trente dernières années n'est pas nécessairement porteuse pour les ressortissants de ces pays des résultats escomptés, au point de paraître parfois une transposition plaquée, inadaptée et inefficace du modèle occidental. La " décentralisation " peut être appréciée à l'aune de cette explication. Remplacer des pouvoirs nationaux corrompus et tatillons par des pouvoirs locaux dépourvus de moyens peut favoriser le développement de la marchandisation, qui n'est plus contrariée par les Etats. Au passage, cela peut signifier que les pouvoirs traditionnels ne sont pas remplacés et que les nouvelles institutions décentralisées sont de fait inféodées aux maîtres du monde.

Les organisations internationales même lorsqu'elles ne sont pas directement impliquées dans le développement des échanges marchands contribuent à la diffusion des valeurs dont elles sont issues et à la fragilisation des sociétés locales (par exemple le Haut Commissariat pour les Réfugiés ou le Programme alimentaire mondial). Témoins avancés de la présence occidentale dans le monde, elles assistent impuissantes à la montée du terrorisme. Sans même passer par l'analyse des raisons de l'apparition de cette contestation désespérée, la lutte contre le terrorisme est érigée en croisade pour restreindre la résistance au marché. Pourtant, sans être justifiable, l'action terroriste est souvent le dernier recours de pans entiers de la société contre l'arrogance des puissants.

À cette vision réaliste du fonctionnement de la société humaine et de son devenir, on ne peut aujourd'hui rien opposer d'autre que la volonté des hommes et des femmes de peser directement sur les décisions qui les concernent en prenant une part active à ces décisions, dans une perspective de " bien commun réinventé " se substituant aux lois du marché et grâce au contrôle de leur mise en œuvre. Cette " participation " des habitants de notre planète aux décisions qui concernent son avenir me paraît être le seul espoir, dérisoire peut-être, d'échapper à l'autodestruction programmée.

LA PARTICIPATION COMME NOUVEAU MODE D'ORGANISATION SOCIALE

Beaucoup de responsables nationaux et locaux éprouvent le besoin d'aller au-delà du mandat formel issu du suffrage universel ; les raisons sont variées depuis le souci d'être mieux réélu la fois suivante à celui de partager réellement le pouvoir. L'adjectif " participatif " accolé aux substantifs les plus divers ne doit cependant pas faire illusion ! La participation dont il peut être question à l'avenir ne se résume pas à une série de faire valoir des élus locaux ou nationaux et de leurs initiatives. Il s'agit en fait d'inventer un mode d'organisation sociale où le pouvoir de décider ne serait plus confisqué par quelques-uns, mais systématiquement partagé avec les personnes composant les communautés de vie (villes, régions, pays) ou de travail (entreprises), au plan local comme au plan mondial. Peut-être la participation et la régionalisation ayant fait l'objet d'un référendum à l'initiative du général De Gaulle en 1969 avaient-elle cette ambition. Mais son refus à l'époque par une société française découvrant la liberté de l'individu n'est peut-être pas définitif !

La « participation » pourrait correspondre pour les hommes et les femmes organisés là où ils habitent, travaillent, se cultivent, consomment au fait de prendre une part active aux décisions qui concernent leur vie quotidienne, leur environnement immédiat ou futur, d'en suivre la mise en œuvre et d'en évaluer les résultats. Cela ne signifie pas nécessairement l'abandon des pratiques de délégation de pouvoir à des élus, mais cela suppose qu'une place croissante et effective des personnes concernées soit prise dans les débats qui précèdent les décisions et que le contenu du mandat donné à l'élu soit à la fois plus précis et plus limité. Ainsi la participation recherchée ne peut être réduite ni à une information largement diffusée, ni à une pratique de concertation avec des représentants plus ou moins formels de la société civile, ni à des pratiques de consultation de ces représentants ou même de consultations massives de la population au moyen de référendum. Elle serait la mise en œuvre d'une politique publique de partage des décisions avec des habitants qui s'organisent pour élaborer ces décisions. La participation n'est donc pas naturelle ni spontanée ; elle n'est pas réservée à la solution de problèmes de proximité ; elle suppose des règles du jeu élaborées en commun et connues de tous ; règles du jeu dont l'adaptation ou les ajustements font l'objet d'une recherche constante. On ne voit pas comment la participation serait limitée au seul champ des décisions publiques ! Elle devrait aussi s'imposer aux organisations particulières que sont les entreprises de production de biens et services. Le moteur de la production ne serait plus le profit et l'argent (maximiser les avoirs de quelques-uns), mais une certaine qualité de vie (réunir les conditions d'un mieux être individuel et collectif ou commun). L'instauration de la participation en tant que mode d'organisation sociale implique donc à la fois une révolution des mentalités (avec la réhabilitation de valeurs de solidarité, de qualité de la production, d'échanges équilibrés de biens et services et leur substitution au tout économique qui a envahi notre pensée et qui gangrène aujourd'hui tous les actes quotidiens ou presque, de respect de notre environnement) et un changement de pratiques (mandats limités et précis, que ce soit sur des questions locales et internationales ; remise en cause de la représentation comme mode de délégation permanent même au sein de mandats de durée limitée ; interdiction du cumul des mandats...).

LES RACINES HISTORIQUES DE LA PARTICIPATION

La participation n'est pas une invention récente ni seulement un concept à la mode. Elle repose le plus souvent sur des initiatives conduites contre les pouvoirs publics ou à leur insu dans des lieux où ils étaient impuissants à faire prévaloir l'ordre ou l'adhésion des populations : les ghettos urbains d'Amérique du Nord, les favelas des villes d'Amérique du Sud, les zones rurales ou les quartiers des villes d'Afrique. Des voix se sont alors élevées pour revendiquer une prise en compte plus humaine des populations marginalisées et leur association plus étroite à la recherche de solutions des problèmes qu'ils rencontrent.

Prônant un développement à visage humain, le père Lebreton a été à l'initiative de pratiques s'appuyant sur l'animation et débouchant sur une conscientisation, par opposition à une vision technique du développement s'appuyant sur des pratiques d'encadrement technique (Cf. animation rurale au Sénégal dans les années soixante). L'attitude de l'animateur extérieur au milieu est alors questionnée pendant des décennies : le rôle ambigu qu'il joue dans la promotion des valeurs du développement en fait un métier difficile et contesté. Au point qu'il ne peut trouver une vraie place qu'en reconnaissant les processus à l'œuvre chez les « habitants chercheurs » et initiateurs des solutions à leurs problèmes tant techniques que sociaux, économiques ou d'organisation (Cf. Une Afrique s'invente Enda Graf 2000). Cette attitude effacée et complice n'est pas encore répandue dans les démarches de développement

social urbain, où les animateurs dépendant de la collectivité peinent à promouvoir chez les habitants une revendication d'autonomie toujours suspecte.

Accompagnant les plus démunis, Paolo Freire montre dans la situation antagoniste des oppresseurs et des opprimés les ferments d'une pédagogie de la libération. Il explore les conditions à réunir pour que les uns et les autres se libèrent ensemble de leur situation respective : prise de conscience les uns des autres, de la relation qui existe entre eux. La connaissance de soi est un préalable à la compréhension du monde. Mais le dialogue est essentiel parce qu'il permet de traduire la pensée en langage, et au-delà, de passer d'une attitude fataliste à une démarche dynamique d'identification du problème à résoudre et de l'action à réaliser pour cela. La véritable situation d'apprentissage est celle où l'on est acteur de son propre changement. L'action dialogique suppose les conséquences possibles de telle ou telle attitude : ne pas se laisser imposer une vision du monde, critiquer les institutions, refuser un monde d'illusion à la fois démultiplicateur et messianique, éviter le repli sur le communautarisme, prendre garde aux manipulations. Paolo Freire pointe les exigences du travail d'éducation, il redéfinit les concepts de coopération, d'union, d'organisation, de synthèse culturelle. Le « processus d'action » qui fonde sa démarche est au cœur des processus de participation, parce qu'il lui donne un sens et une efficacité immédiatement perceptibles.

La pensée d'Ivan Illich est également féconde du point de vue de la participation : la perception qu'il fait partager d'un développement acceptable est celle où l'action humaine centrale peut être accompagnée et amplifiée par le recours à des outils qui prolongent les gestes. De tels outils laissent l'homme maître du jeu. Par contre il dénonce la servitude née du mode industriel de production, le gigantisme des outils, le culte de la croissance infinie (Cf. notamment La convivialité Ivan Illich au Seuil). Les outils qui se perfectionnent ou se complexifient, parmi lesquels il classe les institutions, en viennent à échapper au contrôle de l'homme et à s'imposer à lui : il condamne alors les processus d'industrialisation auquel il assimile le gigantisme des institutions (école, hôpital, transport). Il met en évidence un obstacle que la participation aura à franchir c'est celui de la taille : comment une institution peut-elle continuer à être maîtrisable par l'homme si ses dimensions lui échappent ? C'est pourtant une réponse indispensable à trouver pour ne pas restreindre la participation à la proximité et pour permettre une alter mondialisation. De manière plus pratique, ce que l'on a vécu depuis les années soixante en France pour accompagner l'aménagement puis le développement d'abord rural avant d'être local et maintenant durable se rattache à ces écoles de pensée et constitue autant d'expériences utiles pour l'avenir. Mais parallèlement on se demande comment ces idées et ces expériences n'ont pas été au moins en partie spoliées par le libéralisme à l'affût de toutes les critiques pour mieux s'y opposer (Cf. la critique du capitalisme). À cet égard, la conversion de la Banque mondiale aux démarches participatives a quelque chose de suspect. La MARP (Méthode accélérée de recherche participative) ou ses dérivés semblent intégrer les acquis de la pensée critique sur les préalables à l'organisation du développement, mais le plus souvent ne reste qu'un ensemble d'outils dont les manipulateurs ne perçoivent ni le sens ni les exigences d'environnement et qui s'applique à un milieu auquel ils restent étrangers.

DES EXPERIENCES PARTOUT DANS LE MONDE

La période actuelle permet de mettre en exergue une série d'expériences porteuses d'alternatives au fonctionnement de nos sociétés locales . Elles se déroulent rarement à un

niveau significatif et durable et malheureusement pas encore à celui de la planète. Le mode d'organisation sociale impliquant la participation reste à construire.

Ce qui caractérise ces expériences c'est souvent qu'elles sont contingentes à un contexte donné, même si leur connaissance et leur analyse stimulent utilement l'imagination créatrice d'acteurs impliqués dans des contextes différents. La multiplicité des démarches participatives est avérée et devient visible à travers l'existence de réseaux et des fiches d'expériences qu'ils proposent (Celavar, Unadel, Démocratiser radicalement la démocratie, fondation pour le progrès de l'homme...). Certaines d'entre elles deviennent l'objet de travaux universitaires qui en font une promotion encore limitée au cercle des initiés (Budget participatif de Porto Alegre, ...). Parfois contestées par les forces politiques en place, elles constituent souvent des systèmes complexes d'initiatives de participation qui s'entrecroisent.

Tout d'abord l'initiative vient souvent des responsables locaux et est liée à la durée de leur maintien au pouvoir (c'est le cas du Parti des travailleurs à Porto Alegre). Mais, pour être fécond et durable, le mouvement « descendant » ou octroyé du partage du pouvoir a besoin d'une volonté populaire ascendante forte (Cf. le témoignage ci-après de l'association d'habitants Solidariedad à Porto Alegre) et d'une organisation adaptée. La relative longévité du " budget participatif " de Porto Alegre (15 ans) et l'extension rapide de sa mise en œuvre au Brésil (plus de cent villes, mais à chaque fois selon un processus différent) et en Amérique latine mérite une attention particulière, justifiée par les projecteurs que les deux premiers Forums sociaux mondiaux ont braqué sur la capitale du Rio Grande do Sul.

On peut se demander si la participation aux décisions budgétaires ajoute quelque chose aux processus encore trop rares qui associent les habitants à des démarches d'aménagement ou de développement (Atelier populaire d'urbanisme). Remarquons que seule une décision inscrite au budget permet sa réalisation et que le budget est le cadre dans lequel toutes les décisions prises vont s'inscrire. On peut aussi noter que le processus budgétaire implique des choix. On ne peut réaliser ce qui est souhaitable avec les moyens financiers mobilisables en une seule année, ce qui repousse dans le temps les actions pertinentes non retenues : la responsabilité de ces choix, à condition d'être partagée, peut être mieux comprise. Le processus d'élaboration budgétaire même s'il a besoin d'une planification pluriannuelle est reconduit chaque année et suppose donc une organisation pérenne et améliorabile où tout citoyen doit pouvoir trouver une place. Enfin la participation à l'élaboration du budget suppose une préparation des habitants qui n'en fait pas des experts financiers, qui reconnaît leur expertise d'usage et permet l'expression d'une citoyenneté active. Ainsi la participation au budget ajoute indiscutablement une épaisseur à la portée de la participation.

Une autre particularité des expériences remarquables en provenance du sud, c'est qu'elles permettent la participation des plus pauvres, c'est-à-dire de ceux qui ont le plus à y gagner. Dans les sociétés occidentales, on appelle à participer ceux qui sont exclus de l'éducation, de la santé, du travail, de la consommation et des loisirs. Mais pourquoi le feraient-ils, s'ils ne voient aucune perspective de changement suffisamment précise et concrète de leur situation ?

LES RESISTANCES A LA PARTICIPATION

Les principales résistances à la participation viennent des élus des techniciens et des habitants. Or, rien de durable ne peut se produire sans la volonté des élus, sans le concours actif des techniciens et sans l'adhésion durable et autonome des habitants. Même si on accepte ce postulat, les choses sont souvent plus complexes.

- De nombreux élus se cramponnent à une conception quasi-morale de leur rôle. Après avoir remporté des élections, ils peinent à partager une responsabilité dont ils se sentent investis. Ils ont le sentiment que le bonheur des gens, auquel ils consacrent leur engagement, peut se réaliser malgré eux et surtout qu'ils sont les seuls à pouvoir en définir la conception et les moyens de mise en œuvre. On constate souvent que donner la parole à des opposants politiques ou écouter les associations « qui proposent », représentent un risque qu'ils répugnent à prendre. D'une manière générale, tous ceux qui ont des idées ou qui voudraient se mettre ensemble pour les promouvoir (par exemple en créant une association) seraient considérés comme des adversaires potentiels. La tentation est aussi grande de trouver des relais dans la population (associations municipalisées) qui donne l'image d'un pouvoir partagé mais sans réelle autonomie de décisions ou de moyens. Il faut donc constater qu'avoir la volonté de partager l'exercice du pouvoir n'est pas quelque chose de naturel et qu'il faut une forte volonté politique pour dépasser les peurs ou les dérives que la perspective de ce partage pourrait entraîner.

En second lieu, il est utile de s'interroger sur le rôle joué dans la participation par les techniciens. Le rapport des techniciens aux élus est naturellement celui de la dépendance et de la subordination. On peut se demander si le mode de fonctionnement des institutions locales, souvent cloisonnées et pyramidales et la participation ne sont pas antinomiques. Le technicien peut-il mettre ses compétences au service de la collectivité, c'est-à-dire à la fois au service des élus et à celui des habitants ? La formation reçue, le fonctionnement des institutions locales et le statut de fonctionnaire ne favorisent pas de la part des techniciens un accompagnement de la participation. Pourtant, aucune démarche participative durable notamment budgétaire ne peut se faire sans une connivence effective des services techniques et financiers.

On peut évoquer ici le rôle particulier joué par les Organisations non gouvernementales dans les pays où elles interviennent souvent en substitution à un personnel technique de l'Etat ou des collectivités territoriales inexistant ou dépourvu de moyens techniques ou financiers. Lorsqu'elles s'appliquent à associer les habitants aux projets qu'ils mettent en œuvre, le font-elles par souci d'efficacité, pour répondre aux souhaits exprimés par les habitants ou les collectivités locales ou pour répondre à l'injonction des bailleurs de fonds ?

- Le comportement des habitants enfin est essentiel dans l'invention d'une participation adaptée. La perspective de satisfaire des besoins élémentaires comme l'accès au logement, à l'eau, à l'éducation, à la santé, au travail peut entraîner une participation, si la perspective d'un résultat rapide où ils ont un rôle à jouer est envisageable. C'est le témoignage qu'apportent les habitants de Porto Alegre qui ont tenu à écrire avec leurs propres mots, la manière dont ils ont porté le budget participatif depuis quinze ans (Cf. Porto Alegre, Les voix de la démocratie, chez Syllepse- Charles Léopold Mayer 2003) : « Il est illusoire de développer une conscience citoyenne sans, au préalable, remédier aux urgences du quotidien » (p.146). « En l'absence de mobilisation des plus démunis, la tâche d'exiger une intervention municipale incombe à ceux qui participent » (p.122). « La mise en place de forum de délégués, présentant l'attrait de conquêtes immédiates " semble avoir affaibli le mouvement populaire (p.126) qui doit aujourd'hui penser » à se renforcer de manière plus indépendante et plus qualifiée ». Pour les habitants, la participation n'est pas naturelle non plus. Une expérience conduite à Port Vila (Cf. document Unesco 2002) témoigne du temps nécessaire à une mobilisation populaire de quartier pour se structurer

devenir autonome et engager des négociations avec la municipalité, de la pédagogie nécessaire pour accompagner l'émergence d'une conscience collective qui ne doit jamais être prise en défaut et celle de nouveaux leaders populaires dans l'action.

Dans les pays où le salariat domine, il semble que la participation citoyenne s'arrête aux portes de l'entreprise. Dans celle-ci, on tolère que le travailleur revendique et défende des droits, véritables conquêtes sociales, mais on lui refuse le droit de regard sur les décisions prises par les actionnaires guidées par le profit souvent lourdes de conséquences pour son propre avenir. Les expériences d'autogestion ou de coopératives semblent avec le temps évoluer vers des formes d'asservissement au marché ce qui les contraint à composer avec leurs valeurs originelles.

Pour les habitants, la participation est une démarche exigeante qui ne peut viser la totalité des habitants ou des couches sociales mais qui doit progressivement grignoter des espaces d'information, de concertation, des moyens d'expertise, d'autonomie véritable et se défendre contre les entreprises démobilisatrices des médias souvent inféodées aux multinationales qui encouragent les comportements consuméristes, plutôt que de permettre l'émergence d'une citoyenneté active et responsable.

LES DEFIS A RELEVER

Malgré un réel intérêt de l'opinion pour les initiatives de participation de portée inégale, on peut s'interroger sur les défis à relever pour permettre le développement de la démocratie participative ? (cf. Yves Sintomer dans Territoires n°434).

Celui de l'efficacité d'abord. Dans une société dominée par les experts, comment apporter la preuve de l'utilité de démarches participatives ? Celui de la participation elle-même qui ne se décrète pas. La participation n'est pas une fin en soi, mais il est normal qu'elle fasse l'objet d'une communication, qu'elle soit suivie de changements concrets et rapides, qu'elle soit accessible à tous y compris aux « sans voix » et exclus de notre société de consommation et peut-être d'abord à eux parce qu'ils ont le plus à y gagner. On ne participe pas par conscience citoyenne mais d'abord pour résoudre ses propres questions vitales. Mais c'est une porte d'entrée garantie vers la citoyenneté active pour ceux qui y consacrent du temps.

Celui de l'instrumentalisation par les élus. Le plus sûr moyen d'éviter cette dérive est de réunir les conditions pour que les habitants disposent d'une réelle autonomie et d'un rôle effectif tout au long du processus d'une action pour qu'ils puissent s'affirmer, éventuellement marquer leur opposition mais aussi leur accord dans le cadre d'un débat équilibré : comme disent les gens de Porto Alegre, les représentants des habitants sont sans doute des leaders, mais des leaders beaucoup plus proches des habitants que les élus parce qu'ils partagent quotidiennement la même vie.

Celui ensuite d'un vrai débat : partir de l'appréciation d'une situation, décrire les réponses imaginables, souhaitables ou possibles et arrêter avec de vrais arguments celle qui en définitive sera choisie. On voit dans le contexte actuel combien il est difficile de passer de la concertation plus ou moins fictive à la négociation. Cela suppose que les partenaires se reconnaissent et que les puissants n'écrasent pas les autres ni avec leurs certitudes, ni avec leurs moyens d'investigation ou de communication.

Celui enfin des échelles de participation : la participation n'est pas réservée au local. Même si le local est un lieu d'apprentissage de la recherche du bien commun et de la mise en œuvre de décisions d'actions collectives, il fait partie intégrante d'espaces organisés qui l'englobent. Le bien commun du pays, de la région, de l'état, du continent et du monde est aussi l'affaire des habitants d'une commune.

HISTORIQUE DE LA PARTICIPATION

L'IRAM, LES ORIGINES DES POLITIQUES DE PARTICIPATION DEMOCRATIQUE AU DEVELOPPEMENT ET LEURS RESONANCES CONTEMPORAINES

Roland Colin, 6 Août 2003.

A la mémoire d'Yves Goussault et des compagnonnages fondateurs.

Bientôt un demi-siècle d'histoire, dont la mémoire nous offre de surprenantes récurrences. Cette démarche n'est pas si vaine, si elle se garde de deux séries d'écueils symétriquement inverses : prétendre que rien n'est changé, que l'histoire n'est que répétition, qu'on avait tout inventé aux origines – récuser le passé comme dépassé définitivement, et croire que la modernité disqualifie les chemins laborieux qui nous ont conduits où nous sommes.

En fait, la complexité veut que les innovations nécessaires puisent à la fois dans la sève des racines et dans l'imaginaire du futur.

1 - LES ORIGINES MAROCAINES

En 1956, le gouvernement du Royaume Chérifien nouvellement restauré dans son indépendance toute neuve veut s'attaquer au fléau de l'urbanisation sauvage à Casablanca. Il fait appel à l'abbé Pierre et à Emmaüs aux prises avec la plaie des bidonvilles. L'abbé Pierre envoie Yves Goussault au Maroc. Avec Henryane de Chaponay ils montent une équipe d'enquête participative sur les zones de départ de l'exode rural, dans la région de Marrakech. Une session organisée avec des délégués paysans donne la parole à ces derniers : ils décrivent leur univers. Les causes de l'exode sont alors comprises de l'intérieur, dans un dialogue avec des représentants des institutions extérieures à leur univers.

Par delà la justesse inédite des diagnostics recueillis, les autorités marocaines notent un effet secondaire qui s'avère bientôt phénomène premier : les paysans mis en situation de partenariat d'analyse, devenant ainsi sujets-acteurs reconnus, prennent des initiatives radicalement nouvelles au retour dans leurs communautés. C'est la naissance d'un véritable mouvement de participation responsable au développement, que l'on nomme Animation. L'équipe venue d'Emmaüs s'autonomise par rapport à l'association de l'abbé Pierre, et décide de s'implanter au Maroc pour soutenir méthodologiquement le mouvement d'Animation. C'est la fondation de l'IRAM.

2 - LE REBONDISSEMENT SENEGALAIS ET LES RICOCHETS AFRICAINS

En octobre 1958, le Père Lebret, qui venait de fonder l'IRFED, est appelé par Mamadou Dia, premier Chef de gouvernement du Sénégal en marche vers l'indépendance, à soutenir, comme conseiller, la nouvelle politique de développement sénégalaise. Dia veut faire sortir son pays de l'économie de traite héritée de la colonisation. Il veut transformer en profondeur les structures de l'Etat à tous les niveaux pour pouvoir créer un partenariat démocratique avec les masses rurales et urbaines organisées, dans la voie de l'Economie sociale, en Coopératives de développement. Il se réfère à un Socialisme Africain se fondant sur une voie autogestionnaire et se réclamant des valeurs d'identité communautaires.

Lebret conseille à Dia de faire appel à l'IRAM pour mettre en place un système d'éducation communautaire participative, dans la ligne de la méthodologie marocaine. Yves Goussault et Henryane de Chaponay répondent positivement. Un IRAM Sénégal se met alors en place pour appuyer l'Animation sénégalaise, qui a vocation à former des responsables de base désignés par leurs communautés pour devenir les partenaires de première ligne de toute la politique de développement de l'Etat.

La transformation structurelle vise ainsi à faire prendre en charge l'essentiel de l'Economie rurale par les coopératives de développement dont les responsables sont formés par l'Animation. Ces coopératives ont comme partenaires techniques les Centres d'Expansion rurale, regroupant territorialement tous les intervenants de l'Etat.

L'efficacité du système est impressionnante. En deux ans, plus de la moitié de l'économie arachidière aux mains des traitants, intermédiaires commerciaux des firmes extérieures, est reprise par les coopératives paysannes. La réaction des intérêts étrangers et de leurs alliés intérieurs est forte. Un complot se monte entre les représentants de ces intérêts et le personnel politique d'ancien style, auxquels se joignent les Grands Marabouts, Seigneurs de l'arachide. Dia doit faire face à une fronde parlementaire visant à l'abattre. Senghor ne le soutient pas. Il se verra capturé par l'Armée, puis durement condamné. L'expérience de démocratie coopérative se trouve ainsi bloquée. Après une transition difficile, l'IRAM se retirera du Sénégal.

Cependant, l'expérience sénégalaise, avant la chute de Dia, avait suscité de nouveaux rebondissements, particulièrement au Niger et à Madagascar, dont les gouvernements lancèrent des stratégies d'Animation participatives selon des méthodologies comparables. L'IRAM accompagna ces « Animations » pendant une douzaine d'années, jusqu'en 1974. En fin de compte, un coup d'Etat militaire au Niger, puis une grave crise politique à Madagascar vinrent interrompre le cours des choses.

Entre-temps, l'IRAM avait été appelé au Rwanda, puis au Tchad. Dans ce dernier pays, particulièrement, une expérience de participation paysanne s'avéra brillante, dans la région du Mandoul. Mais, là encore, les intérêts extérieurs, soutenus par les Coopération officielles occidentales, pesèrent lourdement sur les pouvoirs en place pour préserver leurs prérogatives et barrer la route à un développement participatif autocentré.

3 - LES ENGAGEMENTS LATINO-AMERICAINS

Dès 1965, l'IRAM avait été appelé au Brésil, auprès de Miguel Arraes, gouverneur de l'Etat de Pernambuco, qui apparaissait tête de file des mouvements de gauche aux élections présidentielles fédérales. Yves Goussault lui avait proposé de soutenir, par une formation appropriée, les lignes d'action s'attaquant aux grands fiefs réactionnaires, notamment dans la réforme agraire. L'IRAM devait ainsi voir s'ouvrir de nouveaux champs. Avant que la mise en place du projet s'accomplisse, le coup d'Etat militaire destituait Arraes, et faisait entrer le Brésil dans une ère de longue et lourde dictature.

Le rebondissement s'opéra par l'instauration du régime démocratique d'Allende au Chili. Jacques Chonchol, son ministre de l'Agriculture, était un disciple de Lebret et un ami de l'IRAM. L'équipe de l'IRAM s'établit ainsi au Chili, avec comme objectif prioritaire

d'appuyer méthodologiquement la réforme agraire, tout en contribuant à la formation des cadres chiliens.

La chute d'Allende, télécommandée par la CIA, vint interrompre une expérience particulièrement stimulante.

L'IRAM trouva d'autres chantiers en Amérique latine, mais de moindre portée : au Venezuela, en relation avec l'Université, pour appuyer la démocratisation de la politique agraire, et au Pérou, où s'affirma, en un temps, une politique coopérative recherchant des liens communautaires avec les anciennes structures paysannes, non sans quelques résonances avec les expériences africaines.

4 - UN TEMPS D'ESPERANCE AU MAGHREB

Si l'évolution du régime marocain, avec l'accession au trône d'Hassan II et son monarchisme absolutiste, avait mis fin à la politique d'Animation démocratique, par contre un nouveau chantier s'ouvrait en Algérie, au lendemain de l'indépendance.

Le gouvernement de Ben Bella demandait à l'IRAM de prendre en charge l'animation et la formation des cadres de l'autogestion agraire dans la vallée du Chélif. Cette expérience s'avéra fortement concluante. Toutefois, le décalage entre le niveau des cadres de l'autogestion et celui des cadres du FLN conduisit Ben Bella à mettre fin à l'intervention de l'IRAM dans ce projet.

En contrepartie, le Chef de l'Etat algérien nous demandait de participer à la formation au développement de l'ensemble des cadres du FLN. Sur la base d'un contrat clair, s'amorça ainsi une opération insolite et passionnante. Elle ne dura que quelques mois : le coup d'Etat de Boumediene y mit fin.

5 - UNE THEORISATION FERTILE RENDANT COMPTE DE CES LIGNES DE TRAVAIL

Nous la devons pour une bonne part à Henri Desroche, lui-même procédant de la vision de Lebreton appelant au recentrage du Développement sur l'Homme, à la fois dans la globalité (« développement de tout l'homme »), et dans le partage démocratique (« développement de tous les hommes »).

Desroche avait été associé à l'expérience sénégalaise, en contribuant notamment à la fondation de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA). Il avait noué des engagements également en Amérique latine et au Maghreb.

En 1965, une session de travail s'est tenue chez Desroche avec le staff de l'IRAM et les représentants de toutes les équipes partenaires d'Afrique noire, du Maghreb, d'Amérique latine.

L'enjeu était, à travers l'analyse des succès et des échecs, de comprendre (théoriser) les processus observés, pour mieux créer des réponses pertinentes sur le terrain (agir) – donc dans la ligne de la Recherche-Action.

Le travail de cette session a été enregistré et capitalisé. Elle montrait bien la dialectique entre les appareils (exogènes) et les réseaux (endogènes), et la nécessité de trouver le bon équilibre

entre ces deux termes. Dans les contextes d'intervention, les actions de l'IRAM ont constamment tendu à renforcer les pouvoirs et la compétence des réseaux représentatifs des populations. Les situations concrètes montraient bien le déséquilibre des forces au bénéfice des appareils dominés par les intérêts extérieurs. Nous en tirons la conclusion que les blocages n'étaient pas fortuits. Ils marquaient le déséquilibre du rapport de force, mais livraient des situations qui, dans tous les cas, avaient permis d'en révéler les termes, et de renforcer les plus faibles, même à travers les apparentes défaites. Cet acquis historique ne pouvait que servir de base pour des relances à venir.

Sur le plan international nous avons trouvé des relais importants pour soutenir cette stratégie :

- une Conférence de l'Organisation Commune Africaine et Malgache (OCAM), tenue à Niamey en 1966, sur le thème des expériences de participation, et prenant comme références essentielles les chantiers où était engagé l'IRAM ;
- une Conférence de l'UNESCO en 1979, à Dakar, réunissant les experts les plus renommés d'Asie, d'Afrique, d'Amérique, d'Europe et du monde arabe, sur le thème de la participation – accompagnée et suivie de nombreuses publications (dont *Participer*, travaux de la conférence UNESCO 1981 – « Les Méthodes et techniques de la participation au développement », R. Colin, UNESCO, 1979 et 1985, etc.) ;

un Symposium interafricain organisé par l'OUA et la Commission Economique pour l'Afrique, Niamey, 1987, avec la participation de tous les Etats africains, faisant le point de leurs stratégies participatives.

6 - LA SITUATION CONTEMPORAINE ET SES ENJEUX

Les problématiques antécédentes retrouvent de leur vigueur, mais dans un contexte général qui a sensiblement changé, surtout depuis 1989, avec l'effondrement du monde soviétique et la montée en puissance de la logique ultra-libérale.

Dans la recherche de réponses humaines significatives à la mondialisation par l'hégémonie du marché, le courant altermondialiste donne une place de choix à la présence des peuples. Les problèmes de participation sont au cœur des prises de position du Forum Social Mondial.

Mais la place des Etats n'a plus le même sens, avec l'identification des Etats-Unis aux forces planétaires du Marché. Bien rares sont les Etats qui, comme le Brésil, s'attachent fondamentalement à faire prévaloir la démocratie participative. Les partenariats publics n'ont plus la même portée qu'au temps des « Animations fondatrices ».

Par contre, l'animation démocratique comme mouvement social s'affirme avec une force nouvelle, et dans de nombreux domaines : associationnismes villageois, démocratie communale, développement local, réformes éducatives centrées sur l'identité sociale et culturelle, coopératives de microcrédit communautaire (ainsi les *kafojiginew* maliens et la Gramen Bank asiatique), syndicalismes paysans, organisations de solidarité nées de la migration etc. A ce niveau, les approches qui ont été les nôtres retrouvent pour une bonne part de leur pertinence.

Ces mouvements de base sont nécessaires pour donner leur force et leur crédibilité aux macro-initiatives altermondialistes. Ce que nous avons fait et ce que nous faisons, dans le

sillage de notre histoire – IRAM, IRFED, Centre Lebret, Collège coopératif, et bien d'autres encore avec qui nous avons noué des compagnonnages – continue d'avoir du sens, particulièrement si nous savons développer ensemble la capitalisation des expériences partenariales que j'ai évoquées, pour les mettre au service des mouvements actuels. En somme, relever le défi de construire une mémoire prospective.

**PARTICIPATION ET ANIMATION RURALE
DANS LE CONTEXTE DE L'INDEPENDANCE MAROCAINE
(1956 – 1964)**

Dominique GENTIL

L'histoire du début de l'IRAM, de la création de l'animation rurale, du rôle de la participation des populations rurales et des cadres a été souvent racontée ou écrite¹. Une note de lecture du rapport d'Henryane de Chaponay ci-jointe en décrit les principaux éléments. Mais sans doute quelques points apparaissent comme particulièrement significatifs :

- a) La participation est toujours liée à une conjoncture, à des moments particuliers, des rapports spécifiques entre acteurs. Selon la conjoncture politique, elle est soumise à des flux (la période de l'Indépendance) mais aussi à des reflux (le refus de la participation, à partir de la mort de Mohamed V en 1961, qui conduit à un repli sur une animation technique dans un secteur relativement autonome, celui de l'Office National des Irrigations). Le moment de l'Indépendance est particulièrement favorable, avec « *tout l'enthousiasme qu'on pouvait avoir à l'époque* ». C'est la période de construction d'un nouvel Etat, de la mobilisation des populations (cf. route de l'Unité en 1957), de l'établissement d'un nouveau rapport possible entre Etat et populations et de l'absence des bailleurs de fonds et de leurs pressions².
- b) La participation est liée à des rapports entre acteurs. Au Maroc, c'est la complicité entre certains leaders marocains (dont Ben Barka, le gouverneur de Marrakech...) et une petite équipe de « *chrétiens de gauche* » anticolonialistes. Mais c'est surtout ce qui se passe sur le terrain. « *Si ça s'est fait, c'est que c'était mûr. Les populations, ses animateurs étaient vraiment en état de réceptivité pour cela et les cadres avaient envie de faire quelque chose et ils ont sauté dessus* » (Yves Goussault). Dans d'autres contextes, (Sénégal, Chili...), l'apport extérieur sert surtout de catalyseur. A partir de stages, de théâtres, les leaders paysans « *avaient besoin de dénoncer des trucs et d'affirmer leurs aspirations* ».
- c) La participation s'appuie sur un ensemble de méthodes (informations, expressions sous formes diverses, comme le théâtre, les conteurs dans les Souk..., formation des leaders et des cadres, développement d'approches contractuelles...), qui nécessitent expérimentation, respect de certaines durées et adaptation au contexte social et culturel.
- d) La participation est toujours multidimensionnelle. Elle a nécessairement un aspect politique mais peut se présenter sous une forme technique (améliorer la gestion des périmètres irrigués) ou sous une forme pédagogique (expliquer l'utilité de l'impôt, de la commune...). D'où **l'ambiguïté**, sur laquelle on peut jouer un certain temps, ou le malentendu, bien illustré par Henryane de Chaponay.
« *Je pense qu'il y avait un malentendu, parce que nous, nous voyions essentiellement comment permettre aux paysans de s'organiser, de comprendre un certain nombre de mécanismes, de faire leur choix d'organisation et dans l'administration la tendance*

¹ Voir notamment les 30 ans de l'IRAM (1987) et le compte rendu de la réunion technique du 28 mars 1996 avec Henryane de Chaponay et Yves Goussault (33 p) (dont sont extraites les citations).

² Les premiers financements, très modestes, viennent du budget Marocain.

qu'on a toujours retrouvée était finalement « c'est très bien l'animation parce que c'est ce qui va permettre de faire marcher cette foule aux décisions » ».

D'où le double rôle de la participation, comme moyen pour le haut de « mobiliser les masses », de les encadrer plus intelligemment ou comme processus d' « émancipation » et de modification des rapports de force en faveur des « sans pouvoirs » et des « sans voix » ? A la fois rien de nouveau mais la nécessité d'inventer dans chaque situation des solutions nouvelles ?

Elaboration de la méthode d'animation du développement Première phase marocaine de 1956 à 1961

Henryane de Chaponay, IRAM, avril 1968, 53 pp.

Le rapport rappelle en introduction quelques points forts de cette période :

- **Le Maroc** a été une des premières ex-colonies françaises à obtenir son indépendance et **a dû innover pour définir son mode de développement**. Les problèmes auxquels il était confronté après l'indépendance étaient : la relance économique, la reprise en main administrative et l'orientation à donner à une politique nationale de développement.
- **L'animation du développement** (une méthode de développement basée sur la participation) **est née au Maroc** et s'est d'abord appelée animation rurale.
- **L'IRAM est née de cette expérience marocaine**, d'une recherche commune entre leaders marocains et cadres français qui se sont spécialisés dans cette pratique de développement.
- Des zones rurales, la méthode d'animation a été adaptée à d'autres contextes, comme les zones « modernisées » (du type périmètres irrigués).

L'animation était conçue au départ comme « **un moyen de prolonger la sensibilisation des masses après les événements de l'indépendance** », après l'organisation d'une campagne d'alphabétisation, de la construction d'écoles, des chantiers locaux (pistes,...)... En 1957, M. Ben Barka prenait l'initiative de la route de l'unité, chantier organisé pour les jeunes et « vaste école du citoyen ». Après les nombreuses contradictions internes de la première phase et désorganisation qui a suivi l'indépendance, « le lancement de l'animation répond à l'objectif du gouvernement de normaliser l'élan populaire en l'intégrant dans un programme de promotion sociale et économique ».

La phase initiale (mars 1956 à mars 1958) :

Une première mission IRAM a lieu dans les bidonvilles afin d'étudier les moyens de canaliser l'immigration des ruraux et débouche rapidement sur la mise en évidence du travail à faire en amont (dans les zones rurales de départ). Il s'agissait d'étudier les causes des échecs des « programmes de modernisation du paysannat » en analysant les nouvelles conditions créées par l'indépendance.

La province de Marrakech est choisie pour organiser un stage d'initiation. Ce choix découle d'un ensemble de « conditions moyennes » : à la fois plaines de céréaliculture, élevage extensif et zones irriguées et « modernisées », populations arabophones et berbérophones,... et de l'appui du gouverneur.

Le travail commence par une étude de la région jusqu'en août 1957 et qui confirme la complexité du problème foncier dans toute la province : présence de domaines latifundiaires, de terres de colonisation, de collectifs aux statuts variés, *melks*, etc... A partir de ce diagnostic, restitué sous forme de rencontres aux paysans, techniciens, administrateurs et responsables sociaux de toute la province, la proposition était de déboucher sur l'organisation d'un stage afin d'approfondir l'analyse et d'élaborer un programme de travail.

Ce stage était conçu en trois phases :

- un rappel des données de la situation nationale après l'indépendance (géographie, histoire,...),
- l'analyse de la commune Rurale et ses problèmes économiques et techniques (crédit, commercialisation, équipement,...),

- l'analyse des problèmes sociaux et ceux de l'organisation collective.

Il se terminait par une enquête-participation sur le terrain. Ses participants correspondent à une quinzaine de paysans (fonctionnaires exclus d'office), de 25-30 ans, animateurs potentiels au niveau villageois (« capables de partager les conditions de vie de la population et ayant une personnalité pour entraîner les masses »). Il a pour objectif de « **créer des minorités agissantes** ».

Les chantiers approfondis lors des stages concernent la DRS, le captage de sources, la petite irrigation, l'amélioration de l'élevage, l'arboriculture, l'aménagement des *souks* ou la construction d'écoles,... Petit à petit de nouvelles techniques d'animation (sociodrame) sont introduites, un suivi des stagiaires après leur retour sur le terrain est instauré, une relation avec la réforme communale est recherchée. 200 *fellahs* (paysans) sont ainsi formés durant cette première phase.

La phase d'extension nationale (mars 1958 – août 1959)

Rapidement la demande d'extension de la méthode d'animation à huit autres provinces est formulée, au moment où émergent des demandes d'Afrique noire (Togo dans un premier temps, Sénégal par la suite).

L'IRAM est alors peu équipé pour répondre à une telle demande d'extension (recrutement de cadres,...) et former des cadres nationaux pour la relève. Une convention avec le Ministère de l'intérieur est alors signée. Elle est financée directement sur budget du gouvernement marocain.

L'extension se met progressivement en place. 922 *fellahs* seront ainsi formés et 520 passeront par le stage de deuxième niveau durant cette phase. Une première tentative est faite en mai 1959 pour étendre plus directement l'action du second degré à la préparation des élections communales, les premières de l'histoire du Maroc.

Cette période permet également de renforcer la méthodologie mise en point durant la première phase :

- * Mise au point d'une formation communale et élaboration d'exercices communaux (budgets).
- * Elaboration d'outils de connaissance régionale : cartographie, enquêtes,...
- * Adaptation d'une pédagogie à base de sociodrames, de stages,...
- * Formation de cadres sur l'animation.
- * Création d'un bureau de suivi de l'opération au niveau national.

L'approche repose sur la notion de « cellule de développement », des unités spatiales, plus ou moins vastes et structurées et dans laquelle doit se constituer un lien encadrement-populations-travaux pour mettre en œuvre les actions de développement.

Elle débouche également sur l'organisation de stages d'été pour les élèves des écoles d'agriculture régionales afin de préparer les futurs techniciens aux conditions concrètes de leur travail sur le terrain.

Bilan de la première période d'animation rurale

A partir de 1961, la situation interne du pays évolue de manière défavorable par rapport à l'animation. Le plan mis en œuvre ne prévoyait pas de structure d'appui à l'animation et la structure récente de promotion nationale se retrouve centralisée et directement rattachée à la présidence. Le renforcement de la tutelle de l'administration sur les conseils communaux, le refus des « réseaux » éducatifs, le renvoi du technique sur des aspects strictement techniques, l'accentuation de l'aspect « professionnel » de la formation font en sorte que l'animation se trouve remise en cause, excepté dans un secteur plus autonome tel que l'ONI (Office National d'Irrigation).

Comme aspects positif de cette première phase, sont relevés :

- * **L'apport méthodologique** comprenant élaboration d'une phase de préparation, recrutement, stages, suivi de terrain, élaboration d'outils pédagogiques, ouverture d'un bureau national. Ce qui est souligné, c'est comment **l'expérience a imposé l'élargissement de l'approche à l'analyse des rapports entre le technique, économique, social, politique et culturel**. Enfin, l'animation, centrée sur les budgets communaux, a aussi **contribué à préparer l'exercice démocratique de la gestion communale**.
- * Par rapport à l'action sociale, l'animation a montré **qu'il n'était pas possible de se limiter à une action auprès des paysans uniquement et qu'il fallait concevoir une action simultanée auprès de l'encadrement** (« formation à l'exercice de la profession de « développeur » »).
- * Elle a mis en évidence également la nécessité d'une programmation des actions pensée en fonction de la participation paysanne.
- * **En termes de réalisations concrètes**, un certain nombre de réalisations individuelles des 1.300 animateurs formés concernent la construction d'étables, les silos fourragers, les abreuvoirs, les fosses à fumier, l'aménagement de parcelles irriguées, la reforestation, l'épierrage de parcelles, l'achat de petits matériels, le marâchage, la construction de latrines,... et sont suivies en tant que « gestes techniques » qui peuvent être socialisés et initier des propositions d'évolution. Des réalisations collectives par le *douar* (village) reprennent ces initiatives individuelles, mais concernent aussi la construction de banquettes anti-érosives, la participation aux campagnes de vaccination, la construction d'écoles et de mosquées, l'aménagement de *souks*,... Il s'agit pour la plupart de ces réalisations d'initiatives villageoises, mais elles furent aussi parfois **intégrées dans des campagnes et des travaux relevant des pouvoirs publics**. Mais le rapport illustre comment **cette intégration a pu se faire à partir de l'élaboration d'un « véritable contrat » entre l'Etat et les paysans, contrat négocié et accepté, mais non imposé comme cela se fait généralement**, grâce au travail de l'animation.

Mais des aspects négatifs sont aussi mis en évidence :

- * L'animation n'a jamais officiellement rattachée à une politique nationale, mais son support est toujours resté personnalisé. Un des problèmes nés de cette situation a été l'impossibilité de recruter et de préparer des cadres permanents pour ce processus.
- * Des blocages ont aussi été entraînés par les incohérences de la politique de développement. Les problèmes fonciers, l'accès au crédit se sont en particulier vite révélés comme des blocages du processus de développement et qui n'ont pas été traités.

Enfin, c'est la reprise du contrôle de l'autorité sur le pays qui mena, à partir de la fin 60 à un véritable refus de la participation. Pourtant, et c'est la conclusion, résolument « moderne » du rapport des cadres sénégalais venus visiter l'expérience marocaine et qui, en 1961, observe que « cet éveil de la conscience populaire (...) constitue un véritable capital humain ».

Dominique Gentil, Annette et Jean-Marie Corrèze, André Marty

L'animation rurale, en tant que méthode et service/institution spécifique doit être replacée dans le contexte de sa création, les indépendances africaines. Elle a été créée par le haut, au niveau des leaders politiques (Ministère de l'Intérieur, Présidence), d'abord au Maroc (1957), puis au Sénégal (60), Niger et Madagascar (1962), grâce à une certaine complicité politique (Ben Barka, Mamadou Dia, Diiori Hamani, ...). L'objectif, à cette époque, est la création d'un Etat nouveau et l'établissement d'autres rapports entre l'Etat et les populations. L'animation se distingue alors d'une vision PNUD, le "développement communautaire", aux ambitions plus limitées (participation locale des populations pour les investissements humains et les secteurs sociaux).

Le cas du Niger est intéressant, car il s'inscrit dans la durée (1962-1975) et a connu plusieurs évolutions et plusieurs formes (animation rurale, animation des cadres, animation féminine, UNCC, planification régionale, animation nomade...).

Il est connu de l'intérieur par certains membres de l'IRAM et peut être une occasion de dialogue critique avec certains cadres nigériens, actuels et anciens.

1 - L'ANIMATION RURALE(1962-1975)

- La colonisation, s'est peu intéressée au Niger. Selon l'expression, c'était " le début ou le rebut " pour les commandants de cercle. Après 60 ans de colonisation, le taux de scolarisation était de 4 %. D'où très peu de cadres nigériens et surtout des cadres moyens, encore très proches des sociétés rurales. De nombreux cadres de l'ex-administration coloniale se reconvertissent en assistants techniques (AT), ayant des postes de responsabilité directe dans l'administration nigérienne. Ils conservent pour la plupart des pratiques au mieux paternalistes.
- L'animation rurale est créée comme service dépendant de la Présidence fin 1962 (avec au départ un AT IRAM puis un Directeur Nigérien, à partir de 1965). Au niveau régional, l'établissement de nouveaux rapports administration/population rurale passe par :
 - Une information des populations sur les fonctions et les activités des différents services techniques, sur l'utilisation de l'impôt, etc. (différents stages de 3 à 5 jours).
 - Une représentation plus diversifiée de la population. A côté des anciens leaders (chefs de village, présidents des comités de parti), apparaissent de nouveaux leaders (animateurs villageois et animateurs délégués au niveau d'une dizaine de villages), capables de discuter les actions proposées par les services(par exemple la validité de certains thèmes techniques), de faire des suggestions ou des revendications (sur la fertilité des sols, sur le comportement de certains fonctionnaires...). Des stages spécialisés permettent une meilleure articulation entre anciens et nouveaux leaders.
 - Des études préalables, généralement thématiques, permettant une meilleure connaissance du fonctionnement social et le recueil des difficultés rencontrées par les populations.

- Des premières actions de “ développement ” discutées et menées conjointement entre services techniques et représentants des populations (du type vaccination des animaux, reboisement, soins de santé primaires³...).
- L’animation des cadres pour de nouvelles pratiques d’écoute et de discussions et le renoncement à des méthodes autoritaires et à la recherche des “ cadeaux ” systématiques, ce qui déclenchera d’ailleurs de fortes oppositions à son action. Ceci s’accompagnera aussi d’un effort très important de formation des cadres de l’animation (sur le terrain, avec des sessions répétées et d’une manière plus formalisée au niveau national et à l’extérieur avec la formation en 2 ans à l’IPD de Douala).

Au moins pendant les premières années, dans cette période courte de relative euphorie de l’Indépendance, il y a une découverte réciproque, d’un côté de la rationalité et de l’humour des paysans et de l’autre de l’utilité de l’administration qui peut apporter des services (et pas seulement impôt et chicotage).

D’où l’intérêt de travailler ensemble, à partir d’un diagnostic partagé et de la mise en commun des compétences réciproques.

2 - L’UNCC (UNION NIGERIENNE DE CREDIT ET COOPERATION (1965-1974)

Un des problèmes de l’animation est qu’elle reste un service administratif, travaillant avec d’autres services administratifs, n’ayant eux même pas beaucoup d’innovations techniques à proposer. D’où l’animation risque fort de tourner à vide.

Lors d’un séminaire de réflexion d’animateurs délégués de la région de Zinder (Février 1966), une analyse très critique est faite des modalités de la commercialisation de l’arachide, la grande culture de l’époque, (aussi bien du point de vue économique -150.000 tonnes-, que social). Une revendication forte apparaît : “ Pourquoi les paysans ne pourraient pas être derrière la bascule ”. Les différents types de fraude, soit des commerçants libanais, soit des anciennes sociétés coloniales (SCOA et CFAO), soit de grands commerçants nigériens proches du Parti, soit des pseudo-coopératives de l’UNCC, sont décrits et dénoncés. L’UNCC est un établissement public, avec personnalité morale et autonomie financière, donc à gestion beaucoup plus souple et efficace qu’un service administratif. Elle a été créée en 1962, pour développer les coopératives de production, crédit, commercialisation et approvisionnement. Le Président de son CA est la 2^{ème} personnalité politique du Niger.

D’où pendant 7 mois des discussions incessantes à tous les niveaux (politique et national à technique et local) pour convaincre de l’intérêt d’une expérimentation d’un “ nouveau système ” de commercialisation et crédit et pour en inventer des modalités concrètes. Avec notamment un petit défi comptable : comment peser, payer, enregistrer quelques milliers de tonnes d’arachide (et aussi de riz et de coton) avec des paysans analphabètes ?

Après des tentatives de blocage local (sous préfet, parti, chefferie), nécessitant un conseil des Ministres divisé et l’arbitrage du Président, l’expérience peut démarrer et l’utopie se vérifier. “ Pour la commercialisation du coton, on remplace, sur le marché, un AT de la CFDT et deux vulgarisateurs nigériens par 3 paysans analphabètes ”. La formule va s’étendre (le secteur coopératif passe de 20% en 1966 à 50 % en 1970 pour l’arachide) et toucher toutes les

³ A ma connaissance, les SSP ont commencé au Niger dans la région de Maradi à partir de 1965, bien avant toutes les grandes conférences, les modes et les déviations.

productions d'exportation (riz et coton). La commercialisation et le crédit vont être le support d'un programme élargi d'alphabetisation fonctionnelle pour les paysans et de formation des cadres de l'UNCC. Elle permet aussi aux paysans de s'installer au cœur de l'économie nigérienne et aux leaders paysans élus aux postes techniques (peseurs, trésoriers, présidents...) de recevoir pour leur travail une partie de la marge directe de commercialisation⁴.

A noter également l'animation/participation sur la gestion des aménagements hydro-agricoles. De cette expérience, on peut relever quelques ingrédients favorables à la participation paysanne :

- L'existence d'un problème important et ressenti par la population ;
- Un diagnostic conjoint population/cadres ;
- L'élaboration ensemble de solutions dans la durée, avec révision annuelle selon les résultats d'une évaluation commune ;
- Une activité rentable qui dégage des bénéfices qu'on peut partager ;
- Des objectifs et des intérêts communs entre cadres et populations ;
- Un soutien politique régulier à un niveau élevé, ce qui suscitera des réticences chez les cadres et les autorités administratives et coutumières.

Même si l'UNCC va continuer jusque dans les années 90, on peut dire que sa phase participative se terminera en 1974 par la combinaison de plusieurs facteurs : quasi-disparition de l'arachide après la sécheresse de 1973 ; coup d'Etat militaire de 1974 avec un Etat qui peut vivre des rentes de l'uranium et n'a plus besoin de s'appuyer sur le monde paysan ou qui préfère, dans ce domaine, s'appuyer sur les chefferies traditionnelles ; succession de nombreux directeurs de l'UNCC dont aucun n'avait participé aux expériences initiales ; départ des AT, routinisation des pratiques, recrutement de nombreux jeunes cadres d'un profil différent... D'où peut-être une dernière leçon de la "participation" : la nécessité d'une adaptation permanente aux changements du contexte et d'innovations.

Plus profondément, avec le recul, c'est de voir s'il y a un mouvement social, qui a un projet et qui conquiert des marges d'autonomie, ce qui est loin d'être le cas à l'époque. Au mieux une alliance de certains cadres de l'Etat avec des responsables paysans représentatifs et contrôlés par leur base.

Une autre caractéristique, radicalement différente de la période actuelle, est le rôle très modeste des bailleurs de fonds. Ce sont les nationaux et les assistants techniques qui élaborent les programmes et qui les présentent aux bailleurs de fonds. La décision est prise à Paris, sans modifications importantes. Les missions des bailleurs sur le terrain sont extrêmement rares⁵. C'est la Banque Mondiale qui, vers 1970, inaugurerait les processus d'ingérence (avec substitution, par le haut et chantage, de leur projet par rapport à celui élaboré d'une manière participative pendant plusieurs mois par les cadres régionaux de Maradi et les populations).

⁴ Ceci fait l'objet de discussions animées puisque l'autre partie de la marge va aux ristournes, et qu'il convient de décider à qui elles vont être attribuées et ce qu'il faut en faire..

⁵ A titre personnel, je me souviens de 2 missions fort intéressantes d'un haut cadre de l'AFD en 5 ans.

3 - ANIMATION FÉMININE (1964 – 1975)

Une spécificité historique de l'animation féminine au Niger est qu'elle est née de la demande des paysans et non d'une quelconque approche "femmes" ou "gender". Cette demande fût exprimée lors des stages dont il est fait mention, et lorsqu'ils abordaient les questions de santé et d'environnement (hygiène, traitement de l'eau etc..). Ces questions relevaient du domaine social des femmes. Il fallait donc " parler avec les femmes" ont dit les paysans, et pour cela bien sûr, selon les normes coutumières et musulmanes, il était nécessaire que ce soient des femmes qui le fassent... Une première mission conduite par l'IRAM a dessiné les hypothèses d'organisation d'un service d'animation féminine sur l'ensemble du territoire. Cet aspect "national" distingue également cette expérience des actions "femmes" menées à petite échelle. Jouissant d'une assez grande liberté d'initiative (mais dans le contexte d'une administration largement masculine), l'animation féminine a pu démarrer avec prudence son travail de terrain, recrutant des cadres de faible niveau académique mais dotées d'une expérience humaine certaine (mariage, enfants, divorce, polygamie etc..) qui permettaient leur reconnaissance par les femmes rurales. Les femmes formées étaient peu nombreuses et se retrouvaient dans les administrations centrales ou départementales.

La formation de ces femmes fût assurée par des "conseillères" AT, adjointes aux responsables masculins de l'animation. Un temps important a été consacré à l'approche du milieu (dans les différentes régions du pays). Il a permis de découvrir, plus spécifiquement en région haoussa où les activités économiques des femmes leur donnaient un statut moins "dominé", que leurs attentes dépassaient largement la demande sociale des hommes. Elles s'aventuraient dans la sphère publique, en posant des demandes concernant l'approvisionnement en eau, et dans la sphère économique en revendiquant par ex. l'accès aux marchés arachidiers ou en posant le problème de l'épuisement des sols de leurs parcelles lorsqu'elles en avaient.

Face à ces attentes, l'animation féminine s'est vite heurtée aux limites décrites plus haut : manque de thèmes techniques adaptés, par ex. sur les problèmes de fertilité, effets de l'environnement international (effondrement du prix de l'arachide) mais aussi au poids des structures sociales fixant la position des femmes. Il est intéressant toutefois de noter que les normes sociales étaient plus souvent invoquées par les cadres masculins s'opposant à une proposition d'action que par les paysans eux-mêmes conscients de l'intérêt, pour le groupe familial en entier, d'actions à visées économiques en direction des femmes.

Les grands terrains d'action se sont donc situés au départ principalement dans le domaine de la santé et des problèmes domestiques. Toutefois, l'approche a permis assez vite de favoriser un dialogue social, "gender" avant la lettre, avec par exemple la réalisation d'un puits dans un village du département de Maradi mais aussi un ensemble d'études spécifiques (agriculture, élevage, transformation de l'arachide, économie du riz pilé, accouchement, paludisme, etc.) qui permettaient d'ouvrir un débat d'ensemble au niveau villageois autour des solutions à rechercher. Mais, pour reprendre un document de synthèse sur cette expérience réalisée par les conseillères ayant travaillé à l'animation féminine (disponible à l'IRAM), "les opérations où l'action d'animation avec les femmes a pu aller le plus loin sont celles qui étaient soutenues par un projet global de développement" qui prenait en compte au même titre les attentes des hommes, des femmes et des jeunes et permettaient de développer des actions économiques.

Cette montée en puissance de l'entrée des femmes dans le domaine de la définition de projets globaux, de leur reconnaissance plus politique, a ensuite été freinée par les évolutions globales de l'animation.. Les cadres de l'animation féminine n'ont pas bénéficié d'une formation à l'Institut Panafricain de Développement mais à l'Ecole Nationale de Santé Publique (ENSP) et ont été affectées à la Direction de la Santé. Elles ont été remplacées par des jeunes femmes plus diplômées mais moins aptes à dialoguer avec le milieu rural, moins disponibles pour y passer du temps et peu acceptées par les hommes.. Du côté des femmes rurales elles-mêmes, la dynamique créée a été cassée par les problèmes de survie liés à la grande sécheresse de 1969/72, à l'effondrement du marché arachidier dans la zone haoussa et à la faillite des cultures vivrières et de l'élevage dans d'autres régions. Les femmes ont perdu leur capital (chèvres, volailles) et n'ont pas à ce moment là bénéficié de crédits pour le reconstituer.

Dans ce bref retour historique, il faut aussi relever les contraintes liées aux orientations des bailleurs de fond. Les débuts de l'animation féminine ont été financés par la coopération française qui, après deux ans, a remis en question son financement faute de "résultats", la connaissance acquise sur le fonctionnement social et la formation de cadres ne lui paraissant pas sans doute suffisantes. La poursuite de l'action a été permise par un financement de l'Union Européenne, plus ouverte à l'approche "recherche-action". Mais il a fallu mettre en veilleuse certaines actions en attendant le relais de financement. C'est un avatar que connaissent de nombreuses ONG mais, à l'échelle d'un service national, les conséquences en sont plus lourdes, surtout quand l'arrivée de projets pourvoyeurs de per diem représente une grande tentation pour des cadres sous-payés.

L'Animation Féminine a aussi réfléchi sur les problèmes des "relais" ou des "médiateurs" permettant de travailler avec les villageoises et villageois. L'enregistrement des réunions en particulier a permis de repérer, avec les cadres nigériennes, qui prenait la parole et quelle était l'attitude des autres femmes quand certaines avaient émis un avis. Elle n'a pas évité l'écueil que représente le fait de travailler en profondeur avec des "animatrices villageoises" liées à la catégorie sociale dominante du village (chef, imam, animateurs...) et pas toujours désireuses de transmettre aux autres femmes les informations ou formations reçues. Le choix de ces animatrices était celui des villages et incontournable socialement. C'est seulement à travers la recherche méthodologique que cet écueil pouvait être levé. Une interrogation subsiste dans ce domaine, qui reste une question d'actualité en ce qui concerne la "participation".

4 - ANIMATION NOMADE

Après un démarrage dans les zones agricoles, le Niger a lancé l'animation dans la partie septentrionale du pays, celle des pasteurs nomades, en commençant au nord de Tahoua, dans l'arrondissement de Tchinn Tabaraden (1966). Après une première phase de prise de contact, de prospection et de réalisation de plusieurs stages, le service n'arrivait pas vraiment à s'insérer dans une dynamique de participation populaire autour d'activités concrètes, occupé qu'il était à chercher sa position entre l'administration générale, les grandes chefferies, le parti, sans oublier les autres services techniques. C'est dire qu'un réel problème de crédibilité se posait pour lui.

Pour sortir de cette impasse, l'équipe d'animation en place a redoublé d'énergie, à partir de 1970, en matière d'étude du milieu (histoire du peuplement, rapports sociaux, systèmes de production et d'échanges, occupation de l'espace,...) et parallèlement a cherché une porte d'entrée en phase avec les préoccupations (les fameux besoins) des éleveurs. Après avoir

tenté une formule précoopérative d'approvisionnement céréalier ou encore profité du rassemblement annuel de la cure salée pour faire passer des messages, l'attention s'est concentrée sur la relation eau-pâturages, vitale en zone pastorale.

Une enquête conduite auprès d'un échantillon expressif de la diversité locale a montré que les points de vue des éleveurs variaient beaucoup quant à l'intérêt des divers types de points d'eau et qu'ils étaient souvent inattendus et complexes. En fait, les résultats remettaient globalement en question le primat accordé à cette époque aux stations de pompage à fort débit mais qui s'avéraient déstructurantes pour les systèmes d'élevage (surpâturage devenu très sensible, relâchement de la conduite des troupeaux, longues marches et amaigrissement en fin de saison sèche quand les bêtes devaient fournir les plus gros efforts au moment même où elles étaient les plus fragiles, incitation aux grands effectifs plutôt qu'à la qualité des animaux, etc...). Mieux valait dans ces conditions améliorer le réseau des puits.

La direction nationale de l'Animation adhéra pleinement aux conclusions de l'étude et prit son temps pour la distiller et la faire partager en haut lieu. Sur ces entrefaites, la sécheresse de 1972 survint et démontra combien l'insuffisance des pâturages était grave, notamment dans les zones de concentration des troupeaux. Et depuis, à l'exception de quelques cas, les programmes d'hydraulique pastorale au Sahel ont préféré renoncer aux stations de pompage et se limitent généralement à confectionner des puits ou à surcreuser des mares.

En attendant que se précisent au niveau national les grandes stratégies en matière de développement pastoral, une clé d'entrée avait été trouvée localement, des problèmes concrets avaient été étudiés avec toutes les catégories d'éleveurs (ethniques et statutaires), des préférences et des rejets avaient été exprimés en matière de points d'eau. Un début de confiance s'était instauré. Si bien que quelques mois plus tard, au cœur de la sécheresse (en 1973) les éleveurs se sont montrés unanimes pour dire : «il faut faire quelque chose pour les pâturages ». Ce fut aussitôt après le montage du projet de reconstitution des pâturages suivi de son démarrage (récolte de semences dans des zones éloignées pour ensuite procéder à des essais de germination, semis ou réimplantation dans des zones jugées dégradées). Le projet était géré au niveau du service de l'Animation et supervisé par un comité restreint (sous-préfet, services techniques). Le premier chantier de régénération démarra en relation avec une association (informelle) regroupant les usagers locaux.

Partie d'une approche très générale et après avoir tâtonné, l'Animation nomade a pu dégager des perspectives vécues comme prometteuses quand des problèmes importants aux yeux des pasteurs ont commencé à être cernés de façon conjointe et très concrète. L'approche était alors totalement novatrice dans les pays du Sahel et suscita beaucoup d'intérêt dans le contexte de crise extrême lié à la sécheresse. Si elle avait pu s'inscrire dans la durée, elle aurait apporté beaucoup en matière de régénération naturelle légèrement assistée, de négociation avec les éleveurs et d'organisation autour de la gestion du complexe eau-pâturages-troupeaux. Hélas, elle a coïncidé avec le coup d'Etat d'avril 1974 : les orientations du nouveau régime militaire étaient autres et il fut mis fin à cette expérimentation de façon prématurée.

On peut certes discuter du caractère général et même transversal du service nigérien de l'Animation mais c'est précisément celui-ci qui, dans un contexte de compartimentage fort prononcé des services de développement, a permis de dégager des analyses et des pistes d'action, conjoncturellement contrariées en 1974, mais structurellement toujours valables, trois décennies après.

5 - PLANIFICATION REGIONALE (1970 - 1975)

Jacques SOUSTELLE, ethnologue et homme politique français, parlant de sa prise de fonctions en Algérie, a dit dans ses mémoires : " L'administration était comme un radeau sur une mer qu'elle ne savait pas sonder".

A peu près à la même époque, et dans des contextes encore beaucoup plus frustes, un des aspects de l'Animation rurale a été une recherche de méthode de communication : confrontés à la faiblesse numérique absolue de "l'encadrement", il s'agissait d'instituer un nouveau média, de démultiplication, des thèmes véhiculés par les services de développement. A cette époque, l'Etat national, en création, était investi du rôle de développement.

Un pari complémentaire était de s'appuyer sur les structures traditionnelles, les villages, jugées encore assez prégnantes et représentatives pour déléguer ces « animateurs ».

Les premiers retours de cette démarche conduisirent à des interrogations fondamentales sur le contenu et sur l'organisation des services de développement :

- les contenus de vulgarisation ne résistent pas à la moindre analyse économique,
- les différents services ont des injonctions contradictoires,
- la procédure fait que les produits phytosanitaires arrivent après les semailles ...
- etc.

La Planification Régionale, mais il faut citer aussi l'ainsi dénommée "Action Intégrée", furent des essais d'adaptation des services de développement de l'Etat à ces incohérences.

5.1. Les Institutions, les faits

Le projet de planification régionale est la généralisation d'une expérience de coordination des services conduite pendant plusieurs années dans le Département de Tahoua ou plus exactement dans l'Ader Doutchi-Majya, sur financement français. En 1969-70, on prépare un double mouvement : nigérianisation des responsables Départementaux d'Animation et migration des expatriés vers la future planification régionale, sur financement français à Tahoua et Maradi, financement PNUD à Zinder et Dosso ; cette nature patchwork reste un indice de l'implication des nationaux dans le projet.

La structure prévue est une construction originale à la limite du politique et du technique :

- a) Un expatrié, rattaché au Commissariat au Plan, placé à disposition du Préfet de Département, sans contenu trop rigide : j'ai bon souvenir d'avoir rédigé moi-même mes termes de référence et de les avoir vus re-circuler sans changement lorsqu'il s'est agi de me remplacer.
- b) Un Comité Technique Départemental (COTEDEP pour les intimes) réunissant sous l'autorité du Préfet, les sous-préfets, les députés du département et les chefs de services techniques départementaux.

On est frappé de voir le parallélisme avec les problèmes structurels français, où l'autorité de coordination du Préfet sur les ainsi dénommés "services extérieurs de l'Etat" agissant dans nos campagnes est aussi souvent re-consacrée qu'elle ne se matérialise jamais.

Aussitôt énoncé, ce projet se heurte d'ailleurs à une vive contestation du Ministère de l'économie Rurale, qui considère que le "régional" au Niger, n'a aucune autonomie par rapport au "rural" et que toute structure dépendant d'un commissariat de la présidence empiètera sur son domaine et affaiblira sa compétente autorité.

Après une année d'atermoiements, le COTEDEP est créé, mais pas le service de CGD, les expatriés ayant malgré tout pris leurs fonctions assez vite, sur la base d'une lettre de créance.

5.2. Les contenus

Dans ces conditions peu triomphales, l'action s'est adaptée aux circonstances, aux besoins et aux possibilités de chaque département. Si je cherche à systématiser, je retrouve :

- a) poursuite de l'action intégrée et plus généralement de la coordination locale des services ; dans les faits, il s'agissait principalement, à l'approche de la campagne agricole, de mesures de bon sens d'organisation des moyens logistiques et humains.
- b) Collecte des données de base et géographie descriptive du département ; ce thème pouvait déboucher sur un programme théorique de mise en place coordonnée des moyens des services. Les rares données disponibles fournissaient parfois la base d'une critique de thèmes trop parachutés.
- c) Secrétariat du COTEDEP et élaboration de quelques programmes sectoriels : puits, routes, etc..
- d) Organisation de la réflexion locale face à divers grands projets intégrés extérieurs.
Dans le même temps en effet la doctrine des bailleurs avait profondément évolué : le soutien à l'Etat providence et développeur avait été abandonné pour une politique de projets intégrés distincts de l'administration nationale et rationnellement pilotés par les agences techniques extérieures.

Ainsi dans le Département de Dosso, la phase officielle de la planification régionale a correspondu à l'étude d'une deuxième étape du projet F.A.O. pour le Dallol Maouri. La première, consacrée à un remarquable ensemble d'études poly-disciplinaires, avait hélas conclu que la nappe aquifère était fossile, et insuffisante pour fonder un développement irrigué. La F.A.O. proposait cependant que les forages réalisés soient utilisés pour des périmètres expérimentaux. Les chefs de service régionaux ont réussi à infléchir la demande, faisant valoir que cette expérimentation serait non-signifiante si elle ne portait pas sur l'ensemble du terroir et de l'économie villageoise, pluviale et irriguée, vivrière et commerciale.

Loin de la base comme elle se situe, la planification régionale n'est pas une institution de « la participation des masses au développement planifié », titre d'une thèse déposée en 1964 et jamais écrite. Elle lui est cependant articulée, car elle vise à adapter l'appareil de développement, en réformant les contradictions les plus criantes avec les besoins exprimés par les populations.

Dans sa courte existence (?), elle n'y parviendra pas.

Deux de ses principes peuvent être retenus comme dépassant la période (déjà historique) et les conditions particulières de cette attachante jeune nation sahélienne :

- L'action de développement doit être globale et ne peut se limiter à l'addition des différentes prestations techniques sectorielles. Ceci paraît évident s'il s'agit de services de l'Etat, mais laisse aussi à réfléchir si le paysan doit s'adresser à des prestataires commerciaux.
- L'action de développement doit concerner chaque région ; si les moyens sont limités, il ne faut pas restreindre le territoire bénéficiaire, mais inventer des méthodes permettant une plus large diffusion. Le problème principal est que les thèmes soient pertinents.

6 - PARTICIPATION ET PROJETS

Les premiers projets de développement rural intégré commencent dans l'Est Niger (projet 3 M) vers 1970.

L'animation a un rôle actif d'interface entre populations et services techniques. Les procédures de projet ne sont pas encore très pesantes et la Commission Européenne n'a pas beaucoup d'idées. Il faut décaisser, certes, mais les budgets restent raisonnables. Ce qui manque sans doute au niveau des populations et des cadres, c'est une vision, un peu globale, des alternatives techniques crédibles dans un environnement naturel et économique difficile. D'où dispersion des efforts et peu de résultats visibles.

7 - LIMITES DE L'ANIMATION ET DE LA PARTICIPATION

Les évolutions s'expliquent toujours par une combinaison de facteurs, dont on ne voit souvent la cohérence ou l'influence qu'après coup. Les facteurs « externes » (coup d'état) ou conjoncturels (la sécheresse) sont sans doute importants mais ne doivent pas masquer les problèmes internes, à la fois méthodologiques, institutionnels et politiques.

- L'animation, la « participation populaire »⁶, ont été des choix de la Présidence. Celle-ci a été affaiblie lors des dernières années (corruption, réseaux commerciaux de sa femme, immobilisme...). Le coup d'Etat militaire sans doute soutenu ou accepté par la France (à la suite des litiges sur l'uranium), instaure une société bien quadrillée, jusqu'au dernier village, avec une rénovation des chefferies « traditionnelles ». Sans être un régime vraiment autoritaire, le contexte politique ne favorise pas la libre expression et organisation des paysans.
- La sécheresse va appauvrir les ruraux et les éleveurs et réorienter la production vers le vivrier et le commerce frontalier non officiel. Les paysans (plus de 90 % de la population), apprécient la suppression de l'impôt de capitation et la réalisation de certaines infrastructures. Mais les redevances sur l'uranium vont permettre au nouvel Etat de se renforcer, d'engager de nombreux nouveaux fonctionnaires, de réaliser des investissements (notamment à Niamey), sans dépendre des contributions de l'agriculture. Les principales actions économiques menées par l'UNCC et l'animation deviennent donc en partie marginales.

⁶ Qui a fait l'objet en 1967 à Niamey d'une conférence spécifique des chefs de l'Etat de l'OCAM (les francophones africains de l'époque), avec un rôle important de Diori Hamani et, dans la préparation, de l'ancien chef de mission IRAM au Niger.

- L'Etat, avec plus de moyens, devient en partie pléthorique (multiplication par 3 ? , à vérifier, du nombre de fonctionnaires en 10 ans). Il lui est donc beaucoup moins nécessaire de s'appuyer ou de collaborer avec les relais paysans. Et surtout le type de cadres a beaucoup changé : plus jeunes, issus du milieu urbain ou voulant échapper au milieu rural, parlant (pour le Niger Est) un haoussa abâtardi, émaillé de mots français, sans proverbes ; ne souhaitant pas passer la nuit dans les villages ; adoptant un style directif avec les paysans... Au niveau de Niamey, la majorité des cadres ont été affectés dans la capitale, sans avoir travaillé auparavant au niveau des sous-préfectures et préfectures. Les technocrates eux-mêmes peu compétents ont pris le pouvoir et méprisent les paysans qu'ils ne connaissent pas.
- Face à la constructrice de l'Etat, il n'existe pas, comme contre poids, un mouvement paysan autonome ou l'embryon d'une " société civile ".
- L'animation, utile au moment de la construction de l'Etat, mais sans support technique (par faute d'innovations), économique ou politique est de plus en plus marginalisée, au profit de l'UNCC dans un premier temps et ensuite par les nouveaux cadres sortant des nouvelles universités. Certains se convertissent en sous-préfets, essayent l'opposition (avec pour l'un l'emprisonnement) ou, le plus souvent, se découragent (avec parfois alcoolisme).
- Du point de vue méthodologique, ce qui frappe surtout, à l'animation ou à l'UNCC, c'est la difficulté d'innover ou de sortir de la routine⁷ : ambiance générale de découragement, niveau initial des cadres, décès de directeur de l'animation, départ de l'assistance technique ... ? Les innovations les plus intéressantes se rencontrent dans l'animation nomade (1970-1974) mais sont contrecarrées.

8 - LES ENSEIGNEMENTS METHODOLOGIQUES DE LA PARTICIPATION :

Est-ce une nostalgie de notre jeunesse ou une idéalisation du passé ? A mon avis non. La participation des populations aux décisions qui les concernent est toujours d'actualité, au Nord et au Sud, à la fois pour des raisons d'efficacité (les décisions sont plus adaptées et ont plus de chance d'être appliquées) et pour des choix politiques (en faveur de la démocratie, de l'autogestion, de *l'empowerment*, de l'émancipation, de la libération, de l'autonomie... chaque mot a ses nuances mais le combat reste le même). Mais cela reste exigeant et nécessite :

- De critiquer sans relâche caricature et contrefaçon. La participation n'est pas l'investissement humain, la simple information, la communication (A Madagascar et au Niger on parlait d' " animation vaseline " pour ce genre de chose).
- L'intervenant extérieur doit avoir une grande vigilance pour rester dans son rôle de catalyseur (fournisseur d'informations, de propositions d'alternatives, de facilitateur de débats...). Au Niger, il y a eu un grand travail d'enregistrement des réunions pour repérer avec les cadres les moments où ils avaient été piégés par certains paysans, où ils avaient influencé les décisions, où ils avaient biaisé l'information.
- La participation s'inscrit dans un cycle : diagnostic, choix entre plusieurs alternatives, préparation à l'action, exécution, évaluation.

⁷ Par exemple en 1980 à l'UNCC, la répétition des mêmes stages de formations des paysans qu'en 1970, alors que le contexte a profondément évolué.

- Les processus prennent du temps et doivent suivre les rythmes et les contraintes des paysans. Mais “ perdre ” 6 mois peut en faire gagner beaucoup.
- La participation doit s’enraciner dans des structures sociales et dans une culture. Il faut favoriser les innovations (par exemple les formes de décision et de contrôle) à partir des cultures, d’où l’importance de la langue, des traductions, des expressions, des proverbes et contre proverbes, des jeux de rôle, “ sociodrames ”...
- Pour éviter les naïvetés ou les récupérations par certains leaders et couches sociales, intérêt de réunions de réflexions régulières entre cadres nigériens et AT et regards extérieurs (séminaires avec des sociologues critiques comme G. Nicolas ou C. Raynaut, lectures des thèses et articles...).

L’expérience nigérienne correspond à un moment historique daté, avec beaucoup de possibilités, moins de contraintes des bailleurs mais aussi beaucoup de limites, notamment l’absence d’organisations ou de mouvements paysans et citoyens et le faible nombre et niveau académique des cadres nationaux. D’où la nécessité, en 2003, de réinventer des formes nouvelles de participation dans un nouveau contexte, en trouvant des nouvelles alliances.

Dominique Gentil – 26 juillet 2003

La communication sur l'expérience nigérienne a été relue et a fait l'objet de discussions complémentaires (15 pages de transcription), avec 10 cadres nigériens⁸, soit ayant vécu les expériences de l'animation et de l'UNCC, soit ayant des responsabilités actuelles dans certaines ONG. Ces discussions ont permis des corrections sur certains points. Quelques idées forces peuvent être dégagées.

1.- Un accord global sur le texte

« Je me retrouve beaucoup dans le document. En le lisant, j'ai eu l'impression de retrouver une partie de moi-même ».

Mais, avec quelques demandes de compléments :

« Le document parle peu des expériences de la zone rizicole, ni de l'expérience des boutiques coopératives en produits de première nécessité ».

« Il faudrait ajouter une partie sur la transition entre DIORI et KOUNCHE ».

2.- L'insistance sur les conflits entre l'animation, les sous-préfets et les autres services techniques, notamment, à propos des rapports d'autorité et de la suppression des cadeaux.

« Les cadres techniques se prenaient localement pour des autorités. Ils étaient très critiques par rapport à l'A.R., qui était accusée de monter les paysans contre les cadres techniques. »

« L'A.R. a été fermée (en 1974) sous la pression de ceux qui n'aimaient pas son travail, les sous-préfets ».

« Le souvenir des villageois par rapport à l'animation rurale, c'est : ils nous ont appris à ne plus donner des poulets aux visiteurs ».

3.- L'aspect subversif (ou jugé comme tel), à une certaine époque, **de l'animation**.

« Un jour, dans un village, un paysan a dit à un député, vous, vous êtes là pour nous, c'est nous qui vous avons élu. »

En 1968, au Conseil des ministres, un ministre a dit à DIORI : *« les paysans que vous êtes en train de former, ils vont venir nous déloger ici ».*

D'ou : *« l'apparition d'un front pour combattre l'animation qualifiée de subversive », « de fortes pressions des lobbies », « la non tolérance de l'esprit du dialogue égalitaire entre populations et dirigeants ».*

⁸ Amsatou Kansaye, Galadima Naomi, Galadima Abdou, Mamadou Ellephy, Touré Oumarou, Mamadou Hassane, Hamid Ahmed, Younoussi Boukhary, Lamine Tata, Issaka Dan Dano.

4.- Le rôle négatif des projets au niveau de la participation

« A chaque fois, il y a eu une forte intervention des bailleurs de fonds, avec des experts extérieurs qui imposaient leur point de vue. »

« Avec les projets portés par les bailleurs de fonds, la participation est beaucoup moins forte qu'avant. »

5.- Les limites, la récupération et la dégénérescence de l'animation

- *« La participation a été détournée ».*
- *« Les Services de l'animation rurale ont été biaisés, prostitués par les politiques. Le texte est trop timoré la-dessus. Le RDA avait des problèmes avec le Sawaaba, les groupes d'opposition qui avaient appelé à voter non, lors du référendum. Dans ce contexte, les gens de l'A.R. ont été utilisés pour quadriller le monde rural. Ils ont été déviés ». « Je me souviens qu'on appelait les gens de l'A.R. les espions, parce qu'ils faisaient de la politique et passaient beaucoup de temps dans les villages. KOUNCHE en a récupéré beaucoup pour en faire des secrétaires généraux adjoints des préfectures ».*
- *L'absence de compétence technique des animateurs, d'où la difficulté d'embrayer sur le concret : « Ils avaient, en quelque sorte, un rôle de traducteur entre l'administration et les populations. Ils étaient d'ailleurs appelés par les paysans les hommes de la parole, par opposition aux techniciens qui, eux, menaient des actions concrètes ».*
- *Le rôle trop important, à l'époque, de l'Etat : « On voit surtout les orientations qui viennent d'en haut ». « Il n'y a pas eu de volonté de construire un véritable mouvement paysan », autonome vis-à-vis de l'Etat. Malgré les diagnostics villageois assez approfondis, « les logiques paysannes n'ont pas servi de support pour la construction du développement rural », car » « il reste le problème de la rencontre entre les résultats de ces diagnostics à la base et les orientations politiques définies au sommet. ».*

6.- Comparaison avec le passé et les problèmes actuels

- *« Ce qui fausse la comparaison entre la période de l'A.R. et la période actuelle, c'est que le contexte est fondamentalement différent » (économie, ressources humaines, institutions...). « La présence extérieure, c'était plutôt une démarche d'accompagnement du processus de retrait de l'administration française. De part et d'autre, c'était une autre mentalité. Du côté des cadres nationaux, les gens étaient marqués par le vent des indépendances : il y avait plus de nationalisme, de patriotisme. Et les gens avaient l'habitude de la modestie dans les moyens de travail ».*
- *« Dans les années 1960, c'était le monopole de l'Etat. Tout le monde se moulait dans la politique de l'Etat. C'est l'Etat qui faisait le développement. »*
- *« Aujourd'hui, les paysans ont plus de capacité pour participer au développement, mais les conditions politiques ne sont pas réunies, aussi bien au niveau local que national et international. »*
- *« Les bailleurs de fonds sont trop pressés et ils n'acceptent pas de partager la responsabilité des échecs... Ils doivent eux-même rendre des comptes dans leurs pays.*

C'est pour cela qu'ils viennent avec leurs propres orientations. La négociation c'est toujours sur la forme, rarement sur le fond... Les procédures et les normes de présentation sont souvent inadaptées aux capacités des paysans et ne permettent pas d'accepter vraiment leurs propositions. »

- *« Avec la démocratie à la carte et l'opportunisme des politiques, la situation d'aujourd'hui n'est pas brillante. »*
-
- *« En 2003, tout le monde parle de la participation des populations, de la démocratisation, de la décentralisation ». « Pas un village du Niger où il n'y a pas 4 ou 5 groupements, que ce soit soutenu ou non par des bailleurs de fonds.. ;les associations de ressortissants, c'est ce qui marche le mieux. Ce sont les plus autonomes par rapport à l'aide extérieure ».*
-
- *Mais, toujours, la participation se heurte aux pratiques de l'Etat : « l'administration veut continuer à tout régenter en matière OP (organisations paysannes). Il faut que l'Etat laisse chacun s'organiser. C'est le principal facteur de blocage : l'émancipation des O.P. » ; « L'Etat parle d'harmonisation des méthodes d'intervention, mais, en fait, il pense standardisation » ; « il y a le risque que ce soient les services techniques qui fassent tout : conception, conseil, exécution » ; « s'il n'y a pas de démission de l'Etat, la décentralisation peut être vraiment favorable à travers la responsabilisation des populations et l'impossibilité des politiques. Mais, pour l'instant, les conditions pour cela ne sont pas réunies : manque d'information et de communication, manque de vision claire sur les rôles des uns et des autres ».*

COMPARAISON ENTRE LES APPROCHES « AFRICAINES ET LATINO-AMERICAINES » À L'IRAM
--

Olivier DELAHAYE

Il s'agit d'une note rédigée à partir d'une contribution d'Olivier Delahaye. L'opposition ou contradiction entre le point de vue des « Latinos » et celui des « Africains » peut être abordée sur un mode diachronique.

L'IRAM DE 1957 A 1968

Les tout premiers temps de l'institut ont déterminé les caractéristiques autant de la discussion interne que de l'exercice du pouvoir à l'association dans les années suivantes. Cette période peut être caractérisée par la faiblesse des débats théoriques, tout au moins au niveau des agents de la base. Les débats étaient limités au niveau d'un premier cercle lié par une expérience et une culture communes liées à l'appartenance catholique progressiste de la plupart d'entre eux. L'IRAM vendait de la participation, mais celle-ci n'était pas réellement pratiquée au sein de l'institution. Malgré tout, le consensus apparent à l'IRAM reposait sur le fait que l'animation était le chemin vers une économie rurale autogérée par les producteurs.

LA CRISTALLISATION DES DEUX APPROCHES DE 1968 A 1975

L'IRAM a capitalisé une expérience riche et variée (coopératives, crédits, femmes, jeunes) à travers les travaux de Dominique Gentil dans sa thèse sur les coopératives nigériennes, Yves Goussault, Roland Colin et Guy Belloncle. L'accent est mis sur l'organisation des groupes paysans de base avec une remise en cause du travail de l'administration et dans le but d'une prise de pouvoir par la base qui aurait remonté les successifs échelons administratifs du pays. Mais les causes des échecs successifs n'ont jamais été réellement analysées, la chute du gouvernement de Mehdi Ben Barka, l'emprisonnement de Mamadou Dia au Sénégal et la marginalisation rampante de l'animation rurale au Niger. Les différents chantiers de l'IRAM ont enrichi son expérience mais n'ont jamais modifié son cadre général, en relation avec le contexte politique.

Après mai 1968, les déficiences d'une réflexion commune et la participation de nombreux agents à l'expérience chilienne ont polarisé les « Latinos » et les « Africains ». La présence de l'IRAM au Chili a accompagné le glissement des militants de la Démocratie Chrétienne, vers la gauche chrétienne appuyant la candidature puis le gouvernement d'Allende. D'autres se sont d'avantage sentis liés au MAPU, au PC ou à l'extrême gauche du PS et du MIR. En même temps Yves Goussault se rapprochait du marxisme et du PC. L'opposition s'exacerbait entre ceux qui avaient vécu l'expérience chilienne et ceux qui travaillaient en Afrique où le travail concret, la participation comme préoccupation dominante, limitaient la réflexion théorique et politique. Là encore les débats étaient limités à un cercle restreint.

LES DEBATS DE 1975

La préparation de la session de novembre 1975 a conduit à l'élaboration d'une note critique par des agents de l'IRAM et de l'IRFED. (dénommée cellule Héron de Alencar) qui insistait sur la nécessité d'insérer la réflexion à l'IRAM et à L'IRFED dans la lutte des classes et de réévaluer dans ce sens nos activités et nos articulations avec les individus et les institutions.

Dans cette perspectives nos activités devaient être liées aux organisations populaires et syndicales de nos pays d'origine. Le manque d'engagement des intellectuels et des techniciens vis à vis du politique était vivement critiqué. Enfin « l'anti-impérialisme périphérique » des intellectuels issus du Tiers Monde prônant un marxisme plus national que révolutionnaire était également stigmatisé.

CONCLUSION

Les déterminants de ces prises de positions opposées ne sont pas toujours faciles à analyser. S'agissait il de choix différents de société, de modalités de changement ou de stratégies collectives et individuelles, en fonction d'enjeux internes ou externes, reliés aux appareils et au pouvoir ? Depuis 1975, le débat politique a changé et la discussion interne s'est institutionnalisée à l'IRAM. L'arrivée d'une nouvelle génération et le contexte de la mondialisation pose les éléments d'un débat interne en des termes différents.

**PARTICIPATION PAYSANNE, GESTION DES RESSOURCES
NATURELLES ET QUESTIONS FONCIERES**

INNOVATIONS PAYSANNES ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

François DOLIGEZ

Les contributions regroupées dans cet atelier abordent la question du développement agricole par l'organisation de la participation paysanne dans l'élaboration des innovations techniques. Elles se concluent par la question centrale de la gestion foncière, des jeux d'acteurs qui s'y concentrent et des possibilités de faire émerger de nouvelles règles moins conflictuelles et gérer par de nouvelles organisations.

Dans le contexte des zones cotonnières du nord-Bénin où le développement rapide de cette culture entraîne de nombreux risques agronomiques («écrémage» de la fertilité) et économiques, V. Beauval illustre comment un projet peut soutenir une démarche d'innovations techniques reposant sur la contractualisation entre services de recherche agricole d'une part et, d'autre part, organisations paysannes et ONG conçues comme les « clients » de cette dernière. Il s'agit notamment d'appuyer la diversification des cultures par une approche filière (anacarde notamment) et l'amélioration de la gestion de la fertilité des sols (introduction de légumineuses, gestion des résidus de récoltes, jachères améliorées, etc.). L'analyse insiste sur l'identification des thèmes de recherche, l'organisation du dialogue entre chercheurs et producteurs et la prise en compte des pratiques paysannes. Elle s'interroge également sur les incitations financières à mettre en place au service de la démarche (fonds compétitifs) et sur l'analyse économique des innovations proposées qui pourrait être renforcée grâce au développement du conseil de gestion au niveau d'un réseau d'exploitants agricoles.

Plus généralement, R. Billaz et P. Kane font l'inventaire des innovations existantes en milieu rural sahélien pour améliorer la productivité des terroirs villageois (cordons pierreux et diguettes, techniques de semis, aménagements de bas-fonds et micro-barrages, mise en défens et jachères améliorées, notamment pour les fourrages, production de bois et aménagements forestiers). Mais face à leur faible adoption par les paysans, ils s'interrogent sur les fragilités des organisations qui les portent : conflits qui les traversent ou les opposent à d'autres acteurs (services de vulgarisation agricole), difficulté à faire respecter les règles édictées et faiblesse financière. Ils retiennent en conclusion la nécessité d'accorder une plus grande attention à la composante foncière et soulèvent la question de l'approche retenue par les Etats, plutôt cadastrale que contractuelle.

B. Tallet reprend la question de la gestion foncière dans le cas de l'Ouest Burkina et montre comment, avec l'arrivée de migrants et l'émergence de la culture cotonnière, les règles coutumières sont rapidement débordées. De nouvelles pratiques (locations, retraits de terre aux autochtones et aux éleveurs) se développent alors que le système foncier se ferme et que la valeur commerciale de la terre augmente. Les conflits autour des usages (destruction de cultures par les troupeaux, fermeture des passages vers les points d'eau entre agriculteurs et éleveurs) et du contrôle du foncier (retrait des terres des migrants) apparaissent, illustrant un jeu d'acteurs dominé par des intérêts contradictoires. En découle la description d'une intervention spécifique dans le domaine du foncier basée sur le dialogue et la médiation, mais où se pose le problème de la participation des migrants, souvent majoritaires dans les villages

mais n'ayant pas autorité pour s'exprimer. Outre les problèmes de temps et de méthodes, l'analyse du contexte institutionnel pose également le problème de l'implication des autorités administratives, notamment à l'échelle départementale, pour soutenir une démarche basée sur l'initiative locale.

Enfin, à partir de l'expérience du Mayo Kebbi, au Tchad, B. Bonnet illustre comment une démarche d'appui à la gestion concertée de ressources communes tente de faire face à la déstructuration des instances communautaires qui régissaient un ensemble de droits d'usage différents sur des ressources collectives (pâturage, l'eau, la forêt, etc.). Par la création d'instances locales issues des organisations existantes (villages, gestionnaires coutumiers du foncier, organisations socioprofessionnelles d'agriculteurs, de chasseurs ou d'éleveurs), l'objectif est de faire émerger une nouvelle vision sur la gestion des ressources, les phénomènes de dégradation en jeu et les modalités susceptibles de les circonscrire. La démarche vise l'élaboration d'une charte de gestion définissant les règles d'usage, précisant les modalités de contrôle, de médiation et de sanction. Si ce type de démarche permet un certain apprentissage de la concertation, la reconnaissance et la légitimation de ce type d'instances et de leurs représentants posent problème. Elles reposent sur une forte dépendance des financements extérieurs, apportés par le projet et restent, à ce stade expérimental, encore informelles, même si elles peuvent enrichir la réflexion sur les modalités d'organisation des collectivités territoriales en matière de gestion des ressources renouvelables.

NB : LES TEXTES DE V. BEAUVAL ET B. BONNET SERONT DISPONIBLES SUR PLACE ET/OU PRESENTES ORALEMENT LORS DES JOURNEES D'ETUDE.

LA GESTION TERRITORIALE DES RESSOURCES NATURELLES : ENJEUX ECOLOGIQUES, TECHNIQUES ET SOCIETAUX

René Billaz, Pape Kane

Les auteurs rappellent que l'accroissement durable des productions vivrières, fourragères et forestières est indispensable à la solution des conflits d'usage des ressources naturelles qui entravent leur bonne gestion collective. Faisant d'abord le point sur l'état des connaissances actuelles en la matière, ils constatent que l'on dispose d'une gamme variée de technologies prometteuses validées techniquement en conditions réelles. Le bilan qu'ils font par la suite des conditions de mise en œuvre de nombre d'entre elles par des collectivités locales est très contrasté : les groupements locaux, s'ils témoignent très souvent d'un grand dynamisme et obtiennent dans plusieurs cas des résultats très positifs, se heurtent le plus souvent à des difficultés internes et externes importantes, et manquent cruellement d'autonomie financière, dont l'Etat pourrait être un meilleur garant en fixant des règles budgétaires leur garantissant un pourcentage sur les ressources qu'elle génèrent. Ils invitent en conclusion à « revisiter » les projets en leur proposant une démarche à la fois expérimentale, territoriale et contractuelle.

1. INTRODUCTION

La gestion des terroirs ruraux ouest africains fait depuis plusieurs décennies l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics comme des institutions de recherche et de développement dont de très nombreuses ONG. Contribuent à cet intérêt la dégradation croissante des ressources naturelles, la multiplication des conflits concernant leur usage, les politiques de décentralisation, les difficultés de mise en œuvre des réformes foncières. De fait, en l'absence d'alternatives techniques permettant une bien meilleure valorisation des ressources naturelles, leur gestion collective ne peut que buter sur des conflits de plus en plus graves pour l'accès au foncier, aux pâturages, aux forêts. On est donc amené à faire le point sur les différentes alternatives disponibles, et sur les modalités de leur mise en œuvre. On a heureusement vu surgir de nombreuses initiatives locales visant à améliorer la gestion des ressources naturelles, qui se sont traduites dans plusieurs cas par des avancées très significatives, ouvrant des perspectives novatrices de disponibilité durable de productions vivrières, de fourrages et de bois. Il est donc important de mieux les connaître, et de réfléchir aux conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent les mettre en œuvre. C'est l'objet du présent article.

2. VERS LA FIN DE LA MAITRISE LIGNAGERE DU FONCIER ?

De très nombreux exemples ont illustré les conséquences de la croissance démographique (des hommes et de leurs troupeaux) et de celle des besoins monétaires sur l'extension des défrichements et la réduction concomitante – voire la disparition – des jachères (FLORET). Outre la détérioration des conditions de renouvellement de la fertilité des sols et la diminution des ressources fourragères et ligneuses, l'extension des cultures a fréquemment provoqué la destruction de la végétation d'espaces qui auraient dû être protégés (bordures de plateaux, sources ...). En l'espace de deux à trois générations, les sociétés rurales ont vu se dégrader le patrimoine foncier dont elles étaient héritières.

Les détenteurs des droits lignagers n'ont pas pu enrayer ce processus (DEBOUVRY, JOUVE). En avaient-ils d'ailleurs les moyens, dès lors qu'au cours de cette période les règles du jeu social n'ont cessé d'être bouleversées ? Les agriculteurs migrants à la recherche de nouvelles terres, les éleveurs transhumants en quête de nouveaux pâturages, les nouvelles législations foncières ont contribué, d'une façon ou d'une autre, à déstabiliser les mécanismes lignagers ancestraux d'usage des terres. Ces nouvelles données ont « brouillé les cartes » dont disposent les lignages fondateurs.

Rares sont en effet les terroirs qui ne sont pas occupés par plusieurs groupes ethniques, arrivés à l'occasion des mouvements migratoires spontanés et des déplacements de population liés aux conflits locaux et nationaux. Tant que la pression sur les ressources foncières n'était pas excessive, et que les accords sur l'attribution des terres gardaient un caractère local, ces groupes ont sans doute cohabité plutôt harmonieusement. Mais la raréfaction et la dégradation des ressources, ainsi que les réformes légales ont tendu à « pétrifier » les situations foncières, là où la négociation et la palabre permettaient, chaque année, de « réajuster le tir ». Au Burkina Faso par exemple, plusieurs études rendent compte de ces enjeux récents (PARE, VERHAEGEN, NIANOGO-SERPANTIE).

La création des collectivités locales, au titre de la décentralisation, ainsi que celle de nombreuses instances de gestion de projets locaux ont par ailleurs fait surgir de nouveaux responsables, dont la légitimité n'est plus d'ordre lignager mais « citoyenne » dans le premier cas et « de développement » dans le deuxième (la compétence et le dévouement étant les critères primordiaux). Les vedettes historiques de l'arbre à palabre ont ainsi été contraintes à faire une place, sur la scène des débats territoriaux, à des acteurs dont la légitimité ne relève plus de la seule parenté.

Dans un tel contexte de questionnement des légitimités, l'option la plus probable ne risque-t-elle pas d'être le repli sécuritaire sur la parenté, au motif que « je m'entends mieux avec mon cousin qu'avec mon voisin » ? Bien que les évaluations de projets soient peu explicites sur la composition sociale des groupes de gestion, des exemples comme celui étudié par JOLLY méritent attention¹

On ne pourrait alors que s'alarmer d'imaginer qu'à l'avenir ce soient des groupes socialement frileux qui assurent sur la base de critères passéistes la régulation des conflits concernant la gestion de ressources naturelles en déclin (conflits qui ne pourront que s'aggraver en l'absence de perspectives concrètes d'accroissement des ressources).

C'est pourquoi il faut considérer que la résolution des conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles implique nécessairement d'autres modalités de gestion des exploitations et des terroirs, permettant d'accroître très sensiblement la disponibilité d'aliments, de fourrages et de bois . Heureusement, grâce à certaines initiatives paysannes ainsi qu'aux acquis de plusieurs travaux de recherche, on dispose actuellement d'alternatives techniques prometteuses, susceptibles d'augmenter notablement la productivité du sol dans ces trois domaines .

Remarquons toutefois que les approches correspondantes sont de nature sectorielle (un type de produit) et limitées à des espaces qui ne constituent généralement que des composantes

¹ Voir ci-dessous (section 4)

partielles des systèmes de production et des portions des terroirs (les plateaux, les coteaux, les bas-fonds...) de sorte qu'elles ne concernent qu'une partie des logiques productives de l'ensemble des familles exploitantes des terroirs. Or, comme le souligne CLOUET, dans le contexte de la décentralisation, le terroir constitue un niveau particulièrement pertinent pour étudier la gestion des ressources naturelles par les collectivités territoriales. C'est en effet sur cet espace que s'exerce la « souveraineté » foncière des lignages fondateurs, avec lesquelles devront se négocier les décisions d'attribution et d'usage de ces ressources.

Mais les terroirs constituent des espaces complexes du fait de l'hétérogénéité de ressources naturelles, de la diversité des pratiques de mise en valeur et de la superposition des droits d'attribution et d'usage. Il convient donc de pouvoir faire de ces terroirs une triple lecture :

- agroécologique et agronomique d'une part : comment est organisé le paysage et quelles améliorations sont envisageables dans ses différentes composantes ?
- foncière et agroéconomique de l'autre : comment les différentes composantes du terroir sont-elles actuellement exploitées, par qui, avec quel statut foncier ?
- sociologique et historique enfin : de quels groupes ethniques relèvent les droits fonciers et d'usage, avec quelle antériorité historique, sur la base de quels accords ?

Malheureusement les données disponibles, ne couvrant que très rarement l'ensemble de ces trois domaines de connaissances, ne permettent généralement pas d'avoir une vision complète des enjeux agro écologiques, agronomiques et sociaux. Pour essayer d'y voir plus clair, nous aborderons successivement (i) les nouvelles potentialités de production durable (agricole, pastorale et forestière) mises en évidence par de nombreux travaux récents, (ii) l'extrême diversité des conditions de gestion des ressources naturelles telle qu'elle est illustrée par l'évaluation de nombreux projets, et (iii) les propositions qui en découlent en faveur d'une approche expérimentale, contractuelle et tournée vers l'avenir.

3. LES NOUVELLES POTENTIALITES DE PRODUCTION DURABLE (AGRICOLE, PASTORALE ET FORESTIERE)

31. En ce qui concerne **les cultures annuelles (d'autoconsommation et de rente)**, on dispose actuellement d'un éventail important de techniques, qui ressortent, pour les cultures réalisées en dehors des bas fonds, de trois grands types : la création de cordons pierreux de rétention de l'eau, l'amélioration localisée du semis, dont le « zaï » est la plus connue, et le semis direct dans des couvertures végétales permanentes. Concernant les bas-fonds eux-mêmes, il s'agit principalement des barrages filtrants, en gabions

Les **cordons pierreux de rétention** des eaux de ruissellement, réalisés à l'échelle d'un champ individuel ou d'une portion de terroir (généralement sur les flancs de coteaux), sont constitués de blocs de pierres ou de cuirasses colmatés avec de la terre. Eventuellement, quand les pierres sont rares, ils sont remplacés par des diguettes de terre. Les potentialités productives de ces cordons pierreux sont donc très importantes¹ (voir encadré).

¹ Elles s'expliquent par la limitation du ruissellement, lui-même aggravé par la dégradation superficielle des sols (formation d'une croûte de battance causée par les mises en culture successives sans restitution organique).

Les cordons pierreux et les diguettes filtrantes

Bien qu'on rapporte (LY.) leur existence au Fouta Djallon bien avant 1950, les premières réalisations à grande échelle remontent aux années 1960 au Burkina Faso (Yatenga) dans le cadre du vaste projet motorisé GERES, dont les résultats s'avèrent décevants (MARCHAL) . Comme le rapporte OUEDRAOGO B.L. les agriculteurs burkinabés, dans le cadre des groupements *Naam* entreprirent à partir de 1967 de créer par eux mêmes des diguettes de rétention¹, qui connurent une extension importante, sur le plateau Mossi en particulier. OUEDRAOGO M. *et alii* rapportent qu'entre 1985 et 1995 le plateau central a vu l'aménagement de 28.000 ha en cordons pierreux, dans le cadre des projets de Conservation des Eaux et du Sol (C.E.S) et d'agroforesterie réalisés avec l'aide du FIDA. Elles eurent également un succès notoire au Niger, depuis deux décennies, en particulier dans le cadre du projet intégré KEITA (MADOUGOU). Leurs effets sur le rendement des cultures (le mil en général) sont très sensibles, particulièrement en amont des cordons, et quand les cultures bénéficient de surcroît de fumure organique et éventuellement minérale. REIJ, cité par MANDO rapporte des résultats très encourageants, puisque, au cours de deux campagnes, il a enregistré, sur plus de 900 observations, des accroissements de rendement du mil de 156 à 448 Kgs / ha en année sèche et 390 à 900 en année pluvieuse².

Réciproquement leur construction est très exigeante en travail (effectué en saison sèche), en outre ils faut acquérir et transporter les pierres, qu'on ne trouve souvent qu'assez loin du terroir³ . L'entretien des cordons, fréquemment rompus à l'occasion de fortes pluies, exige également des soins permanents, en cours de saison humide.

Dans divers endroits sont apparues des contraintes d'ordre foncier à la systématisation des diguettes. Contraintes directes sous forme d'interdits à l'usufruitier, d'« aménager » le champ ou indirecte sous forme de reprise du champ après son aménagement. Après un certain temps on observe dans certaines zones des arrangements locaux qui nuancent cependant le poids du foncier dans l'aménagement. Il n'en reste pas moins que de manière générale, cette technique exige une communautarisation importante à divers niveaux (au moment de la récolte et du transport de pierres, au moment de la pose, pour l'élaboration des tours de rôle , et bien entendu, dans l'idéal, pour l'élaboration des règles d'usufruit.

L'amélioration localisée des conditions de semis est, comme la précédente, une innovation paysanne, dont on a rapporté l'existence ici ou là au Burkina Faso et au Niger en tant que pratique ancienne, où elles étaient connues sous le nom de *Tassa* ou de *Zai* . Ce n'est toutefois que récemment – à partir des années 70 – qu'elles ont connu une extension importante, dans ces deux pays.

Le « Zai »

Cette pratique consiste à la fois à favoriser le stockage de l'eau (contrôle du ruissellement) par la création de billons en demi-lune en aval du poquet de semis et à localiser les semences dans une cuvette de faible profondeur – quelques centimètres – enrichie en matières organiques d'origine locale (pailles et déjections animales) . Au Burkina Faso, KAMBOU et ZAMORE, cités par MANDO, mesurant les effets des *Zais* sur le rendement du sorgho, dans une station de recherche de l'INERA , ont observé une augmentation très sensible des rendements, qui passaient de 70 à 300 kgs/ha environ (moyenne de deux années) . ROOSE, qui a étudié les effets du *Zai* au Burkina Faso et au Nord Cameroun, a également mesuré des accroissements spectaculaires de rendement du Sorgho (de 63 à 976 kgs/ha en année humide, de 22 à 550 en année plus sèche⁴), et permis de préciser les limites de pluviométrie à l'intérieur desquelles le *Zai* constitue une alternative adaptée. La mise en œuvre de ces techniques exige certes beaucoup de travail – là encore en saison sèche – mais elle se satisfait de ressources disponibles dans l'exploitation elle-même, contrairement aux cordons pierreux.

¹ Ainsi que des reboisements, des récupérations par des tapis herbacés de terres stériles « *zipellés* »...

² Les premiers chiffres sont ceux des témoins, les deuxièmes des cultures avec cordons pierreux et fumure organique et minérale.

³ C'est dans ce domaine que l'appui des projets est fréquemment décisif .

⁴ Effets combinés de la rétention d'eau, du compostage et d'une fumure minérale d'appoint

Dans la sous-préfecture d'Illéla, au Niger, l'adoption de ces techniques a été massive : HASSANE rapporte qu'en 1989 treize paysans, dont quatre femmes, se sont rendus au Yatenga pour prendre connaissance des résultats obtenus par les paysans burkinabés. Quatre ans après (1993), 46% des 3.558 chefs d'exploitations des 27 villages du projet (soutenu là aussi par le FIDA) déclaraient avoir recours au *tassa*. Le suivi de 1991 à 1996 du rendement du mil en parcelles paysannes (140 à 340 parcelles de démonstrations par an) a montré, par rapport aux témoins, des gains de l'ordre de 150 à 600 kgs/ha.

Contrairement aux diguettes, le zaï est une technique individuelle et qui n'est pas soumise à des contraintes foncières, l'effet du zaï étant limité à la campagne agricole. Le travail est éprouvant, mais n'exige pas une communautarisation de l'effort. Le zaï a permis au Yatenga notamment de récupérer d'importantes superficies jugées incultes.

Les deux cas précédents (cordons pierreux et améliorations localisées des conditions de semis illustrent les possibilités d'accroissements importants des rendements de céréales grâce à des techniques peu onéreuses, même si elles sont exigeantes en travail au cours de la saison sèche. Ces possibilités sont accentuées lorsque les deux techniques sont cumulées, mais les différences qu'elles présentent en termes d'organisation socio-économique et de gestion foncière rendent cette recommandation difficile à mettre en pratique.

Le semis direct dans des couvertures végétales permanentes n'est pas une technique autochtone : elle utilise en effet des plantes d'origine latino-américaine introduites assez récemment en Afrique par la Recherche. Elle consiste à cultiver pendant la jachère une légumineuse rampante à fort développement végétatif et bonne capacité de fixation biologique de l'azote atmosphérique, et, lors de la saison des pluies, à semer directement, sans labour ni enfouissement de la légumineuse¹, la culture désirée .

Le semis direct dans des couvertures végétales permanentes

La culture bénéficie des apports d'éléments minéraux de la légumineuse, dont l'azote, et d'une bien meilleure économie de l'eau, grâce au contrôle du ruissellement et à la limitation de l'évaporation (BILLAZ). Mesurant au Bénin, en station les effets du semis direct du maïs dans une couverture de *Mucuna pruriens*, AZOTONDE a observé des accroissements continus du rendement durant huit ans – de 0,4 à 2,5 T/ha – à peine inférieurs à ceux obtenus avec une fumure minérale annuelle de 200 kgs/ha . En conditions paysannes, VISSOH et CARSKY ont constaté dans ce même pays des augmentations de rendement certes moins spectaculaires (de l'ordre de 1 à 3 ou 4), mais néanmoins très appréciables, ainsi qu'un intérêt marqué des agriculteurs pour l'aide qu'apporte la plante de couverture au contrôle d'adventices redoutables comme *Imperata cylindrica* . Les contraintes à la mise en œuvre de ces techniques peuvent être d'ordre foncier (précarité de la tenure par rapport à un investissement à moyen terme) mais aussi liées au contrôle des feux de brousse et de la vaine pâture, ainsi que les conditions d'implantation de la légumineuse. L'adaptation de ces techniques de semis direct dans des couvertures permanentes pour les zones nord-soudaniennes et sahéliennes est en cours .

Les micro barrages et l'aménagement des bas-fonds. Ces techniques ont été introduites dans les pays sahéliens à la suite des années de grave sécheresse. Dans les paysages des zones sahéliennes et nord soudaniennes, les bas-fonds constituent en effet les milieux potentiellement les plus favorables, sous réserve précisément d'une maîtrise minimale de l'eau (écrêtage des crues de saison des pluies, stockage en saison sèche) . Contrairement aux démarches interventionnistes des années 50 et 60, les nombreux travaux de recherche et développement qui y ont été consacrés ces vingt dernières années ont été réalisés avec une

¹ Dont le feuillage est alors desséché par broyage manuel ou par traitement herbicide .

forte participation des paysanneries concernées. LEGOUPIL rend compte de façon détaillée des résultats obtenus dans plusieurs pays sahéliens.

Plus encore qu'ailleurs, les bas-fonds sont l'objet d'une appropriation foncière stricte et bien codifiée. Les zones aux alentours des retenues d'eau sont fréquemment l'objet de conflits entre agriculteurs-maraîchers et éleveurs. Les micro barrages peuvent présenter proportionnellement un coût social (pour l'apport en matériaux et en main-d'œuvre) encore plus élevé que le barrage, compte tenu de ce que les effets en surface sont généralement limités. Leur association à de la réalimentation de puits peut par contre – selon les contextes hydrogéologiques – être très bien reconnue par la population après une ou deux saisons des pluies et avec éventuellement l'appui d'une sensibilisation adaptée. Ici également la gestion des forces passe, comme on le voit, par une bonne connaissance des ratios impact/investissement.

32. En ce qui concerne **les fourrages**, de nombreuses informations existent concernant aussi bien l'amélioration de la végétation des jachères par la mise en défens que la constitution de soles fourragères par semis d'espèces herbacées ou arbustives .

On sait depuis longtemps que **la mise en défens**¹ permet le retour à la végétation dite « climax » (équilibre naturel préalable aux interventions humaines), si elle est pratiquée suffisamment longtemps (FLORET).

La mise en défens

Sans attendre des délais aussi longs, elle permet le redémarrage d'espèces herbacées et ligneuses recouvrant progressivement le sol dans les espaces dénudés. KOESLER, cité par MANDO, montre ainsi que dans une zone dont la pluviométrie annuelle est de l'ordre de 600 mm le recouvrement des herbacées et des ligneux, en quatre ans, est quatre fois plus rapide avec mise en défens que dans le cas de parcelles témoin (à l'inverse, la superficie des zones dénudées y est deux fois plus faible). Les effets de ce recouvrement sont rapidement cumulatifs, grâce à un contrôle de plus en plus satisfaisant du ruissellement et de l'érosion (ALBERGEL). Par ailleurs, l'accroissement du recyclage des éléments minéraux par la végétation se traduit par une amélioration progressive des propriétés chimiques des sols (MANU). On assiste donc à une régénération progressive des ressources naturelles. Les contraintes liées à la mise en défens résultent des coûts d'établissement et d'entretien d'une clôture efficace et des pare-feux, ainsi qu'à l'abandon de toute production pendant la période correspondante. Elles nécessitent donc l'existence d'institutions locales fortes et de règles acceptées par tous (notamment même par les éleveurs transhumants sur le terroir)

On dispose également de nombreuses données concernant **l'enrichissement des jachères naturelles par sur-semis d'espèces fourragères** (principalement *Andropogon guayanus* et *Stylosanthes amatha*).

¹ C'est à dire la protection absolue de la végétation existante contre les feux et la divagation des animaux

L'enrichissement des jachères naturelles

ACHARD en a fait une synthèse, dont il ressort que la production fourragère peut être accrue dans des proportions très importantes (de trois à dix fois). De nombreux paysans ont maintenant mis ces techniques en pratique, dans le cadre de projets de développement : ELBASHA en a recensé de l'ordre de 150 en Côte d'Ivoire, de 1.500 au Mali, plus de 2000 au Cameroun et de 4.000 au Nigeria. Les contraintes liées à cette intensification fourragère des jachères ne sont pourtant pas négligeables, car elle est coûteuse (clôture, engrais, semences, entretien, gardiennage..) et elle suppose une situation foncière non conflictuelle. On peut également avoir recours à d'autres espèces fourragères herbacées : OLINA et DUGUE ont ainsi testé avec succès chez des paysans du Nord Cameroun l'introduction de trois légumineuses¹ semées en association avec le maïs, par comparaison à *Stylosanthes hamata* : cette alternative au semis en culture pure s'avère prometteuse, mais là encore les feux de brousse et la vaine pâture constituent un handicap sévère à leur adoption. Plusieurs espèces fourragères ligneuses ont également donné des résultats prometteurs : c'est le cas d'*Acacia sénégale*, de *Gliricidia sepium* et de deux espèces de *Ptérocarpus*. Elles ont été implantées avec succès dans un village du sud du Mali par HAROUNA dans une jachère semée ou non de *Stylosanthes hamata*. La biomasse herbacée des parcelles associées, contre 2,4 à 3,9 pour la végétation naturelle des jachères. Par ailleurs ces espèces ligneuses fournissent une quantité appréciable de fourrages par émondage. Les paysans du village, qui avaient ainsi pu constituer d'importantes réserves fourragères, ont manifesté un vif intérêt pour ces alternatives. Toutefois, les coûts d'établissement ayant été supportés par le projet, on ignore encore dans quelles conditions elles pourront être adoptées.

Il est vrai que l'on constate chez de nombreux paysans une réticence importante à cultiver une jachère, c'est à dire à engager une partie de leur force de travail dans un investissement non directement productif à court terme pour sa famille. La vaine pâture est une autre source de difficulté qui tend à augmenter avec l'expansion d'un élevage demeurant à proximité des villages (Verhaegen 1998) La mise en défens (clôture) serait une nécessité dans bien des cas, mais est perçue comme prohibitive par rapport aux résultats escomptés.

33. Dans les pays sahéliens, des efforts très conséquents ont été faits au cours de ces dernières années pour **la production de bois en conditions villageoises**, suite aux échecs répétés des coûteuses plantations en régie. Il s'agit principalement de bois énergie (bois de feu), mais aussi de bois d'œuvre.

La production de bois

Des données quantitatives précises ont été obtenues par la Recherche, en conditions contrôlées. HARMAND en a fait une synthèse, dont il ressort qu'en conditions nord soudaniennes on peut avoir recours, pour des cycles courts (2 ans) à des espèces arbustives comme *Sesbania sp.*, *Cajanus cajan*, *Tephrosia sp.*, et, pour des cycles plus longs (4 à 6 ans) à plusieurs espèces arborées comme *Acacia sp.*, *Propopis sp.*, *Leucaena glauca*, *Albizia sp.*, *Eucalyptus sp.* ou encore *Tephrosia sp.* Par rapport à la jachère herbacée, la biomasse aérienne produite pendant 5 ans est deux à trois fois supérieure à celle de la jachère herbacée, dont une quantité de bois de l'ordre de 3 à 4 T/ha. On note par ailleurs des effets très positifs sur les propriétés des sols, grâce au système racinaire des arbres (plusieurs fois plus important que celui de la jachère herbacée) qui permet un recyclage très sensiblement plus élevé d'éléments minéraux, via d'abondantes litières qui sont pratiquement absentes des jachères herbacées. Dans le cas des différentes espèces d'*Acacia*² les cultures successives bénéficient d'un apport d'azote qui varie de 200 à 400 kgs/ha. Le coût d'établissement des jachères arborées peut être sensiblement minoré s'il a lieu au sein de cultures annuelles durant les deux ou trois premières années (système « taungya »). Dans le cas des jachères arbustives, dont les densités de plantation sont beaucoup plus élevées (25.000 pieds / ha), on peut les établir par semis direct au cours d'un cycle de cultures annuelles. Par ailleurs, *A. sénégale* peut fournir des quantités appréciables de gomme arabique, de l'ordre de 50 à 200 kgs/ha. Malgré les sévères contraintes que l'on peut définir *a priori* (foncières et économiques, dont le coût des plants), l'auteur rapporte des réalisations réussies en milieu villageois : jachères à *Sesbania sp.* en Zambie et au Kenya, successions culturales à jachères arborées en Tanzanie (5 ans de jachère, 5 ans de culture).

¹ *Mucuna pruriens*, *Calopogonium mucunoides*, *Crotalaria ochroleuca*

² *A. mangium* et *A. auriculiformis* en conditions soudaniennes, *A. polyacantha* en conditions nord soudaniennes.

L'aménagement forestier appliqué aux jachères forestières et aux forêts naturelles constitue une autre approche de la production villageoise de bois : elle consiste à réaliser un inventaire des ressources ligneuses existantes et à en organiser une gestion améliorée, par exemple en cessant d'exploiter durant quelques années certaines parcelles, jusqu'à ce que le volume qu'on puisse en retirer soit satisfaisant : on définit ainsi un parcellaire permettant d'extraire annuellement une quantité de bois supérieure à celle d'une exploitation anarchique. COMPAORE et KABORE rapportent qu'au Burkina Faso plus de 300.000 hectares ont déjà été aménagés, qui contribuent pour 30 % au ravitaillement des villes en bois énergie. Près de 450 groupements se sont constitués à cet effet, et organisés en structures pré coopératives de gestion forestière, permettant un relèvement des prix d'achat du bois et une amélioration sensible des revenus des ruraux dans la zone du programme. Au Niger, selon DAN MARIA, les résultats permettaient d'envisager qu'en 2000 cette gestion améliorée de l'offre contribue pour plus de 40 % à l'approvisionnement commercial des gros centres urbains par 400 marchés ruraux. Là encore, le statut foncier des espaces correspondant ne doit pas donner lieu à contestation, et l'adoption de ces contraignantes règles de gestion doit avoir un caractère consensuel, y compris vis-à-vis des éleveurs transhumants.

L'éventail des alternatives techniques disponibles pour l'intensification de la production des cultures annuelles, des fourrages et du bois s'est donc considérablement élargi depuis une vingtaine d'années ; nombre d'entre elles s'avèrent très prometteuses tant du point de vue des indispensables accroissements de productivité par unité de surface que de celui de l'amélioration des conditions environnementales : elles relèvent pour une part d'initiatives paysannes mais aussi d'un notable effort des institutions de recherche pour se rapprocher des conditions réelles des producteurs .

Qu'en est-il toutefois de la façon dont les collectivités rurales se sont appropriées ces nouvelles technologies, et, d'une façon plus générale, les projets de gestion territoriale des ressources naturelles ? Que nous enseignent à ce sujet les projets de développement ?

4. LES LEÇONS A TIRER DES PROJETS DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

On constate tout d'abord que la documentation consultée informe peu sur les structures de gestion et les mécanismes de prise de décision. Il n'est en effet pas aisé, dans le cas de ces projets d'aménagements de terroirs (pour l'agriculture, l'élevage ou le bois – énergie), de trouver les éléments de réponse aux questions suivantes :

- Comment ont été constitués les groupes de gestion ?
- Quelle est leur représentativité par rapport aux groupes lignagers prédominants en matière foncière et de propriété du bétail ?
- Des conflits sont-ils apparus ? d'autres sont-ils prévisibles ?
- Comment ont-ils été, ou pourraient-ils être résolus ?
- Quels rapports entretiennent les groupes de gestion avec l'administration publique ?
- De quelle autonomie (technique, financière, administrative) disposent-ils dans la conduite des projets ?

Les nombreux projets de recherche développement consacrés à la validation en milieu réel des propositions de production durable et plusieurs des projets de développement consultés se limitent en effet à des mesures d'ordre technique et économique (celles par exemple dont on a rendu compte dans la section précédente), sans prendre en compte les composantes sociales

de la gestion. Elles ne l'ont été que dans deux cas : le projet de développement rural de Maradi Sud au Niger, et celui de l'exploitation du massif forestier à Doroboro, au Nord de Niamey.

Dans le premier cas, le Bureau d'Etudes et d'Evaluation (B.E.E.) rapporte que si les résultats techniques (régénération de la végétation naturelle, aménagements pastoraux : couloirs, aires de transit) ont été satisfaisants, les organisations paysannes de gestion du crédit étaient en crise, et que l'on pouvait observer une différenciation sociale importante en termes d'accumulation de moyens de production (animaux, hoes, engrais...). Les auteurs formulent des conclusions pessimistes sur la poursuite des activités à l'issue du projet.

Dans le deuxième, JOLLY note que si le centre inter villageois de vente de bois a effectivement bien fonctionné (conduite raisonnée des coupes, plantations le long des cordons pierreux et dans des « demi-lunes », vente du bois et perception de la taxe instituée par le gouvernement nigérien...) il existe une crise latente entre le groupe qui le gère, dont tous ses membres appartiennent au seul lignage d'un même village, et les trois autres villages, issus de familles différentes.

Avec les évaluations des projets du CILSS relevant du programme d'appui au développement local au Sahel, on dispose heureusement d'une gamme assez vaste de données sur la gestion décentralisée des ressources naturelles au Tchad (CHIMI), au Mali (DIALLO), au Niger (SWANSON) et au Sénégal (WINTER). Elles concernent des ressources très variées : hydriques (périmètre irrigué à Bandiagara et mare pour le bétail à Sikasso au Mali), lacustres (*bourgoutières* du lac Fitri, algues bleues *Spirulines* au lac Tchad), pastorales au Djoloff sénégalais ainsi qu'arbustives (gomme arabique des savanes de Doumbali au Tchad, palmiers rôniers à Albarkaize au Niger). Ce sont les ressources forestières (charbon de bois au Sud de N'Djamena, bois de feu à Bandiagara et Kita au Mali, à Kankani au Niger, ainsi que dans le Sine et au Sénégal oriental) qui ont donné lieu au plus grand nombre de projets. De cette grande diversité de situations se dégagent quelques faits majeurs.

- Il existe, dans tous les cas, des organisations paysannes *ad hoc*, illustrant l'émergence, désormais massive dans le monde rural, d'une source de légitimité autre que lignagère ou étatique. YACOUBA constate que si les organisations paysannes au Sahel sont de plus en plus conscientes de leurs rôles et de leurs responsabilités, et si elles ne cessent de se développer, elles souffrent encore de faiblesses chroniques (manque d'identité paysanne, d'esprit coopératif, freins liés à la reproduction des rapports sociaux, multiplicité des sphères d'intervention, forte dépendance vis-à-vis des sources de financement extérieur...)
- Les organisations paysannes disposent d'une certaine autonomie par rapport aux instances de l'Etat partout où ce dernier reste lointain (c'est particulièrement le cas au Tchad) mais elles sont alors largement dépendantes des pouvoirs locaux quand ceux-ci sont puissants (sultanats). L'opacité de la gestion semble alors la règle.
- Trois des collectivités locales étudiées au Mali manifestent une certaine autonomie et une incontestable efficacité dans la gestion des ressources naturelles dont elles se sont donné la charge (un périmètre irrigué, une mare d'abreuvement du bétail en saison sèche, un espace forestier intervillageois). La modicité de leurs ressources propres les maintient toutefois dans une grande précarité financière .
- Les collectivités spécialisées dans l'exploitation du bois énergie manifestent une efficacité très diverse. On peut en effet observer au sein d'un même pays, comme au Sénégal ou au Mali, des situations très contrastées. Dans le Sine, l'Union des

groupements de Koulouck a obtenu du sous Préfet qu'il lui cède la gestion d'un espace forestier, ce qu'elle a fait efficacement tout en regrettant que ne lui soit pas délégué le pouvoir de police ; par contre, à proximité de Koussanar, au Sénégal oriental, les collectivités locales se sont vu refuser de pouvoir créer des brigades forestières, en substitution des services forestiers qui s'étaient pourtant avérés incapables de contrôler l'exploitation anarchique des forêts par des commerçants citadins. Au Mali, on relate des contrastes comparables entre les collectivités de Douentza (proches de Bandiagara) regroupant quatre ethnies différentes de treize villages, qui ont pu établir et faire respecter des règles de gestion de leur espace forestier (45.000 ha), contrairement à celles de Kita (à l'Ouest de Bamako) qui n'ont pu regrouper que 35 des 65 villages concernés, sans pouvoir contrôler les exploitations « sauvages » des commerçants citadins.

- L'incontestable progrès représenté par les dispositions prises par le gouvernement nigérien, dans ce même domaine de la gestion du bois – énergie, avec la législation qui a créé les marchés ruraux de bois et l'attribution d'une partie de la taxe forestière aux collectivités qui les gèrent. MONTAGNE en donne par ailleurs une description détaillée, et le projet étudié par JOLLY s'y réfère également..

En 1999, les participants de l'atelier de Koudougou consacré au bilan des expériences de gestion des ressources naturelles menées au cours des six dernières années dans le cadre du CILSS avec l'appui de l'USAID affirmaient que : (i) les huit orientations¹ du programme d'action sont entrées dans la réalité ; (ii) il y a un début d'application généralisée des techniques de GRN ; (iii) on dispose actuellement de connaissances suffisantes pour renforcer les tendances positives observées ; (iv) tout cela s'inscrit dans un contexte de changement très rapide à la fois sur les plans démographique, économique, social et technologique.

Pour notre part, nous dégagerons trois conclusions majeures : (i) le remarquable foisonnement d'initiatives locales témoigne des dispositions favorables des populations locales à prendre en main la gestion de leurs ressources naturelles (avec l'aide le plus souvent d'ONG dont il convient de souligner le dynamisme), (ii) la fragilité de la majorité des collectivités locales étudiées, que ce soit du fait de conflits internes ou externes (avec l'administration), de l'impuissance à faire respecter les règles qu'elles édictent, ou de l'insuffisance de leurs ressources financières. (iii) mais aussi, dans plusieurs cas, une réelle capacité des collectivités à prendre en main la gestion des ressources naturelles quand leur fragilité n'est que financière. Des dispositions budgétaires adéquates, dans le cadre de textes législatifs concernant la décentralisation et les marchés ruraux, seraient susceptibles d'y pallier efficacement.

5. PROBLEMES ET ENJEUX DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Abordant sous un angle plus général l'analyse des projets de gestion des ressources naturelles, BONNET constate que les comités villageois institués par les projets et l'Administration entrent fréquemment en conflit avec les structures traditionnelles, leurs intérêts pouvant être contradictoires. Il convient alors de ne pas sous estimer la légitimité des autorités lignagères, et de rechercher au contraire les bases d'un consensus. Comme l'illustre l'exemple développé

¹ a) investir dans la réhabilitation écologique ; b) appuyer la responsabilisation des communautés locales ; c) encourager la gestion décentralisée ; d) sécuriser les droits fonciers ; e) augmenter la mobilisation des fonds et l'investissement au niveau local à travers les caisses d'épargne et le crédit rural ; f) impliquer et intégrer les femmes ; g) mettre l'accent sur l'information et la formation ; h) revoir les politiques concernant la question démographique.

dans ce même ouvrage par LEVY, ce n'est pas une mince affaire, aucun équilibre ne pouvant être considéré comme acquis sur la longue durée. Il faut donc maintenir une capacité permanente de **négociation**, qui peut nécessiter le recours, selon WEBER, à ce qu'il appelle une « **médiation patrimoniale** ». Quand aux structures intercommunales de gestion, BONNET considère que les difficultés qu'elles rencontrent font qu'on ne peut actuellement promouvoir aucun modèle dont les résultats auraient été suffisamment probants.

D'HERBES *et alii* présentent quand à eux une vision particulièrement pessimiste de la gestion locale des ressources naturelles, quand ils constatent que « les rapports des populations locales directement en prise avec le milieu ne répondent que trop peu, et souvent pas du tout, au principe de responsabilité, corollaire du principe de participation. {...} Les systèmes juridiques étrangers aux pratiques locales, imposés aux acteurs locaux, se surajoutent aux systèmes locaux préexistants {se traduisant} par l'absence d'une gestion viable, à long terme, des ressources naturelles. »

L'Etat, dans sa volonté d'encadrement des collectivités locales, outrepasserait-il ses droits ? Pourtant, à l'issue de la révision détaillée qu'ils font de nombreux exemples de développement local, PLATTEAU *et alii* concluent à juste raison à l'impossibilité d'un développement significatif en l'absence d'un Etat fort, efficace et relativement impartial.

Sans doute convient-il, pour y voir plus clair, de distinguer deux domaines d'intervention de l'Etat :

- Celui de la législation foncière, pour lequel la plus grande prudence est de rigueur : il convient en effet de respecter les capacités locales de négociation et d'ajustement, en offrant par exemple des cadres juridiques diversifiés pour des contrats locaux de moyenne durée, plutôt que de « pétrifier » les situations foncières actuelles¹.
- Celui de la réglementation des marchés et de l'allocation de ressources aux collectivités locales, pour lequel le gouvernement nigérien a pris, comme on l'a vu, d'heureuses initiatives en matière de bois – énergie. Dans ce domaine il est urgent d'intervenir car la grande majorité des collectivités souffre d'une précarité financière chronique.

6. LES ENJEUX DES PROJETS DE GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES

On dispose maintenant, comme on l'a vu dans la section 3, d'une gamme variée de techniques susceptibles d'élever notablement et durablement les niveaux des productions agricoles, pastorales et forestières. Il est bien entendu indispensable que les projets de gestion décentralisée des ressources naturelles en tiennent compte et les incorporent dans leurs protocoles d'intervention.

Mais, à la suite de D'HERBES, il faut rappeler que les structures foncières, sous leur double aspect de droits coutumiers et d'usages productifs (pratiques agricoles, pastorales et forestières), conditionnent l'expression des potentialités du milieu. Il convient donc de mieux les prendre en compte dans les projets. Nombre d'entre eux, par exemple, en s'attachant à la seule résolution d'un problème spécifique (les cultures, les fourrages, le bois – énergie), font abstraction de la complémentarité des enjeux économiques et sociaux à l'échelle des terroirs, *via* les contraintes foncières et celles des systèmes de production.

¹ L'exemple du « gel » de l'opération pilote du plan foncier rural en Côte d'Ivoire est à cet égard très significatif : au vu de la complexité des situations foncières mises en évidence par les enquêtes, les instances gouvernementales ont refusé d'en entériner les résultats. (RCI/MARA 1996)

Cette approche invite à « revisiter » les projets - en cours d'exécution ou d'élaboration – afin qu'ils prennent en compte les acquis techniques disponibles, qu'ils en expérimentent les effets, tout en les resituant les composantes sectorielles dans leurs contextes productifs et fonciers, ce qui revient, par exemple :

- A ne pas omettre la composante foncière dans les activités de validation des innovations techniques sectorielles dans les terroirs villageois : au delà des paramètres habituels (résultats agronomiques ou zootechniques, disponibilité et pénibilité du travail, coûts d'établissement et d'entretien, résultats économiques) On s'intéressera ainsi au statut foncier des espaces correspondants : qui en sont les détenteurs ? dans quelles conditions – nature et durée des prestations de contrepartie - sont-ils cédés aux exploitants ? qu'en est-il des éventuelles améliorations foncières induites par l'exploitant ?
- A dépasser le cadre des approches sectorielles en intégrant les équilibres internes des systèmes de production, mais aussi en abordant les besoins de l'ensemble de la communauté villageoise, dont en particulier ceux des groupes « sensibles ». On étudiera par exemple l'amélioration de l'alimentation des femmes gestantes et allaitantes, ainsi que des enfants au sevrage, en évaluant les potentialités du terroir en matière de fruits, légumes, lait : les bas fonds offrent de ce point de vue des potentialités supérieures aux autres espaces des terroirs, mais ils peuvent faire l'objet de restrictions foncières qui en interdiraient les bénéfices à nombre de familles.
- A prendre en compte les conséquences de la croissance démographique (des hommes et des troupeaux) en évaluant leurs futurs besoins alimentaires : la gestion des ressources naturelles ne peut en effet les ignorer.
- A inviter les projets à rendre compte de la situation foncière sur l'ensemble du terroir, dans sa double nature sociale (les droits d'attribution et d'usage) et agricole (les pratiques). Cette démarche nécessite une représentation « fine » des terroirs et de leurs principaux éléments, à une échelle pertinente pour la visualisation simultanée des parcelles agricoles et des domaines fonciers.

Jusqu'à ces dernières années, ce dernier objectif n'était pas réaliste : seuls quelques géographes s'aventuraient, au titre d'études principalement académiques, à faire les fastidieux relevés de terrain nécessaires à l'élaboration d'un cadastre exhaustif. Mais actuellement, la disponibilité d'images satellitaires de plus en plus précises (*pixels* inférieurs à dix mètres), l'accès devenu aisé aux instruments de repérage de précision (GPS) et l'accroissement des possibilités de traitement de données ont permis la réalisation de nombreuses études, dont p. ex. celles de BERNARD et LOIREAU. Ce dernier auteur s'est particulièrement intéressé à la dynamique des relations ressources – usages dans des terroirs sahéliens, en délimitant des « unités spatiales de références » (voir aussi D'HERBES).

La disponibilité de ces outils ouvre des perspectives tout à fait novatrices, tant pour l'acquisition que pour le partage des connaissances :

- Actuellement, l'acquisition de données concernant la gestion des terroirs est le fait d'équipes de recherches, mais tout incite à penser que l'adoption par des institutions de développement des équipements et des compétences nécessaires pourrait être réalisée aisément, dans de cadre de projets *ad hoc*.
- Une fois établies au niveau de projets de développement, de telles représentations cartographiques des terroirs se prêteront à un partage des connaissances acquises non

seulement avec les responsables de projets sectoriels mais aussi et surtout avec les populations concernées elles-mêmes, en confrontant les données avec l'expérience des villageois (localisation, contraintes agro écologiques, droits fonciers, pratiques agricoles...)

Grâce à de tels outils, les structures foncières pourraient donc sortir de leurs actuels ghettos académiques ou débats idéologiques (pour ou contre la « marchandisation » du foncier, par exemple) pour se retrouver au cœur des connaissances indispensables à la gestion décentralisée des terroirs.

CONCLUSIONS

La révision des données disponibles amène à souligner les faits suivants :

- On dispose maintenant d'une large gamme de techniques susceptibles d'accroître notablement et durablement les productions agricoles, pastorales et forestières des terroirs ouest africains. Bien que validées techniquement en conditions paysannes, on ignore encore pour beaucoup d'entre elles les conditions de leur mise en œuvre dans les systèmes de production et les systèmes agraires.
- De très nombreux projets de gestion des ressources naturelles par les collectivités locales témoignent à la fois d'un incontestable dynamisme local, assez fréquemment d'une véritable capacité à édicter des règles « progressistes » et à les faire respecter, mais aussi d'une fragilité générale, résultant soit de l'insuffisante capacité à gérer des conflits internes ou externes soit d'une grande précarité financière.
- La composante foncière, trop rarement prise en compte par les projets, doit y être réhabilitée, pour permettre de comprendre les enjeux des différents acteurs, en amont des conflits de légitimité entre les héritiers de lignages fondateurs et les responsables élus des collectivités territoriales et des groupements sectoriels de gestion des ressources naturelles. On dispose maintenant d'outils informatiques permettant l'étude des questions foncières à une échelle pertinente et à des coûts raisonnables.
- L'Etat serait un meilleur garant de l'autonomie des collectivités locales en adoptant des mesures foncières favorisant une approche contractuelle plutôt que cadastrale, et en s'attachant à dégager des ressources financières permanentes pour les collectivités (normes budgétaires dans le cadre des lois sur la décentralisation, réglementation des marchés ruraux...).

Nous sommes ainsi conduits à proposer de « revisiter » les projets dans une démarche à la fois :

- Expérimentale, en validant sous une forme participative et avec des méthodes rigoureuses les potentialités des technologies les plus prometteuses en terme de productivité et de durabilité.
- Territoriale, en s'attachant à comprendre la situation actuelle et projeter dans l'avenir les potentialités des terroirs, sous leur triple aspect technique (agroécologique et agronomique), foncier (les droits et les pratiques) et sociologique (anthropologique et historique).
- Contractuelle, en optimisant les possibilités de gestion des conflits par les acteurs locaux eux mêmes, au besoin en faisant appel à des médiateurs¹, en prenant en compte

¹ Dont le rôle et le statut seraient à définir, à partir des expériences disponibles.

les perspectives offertes par les technologies prometteuses, et en excluant toute « pétrification » des situations foncières actuelles.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ACHARD F., HIERNAUX P., BANOIN M. (2001) : « Les jachères fourragères naturelles et améliorées en Afrique de l'Ouest » in : FLORET C. et PONTANIER R.(éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 201-239
- ACTES de KOUDOUGOU (1999) : « Consultation technique régionale sur les expériences de la gestion des ressources naturelles » Atelier organisé par le CILSS et l'UASID en décembre 1999 à KOUDOUGOU (Burkina Faso)
- AZOTONDE A.H., FELLER C., GANRY F., REMY J.C. (1998) : « Le *Mucuna* et la restauration des propriétés d'un sol ferrallitique au Sud Bénin » Agriculture et Développement n° 18 : pp. 55-61
- B.E.E. (2000) : « Evaluation du projet de développement rural de l'arrondissement d'Aguie au Niger » FIDA Rome
- BERNARD C. *et alii* (1997) : « Le SIG au service des aménagements villageois » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- BILLAZ R., HIEN V., SEGDA Z., TRAORE K. (2001) : « Systèmes de culture permanente à jachère de courte durée en zone tropicale » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 241.264
- BONNET B.(2000) : « Intégration des problématiques pastorales au processus du plan foncier rural : mission d'appui au plan foncier rural du Ganzourgou, au Burkina Faso» IRAM Paris
- BONNET B. (2000) : « Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales » IIED London
- BONNET B. (2001) : « Problématiques foncières et gestion des ressources communes : regards sur quelques situations et expériences en Afrique de l'Ouest » . Porto Alegre Brésil IRAM Montpellier.
- BUCKLES D., ETEKA A. *et alii* (1998) : « Plantes de couvertures en Afrique de l'Ouest : une contribution à l'agriculture durable » IDRC Ottawa
- CARSKY R.J., ETEKA A.C. *et alii* (2000) : « Plantes de couvertures et gestion des ressources naturelles en Afrique occidentale » IITA Ibadan .
- CHIMI O., WINTER M. (1998) : « La gestion décentralisée des Ressources naturelles au Tchad : quatre études de cas » CILSS/PADLOS
- CLOUET Y. (2001) : « Gestion des terroirs, historique et perspectives » in « Aménagement du territoire et systèmes d'information » TONNEAU J.P. et TEYSSIER A. (éd) CIRAD Montpellier pp. 9-14
- COMPAORE A. et KABORE C (1999) : « Aménagement des forêts naturelles au Burkina Faso » in « Actes de Koudougou » *opus cité*
- D'ACQUINO P., SECK S.M., CAMARA S. (2001) : « Quelles recherches en appui au processus de décentralisation pour l'aménagement du territoire ? Quelques exemples concernant le Sénégal » in « Aménagement du territoire et systèmes d'information » TONNEAU J.P. et TEYSSIER A. (éd) CIRAD Montpellier ; pp. 55-70
- DAN BARIA S. (1999) : « Evolution et perspectives en matière de gestion des forêts naturelles au Niger : quels progrès et quel avenir ? » in « Actes de Koudougou » *opus cité*
- DEBOUVRY P. (1997) : « Gestion des ressources naturelles et de l'environnement en Afrique subsaharienne francophone : les problèmes de prise de décision » CNEARC Montpellier
- DE LEENER P. (2000) : « Savoirs nouveaux, rapports nouveaux, identités nouvelles : introduction aux grands champs de recherche du PROSYNAF » ENDA GRAF Dakar
- DEYGOUT P., MARTINI P., MESCHINELLI (1998) : « Etude thématique sur l'agroforesterie au Sahel » FIDA Rome
- D'HERBES J.M., BARRIERE O., BARRIERE C., LOIREAU M. (2001) : « Espaces forestiers, espaces ressources et multi – fonctionnalité : de l'utilisation de l'espace au foncier environnement » IRD Montpellier (à paraître).

- DIALLO Y., WINTER M. (1996) : « La gestion décentralisée des Ressources naturelles au Mali : quatre études de cas » CILSS/PADLOS
- DJIDO H., MONTAGNE P. *et alii* (1997) : « L'aménagement sylvopastoral de la formation de brousse tachetée de Tiantorgon (Say) » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- FLORET C., PONTANIER R. (1993) : « Recherches sur la jachère en Afrique tropicale » Dossier MAB n° 16 UNESCO PARIS
- HARMAND J.M. , BALLE P.(2001) : « La jachère agroforestière en Afrique de l'Ouest (arborée ou arbustive) en Afrique tropicale » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 265.292
- HASSANE A., MARTIN P., REIJ C. (2000) : « Collecte et gestion des eaux pluviales au Niger : comment améliorer la sécurité alimentaire familiale et réhabiliter les terres dégradées ? » IFAD Rome
- JOLLY J.M. (1997) : « Résultats techniques et économiques de l'exploitation d'un massif forestier au Nord e Niamey » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- JOUVE P. (2001) : « Jachère et systèmes agraires en Afrique subsaharienne » ; in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 1.20
- LEGOUPIL J.C., LIDON B., BLANCHET F., JAMIN J.Y. (2001) : « Mise en valeur et aménagement des bas-fonds d'Afrique de l'Ouest » CD.ROM CIRAD Montpellier.
- LOIREAU M., D'HERBIER J.M (1997) : « Des unités spatiales de référence pour l'étude de la dynamique des relations ressources – usages dans la zone agropastorale du Sahel nigérien » in « Régulations démographiques et environnement » AUCLAIR A. *et alii* (éd) VI^e journées démographiques de l'ORSTOM Paris Septembre 1997 .pp 45-51
- LOIREAU M., D'HERBIER J.M., DELABRE E. (2001) : « Evolution et place de la jachère à travers une analyse spatiale des interactions ressources / usages au Sahel agropastoral nigérien » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 1, pp. 32.42
- LY B.T. (1998) : « Diagnostic des systèmes agraires de Diaforé et environ » WINROCK INTERNATIONAL n° 25 Montpellier CNEARC
- MADOUGOU Z. (1999) : « Vers une production agricole plus durable : progrès dans l'intégration des techniques GRN dans les systèmes de production agro-sylvo-pastoraux au Niger » in « Actes de Koudougou » *opus cité*
- MANDO A., ZOUGMORE R., ZOMBRE P.N., HIEN V. (2001) : « Réhabilitation des sols dégradés dans les zones semi-arides de l'Afrique sub-saharienne » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 241.264
- MARCHAL J.-Y. (1983) : « Yatenga. Nord Haute Volta : la dynamique d'un espace rural soudano-sahélien » Travaux et documents de l'ORSTOM n° 167
- MONTAGNE P., HOUSSENI H., LO S. (1997) : « Les marchés ruraux de bois – énergie au Niger : les modes de développement » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- MONTAGNE P., (1997) : « Les marchés ruraux de bois – énergie au Niger : outils de développement local » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- NIANOGO-SERPANTIE I. (2001) : « Une approche juridique de la jachère : exemples dans l'Ouest Burkinabé » ; in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 1, pp. 43.51

- OLINA J.P., DUGUE P. (2001) ; « Utilisation des légumineuses pour l'amélioration des jachères de courte durée et la production de fourrages au Cameroun septentrional » ; in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 1, pp. 561.568
- OUEDRAOGO B.L. (1998) : « L'expérience des groupements *Naam* dans la lutte contre la désertification au Burkina Faso » in ROSSI *et alii* (ed.) : « Sociétés rurales et environnement » Khartala, GRET, Regards pp. 203-212
- OUEDRAOGO M. *et alii* (2001) : « Etudes d'impact des actions de CES, agroforesterie et intensification agricole dans le plateau central du Burkina Faso » FIDA Rome
- PARE L., THIEBA D. (1998) : « La sécurisation foncière au Burkina Faso » Archives royales des Pays Bas. La Haye
- PLATTEAU J.P., ABRAHAM A. (2000) : « Imperfection des communautés rurales traditionnelles et développement participatif » Ministère des Finances Paris Note pour la réunion de la BM concernant l'économie du Développement.
- RCI/MARA, BM, CIRAD/SAR (1996) : « Evaluation de l'opération pilote du Plan Foncier Rural » CIRAD Montpellier.
- ROOSE E., KABORE V., GUENAT C (1999) : « Le *Zai*, fonctionnement et limites d'une pratique traditionnelle africaine de réhabilitation de la végétation et de la productivité des terres dégradées en région Soudano Sahélienne (Burkina Faso) » Les Echos du COTA N° 83 ; juin 1999. Bruxelles
- SWANSON R., HASSAN I (1998) : « La gestion décentralisée des Ressources naturelles au Niger : rapport final » CILSS/PADLOS
- TEYSSIER A. (2001) : « Du terroir au territoire : l'évolution d'un projet de développement rural au Nord Cameroun » in « Aménagement du territoire et systèmes d'information » TONNEAU J.P. et TEYSSIER A. (éd) CIRAD Montpellier ; pp.15-29
- VERHAEGEN E. (1998) : « Pouvoir local et gestion des Ressources Naturelles au Burkina Faso » in ROSSI *et alii* (ed.) : « Sociétés rurales et environnement » Khartala, GRET, Regards pp. 177 198
- WEBER J. (1996) : « Conservation, développement et coordination : peut-on gérer biologiquement le social ? » Colloque Panafricain de gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables et du développement durable. Hararé juin 1996.
- WINTER M., KANE O. (199-) : « La gestion décentralisée des Ressources naturelles au Sénégal : quatre études de cas » CILSS/PADLOS
- YACOUBA M. (1999) : « Les organisations paysannes au Sahel : évolution et perspectives » in « Actes de Koudougou » *opus cité*
- YOSSE H., KAYA B., SANOGO M. (2001) : « La jachère améliorée au Mali méridional » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotext Paris Volume 1, pp. 569/576

L'ÉMERGENCE DES QUESTIONS FONCIÈRES DANS LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT AU BURKINA FASO

Bernard TALLET
IRAM
Université de Paris 1
IRD. UR« Régulations foncières »

La présentation d'une intervention dans l'Ouest du Burkina Faso abordant la question foncière va permettre de réfléchir aux modalités de la participation sur un thème à la sensibilité politique certaine.

Le but de cette présentation est d'introduire la discussion sur les conditions et les formes de la participation paysanne à un moment de l'histoire agraire de l'Afrique Noire où les changements dans les modalités de gestion foncière sont si forts et rapides qu'ils bouleversent les pratiques sociales et multiplient les incertitudes.

La proposition repose sur l'examen d'une situation particulière, à savoir l'évolution des pratiques foncières dans l'Ouest du Burkina Faso ; trois étapes sont proposées : un éclairage sur la situation foncière dans cette zone de colonisation agricole, la présentation de l'étude de faisabilité d'une opération pilote de sécurisation foncière et découlant de cette contextualisation, une réflexion sur la participation.

1 - LA COMPLEXITE DE LA SITUATION FONCIERE DANS LA VIEILLE ZONE DE COLONISATION AGRICOLE

Concentrant l'essentiel de la production cotonnière et régulièrement excédentaire en céréales, la région ouest représente un enjeu économique majeur pour le pays. Depuis les années quatre-vingt, les préoccupations sont orientées vers le renforcement et le maintien des capacités productives du milieu dans le cadre de la politique nationale de gestion des terroirs¹.

Cette région reste marquée par l'ampleur des changements démographiques, découlant de mouvements migratoires forts dont rendent compte les recensements de population (1975, 1985 et 1996). A un accroissement démographique très fort entre 1975 et 1985 succède un rythme voisin de la moyenne nationale ; cela signifie que la région n'est plus un centre majeur d'attraction : à l'échelle nationale, les fronts de migration touchent d'autres provinces plus méridionales. Les provinces du Houet et des Banwa notamment peuvent être considérées, sur le plan des dynamiques démographiques, comme des zones de « vieille » colonisation agricole où la migration s'inscrit dans la durée et où les enjeux portent sur la définition de droits fonciers reconnus aux autochtones et aux migrants installés durablement.

¹ L'IRAM est impliqué depuis les années 90 dans cette région avec le démarrage du Projet de Développement Rural Intégré/Houet, Kossi, Mouhoun (PDRI/HKM) dont la première phase a duré de 1991 à 1996. Voir le document de capitalisation : « Cinq années d'expérience en gestion des ressources naturelles et en développement local », PDRI/HKM, IRAM. 1996.

1.1 Les changements fonciers dans le département de Padéma²: l'émergence de nouveaux enjeux

Dans cette région du Burkina, les enjeux fonciers sont dominés par le développement de la culture du coton et par les contre-coups de l'arrivée massive de migrants depuis les années 70. Aussi les tensions foncières actuelles doivent-elles être replacées dans leur contexte historique, un ensemble de changements rapides et importants ayant affecté les modalités d'accès à la terre.

1.1.1 L'évolution historique des règles et des pratiques dans l'accès au foncier

La référence aux règles coutumières d'accès à la terre -ouverture de nouveaux champs- reste très présente. Dans chaque village du département de Padéma, des récits similaires ont permis de reconnaître les droits conférés aux premiers occupants dont les descendants assurent les fonctions de « maître de terre » ou « chef de terre ». Toutes les installations postérieures –de familles autochtones ou de familles migrantes- ont été faites après accord des chefs de terre et information sur les interdits à respecter.

Cette primauté reconnue aux chefs de terre s'est accompagnée d'une série d'évolutions ; sur cette base, il est possible de découper le temps en trois grandes périodes :

Jusqu'en 1970 : la gestion coutumière des terres est la règle dominante

Conformément à la coutume, c'est le chef de terre (souvent l'homme le plus âgé du village) qui décidait de l'octroi des parcelles aux autochtones comme aux allochtones. Les migrants, après avoir sollicité directement ou par l'intermédiaire de leur logeur autochtone le responsable coutumier, pouvaient obtenir l'exploitation d'une portion de terroir sans limitation d'étendue ni limitation de durée. En échange, les migrants s'engageaient à respecter les interdits locaux (ne pas séduire une femme mariée, ne pas faire l'amour en brousse, ne pas voler, ne pas verser le sang...). L'accord était scellé par un sacrifice, réalisé par le chef de terre, qui engageait solidement les deux parties.

Cette très large hospitalité (les migrants arrivés dans les années 50 et 60 ont acquis de grandes superficies) pouvait se comprendre par le besoin de sécurité, alors très vif, des populations bobo. Jusque dans les années 60, en effet, les populations des huit villages autochtones étaient de faible effectif et isolées sur de vastes territoires. Deux stratégies d'accueil étaient simultanément développées : les migrants étaient soit installés dans le village afin de renforcer son poids démographique (dans le village de Lahirasso les premiers migrants se sont vu offrir une case) soit établis dans des hameaux de culture éloignés du village ; l'objectif pour les autochtones était de « marquer » leur territoire vis-à-vis des autres villages bobo. Le village de migrants de Zongoma dépendant de Padéma situé au nord de Séguéré, et le village de migrants de Nematoulaye, dépendant de Kimini localisé au sud de Ban (situé dans le département limitrophe de Kouka, province des Banwa), ont probablement été créés à cette fin.

² Le département de Padéma a été retenu pour l'expérience de projet pilote de sécurisation foncière ; l'IRAM a assuré l'étude de faisabilité.

1970-1985 : nouvelles règles et nouvelles pratiques

A partir du milieu des années 70, le contrôle de la terre échappe aux chefs de terre au bénéfice des chefs de lignages. Le terroir est partagé de façon approximative entre les grandes familles (cette imprécision des limites des domaines lignagers formera plus tard une source de litiges entre autochtones). Parallèlement, les premiers migrants obtiennent des autorités coutumières des droits délégués pour installer sur la portion de territoire qui leur a été cédée les migrants de la seconde vague. C'est ainsi que le chef Samo de Zongoma et le fondateur Mossi de Nematoulaye ont installé des centaines de familles Mossi sur le département. Progressivement, les chefs de terre ne sont plus tenus informés des transactions foncières. Ce débordement rapide des anciennes règles coutumières s'explique par l'arrivée de migrants de plus en plus nombreux et surtout par l'émergence de la culture du coton dans le département qui entraîne la valeur commerciale de la terre. L'évolution de la contrepartie symbolique du « don » de terre en travail puis en argent est à cet égard très révélatrice du nouvel enjeu que représente le contrôle de l'accès au foncier.

1985- 2000 : la remise en cause des accords passés

A partir du milieu des années 80, le contrôle de la terre par les chefs de lignage « glisse » vers les chefs de familles et les jeunes adultes autochtones. De leur côté, les premiers migrants ne sont plus informés des installations réalisées entre allochtones sur le domaine dont ils sont responsables. Dans cet espace saturé, qu'est le département de Padéma à la fin des années 80, on observe surtout l'apparition de nouvelles pratiques foncières qui viennent se substituer aux anciennes : la location des terres et le retrait des terres allouées aux agriculteurs allochtones et aux éleveurs.

La terre, aujourd'hui, n'est en effet plus cédée mais louée. Les contrats de location, pour une durée le plus souvent annuelle, sont établis oralement entre les migrants de seconde génération et les jeunes autochtones. Le loyer est payé avant la récolte.

Les retraits partiels ou totaux des terres s'opèrent auprès des migrants de première génération, et deviennent au fil des années de plus en plus fréquents. Les autochtones expliquent qu'ils ont besoin des terres des migrants pour installer les jeunes autochtones devenus chefs de famille. Ces retraits poussent des familles entières, installées parfois depuis deux ou trois décennies, à quitter le département pour rechercher des terres libres au sud (notamment dans le département de Karankasso Vigué ou dans les provinces plus méridionales, ultimes espaces de front pionnier du pays).

Ainsi, d'un accès très libéral à la terre, on est passé progressivement à une fermeture complète du système.

L'accroissement de la pression démographique, migratoire et naturelle, l'augmentation des besoins monétaires permettent de comprendre les transformations de l'accès au foncier dans un sens de plus en plus contraignant. Au fil de la saturation foncière et du développement des cultures de rente, la terre est devenue un bien rare, et son contrôle un enjeu essentiel pour la reproduction des communautés paysannes. En l'espace d'une génération la « peur du plein » a succédé à la « peur du vide ».

En s'individualisant, le contrôle foncier est devenu plus fragile. En se monétarisant, les contrats se sont complexifiés et sont devenus plus précaires.

Ces évolutions illustrent la perte de contrôle centralisé de l'installation des migrants. Elles témoignent aussi de la grande facilité avec laquelle les migrants ont pu accéder à la terre. Elles éclairent également la situation complexe actuelle où la saturation foncière vient souligner les limites atteintes par les mécanismes habituels d'accès à la terre.

1.1.2 Une situation présente source de tensions et de conflits

La situation conflictuelle apparaît surtout en deux domaines :

- les conflits agriculteurs/éleveurs entraînés par les dégâts aux cultures et par l'obstruction des voies d'accès aux zones de pâturages et aux points d'eau ;
- l'amorce d'un mouvement de retrait des terres aux migrants. Si l'ampleur des retraits est difficile à quantifier, ce mouvement illustre la montée des tensions autour du contrôle du foncier.

Les retraits de terres sont l'aspect le plus visible d'un mouvement plus profond face au sentiment nouveau de saturation foncière, qui se traduit aussi par :

- la remise en cause des accords antérieurs entre autochtones et migrants. La pratique traditionnelle des dons coutumiers est en voie de disparition, remplacée par des formes diverses qui visent à préciser les conditions d'accueil (par exemple durée, superficie, conditions de mise en valeur...).
- l'apparition de nouvelles pratiques foncières avec l'essor des locations³. Par contre, le département de Padéma ne semble pas connaître de processus de vente de terre.

Les demandes de renégociation des accords fonciers, l'essor des locations semblent traduire un processus d'instabilité croissant. Cette instabilité s'accompagne d'une relecture des étapes historiques de la migration et d'une réinterprétation des anciens accords. La réinterprétation par les autochtones des anciennes règles d'accès à la terre est un aspect remarquable : les reformulations, essentiellement le fait des jeunes, sont des précisions apportées sur la durée, l'étendue et les droits d'exploitation des parcelles anciennement cédées et ont visiblement pour but de justifier les pratiques foncières actuelles, notamment les retraits de terres.

Sur la durée :

- Les jeunes précisent que la terre n'a jamais été « donnée » mais « prêtée » aux migrants et qu'en cas de nécessité il était entendu que la terre pouvait être retirée pour être accordée à un autochtone. Dans les faits, cette dernière clause n'a probablement jamais été exprimée avant le milieu des années 70 où l'espace disponible semblait illimité et donc l'empêchement de l'installation de nouvelles familles autochtones par l'établissement d'une famille de migrants inexistant.
- Pour les jeunes autochtones de Lahirasso, la terre était cédée pour une courte durée. Ils expliquent que le système de rotation des champs cultivés tous les trois-quatre ans imposait au migrant d'abandonner la parcelle en jachère et à réclamer régulièrement aux autochtones un autre espace à défricher.

³ Ce mouvement a été l'objet d'une étude présentée sous le titre : « Transactions et conflits fonciers dans l'Ouest du Burkina Faso. Le cas des départements de Bama et Padéma ». J. BAUD. Revue Géographique, 2001-13, UMR PRODIG. Paris. 110p.

Sur l'étendue :

- Selon les autochtones de Kimini, les superficies de terre étaient délimitées en largeur et en profondeur et matérialisées par des éléments naturels : arbre, rocher, marigot... Dans de nombreux cas de cession de terre, pourtant, la délimitation en profondeur n'était pas précisée. La superficie accordée dépendait de la capacité de travail du migrant.

Sur les droits d'exploitation :

- L'interdiction faite aux migrants de planter des arbres, de crainte qu'ils ne s'approprient pour la durée de vie des plantations la portion de terre plantée, est une règle récente. A Zongoma notamment, les migrants étaient autrefois autorisés à planter des arbres.

De leur côté, les migrants tendent également à réinterpréter les accords anciens. Quoique très réservés dans leur propos, ils estiment par exemple que la terre allouée aux premiers migrants devrait naturellement être allouée aux enfants des migrants sans négociation d'un nouveau contrat.

Au cours des discussions, les propos véhéments ou au contraire les lourds silences ont montré l'âpreté des enjeux fonciers en pleine évolution. La compréhension de ces évolutions doit être éclairée par le jeu des différents acteurs impliqués dans la gestion foncière.

1.2 Un jeu d'acteurs multiples dominé par des intérêts contradictoires

Un premier aperçu de la complexité du rôle des différents acteurs peut être dressé en montrant d'une part les cas de figures attendus en zone cotonnière et en zone de migration, et d'autre part l'émergence de formes nouvelles.

1.2.1 La difficile cohabitation spatiale entre agriculteurs et éleveurs

Même si le département de Padéma, à la différence d'autres zones du pays bobo, n'est pas un secteur de relations fortes et traditionnelles entre Bobo et Peulh, la présence de campements peulh est attestée dans plusieurs terroirs depuis une trentaine d'années. Ces campements servent de relais au cours du grand mouvement de transhumance entre le nord (département de Barani) et le sud (zone de Sidéradougou) mettant à profit par exemple les pâturages de la plaine inondable et le gué sur le Mouhoun de Lahirasso. Le département de Padéma connaît deux grandes périodes de passage des troupeaux transhumants, à la descente au moment des récoltes, à la remontée au moment des semis avec le retour des pluies. Le renforcement des campements peulh semble correspondre aussi à l'augmentation du confiage du bétail capitalisé par les exploitants cotonniers.

Augmentation des effectifs du bétail et forte augmentation des superficies cultivées se sont conjuguées pour entraîner la multiplication des difficultés et un sentiment généralisé d'incompréhension entre agriculteurs et éleveurs.⁴

⁴ Sur ce thème de la place de l'élevage en zone cotonnière, le numéro de la revue Grafigéo consacré à l'Ouest du Burkina contient un article qui relate les tentatives de gestion de l'élevage au moment de la 1^{ère} phase du PDRI/HKM, « La recherche d'une démarche participative d'aménagement de l'espace. Quelles perspectives d'avenir pour l'élevage en zone cotonnière ? » pp.81-98

1.2.2 La dégradation des relations entre autochtones et migrants

C'est l'illustration des changements intervenus en une trentaine d'années. La description des conditions d'accueil des premiers migrants, dans une situation de vastes espaces forestiers non exploités, montre le renversement complet de perception de l'espace. Pour schématiser ce renversement, il s'agit du passage d'un accès à la terre très facile pour les migrants à une situation de fermeture progressive des capacités d'accueil par la fixation de conditions de plus en plus restrictives pour l'exploitation des terres prêtées. Cela traduit une radicalisation des oppositions antérieures ; autochtones et migrants s'affrontent de plus en plus durement pour le contrôle des terres cultivées.

A l'intérieur du département, il existe une mosaïque de situations correspondant à la diversité des accords entre les différentes communautés ; mais le fait marquant est la remise en cause des droits concédés antérieurement aux migrants. Ceci entraîne un sentiment d'inquiétude chez les migrants et renforce l'instabilité des tenures foncières (réduction de la durée des prêts, récupération de terres, ...).

Dans ce contexte, la capacité de dialogue entre les différents groupes semble fortement liée à des circonstances locales (volonté ou non de la part des responsables de calmer les tensions : plus ou moins grande volonté de respecter les accords traditionnels ou d'introduire de nouvelles modalités, ...).

C'est dans ce contexte extrêmement mobile que s'opèrent deux changements majeurs :

- l'impact de l'accroissement démographique qui accélère le sentiment de fin des terres disponibles, et qui contribue à l'émergence d'une vision beaucoup plus économique des relations à la terre ;
- le renouvellement des générations. La génération (chez les autochtones comme chez les migrants) qui avait conclu les accords initiaux dans les années 70 est en cours de disparition, remplacée par une nouvelle génération qui ne se sent pas forcément liée par les termes des premiers accords. Ce renouvellement introduit de nouvelles données dans le jeu des différents acteurs sociaux

1.2.3 L'arrivée de nouveaux acteurs

L'impact de l'arrivée d'une nouvelle génération aux commandes des exploitations agricoles prend une dimension majeure dans les modes d'accès à la terre,⁵ comme cela a été étudié dans le département de Kouka, voisin de Padéma.

Cette révolution dans les modes d'accès à la terre apparaît dans les visions foncières, de plus en plus contradictoires entre les responsables autochtones ou migrants chargés de la gestion foncière. Aujourd'hui, ce jeu est rendu encore plus complexe par l'arrivée de nouveaux acteurs.⁶

⁵ Cet angle d'approche a été privilégié dans les travaux de Lancinan Paré. Voir. « Dynamiques foncières et changements sociaux dans l'aire cotonnière. L'émergence de nouvelles pratiques foncières dans le département de Kouka, in. « Visages de l'Ouest burkinabé. Dynamiques socio-spatiales d'un ancien front pionnier »

⁶ Cette expression désigne l'ensemble des personnes qui investissent temps et argent dans les activités agropastorales, tout en ayant une autre activité (fonctionnaires en activité ou à la retraite, opérateurs économiques, hommes politiques...).

Acteurs et visions foncières

	Nouvelles générations d'autochtones	Nouvelles générations de migrants	Nouveau acteurs
Visions foncières	<ul style="list-style-type: none"> • La terre est un "bien" économique • Les rapports fonciers sont des rapports marchands • La fonction sociale constitue l'exception. L'appropriation de la terre est (et doit) être autochtone 	<ul style="list-style-type: none"> • La fonction sociale est la règle • Le droit de hache vaut droit d'appropriation • La mise en valeur appelle une affectation permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • La terre est un "bien" économique • Une source de revenu • Elle doit être possédée en propriété privée car apport de capitaux importants

. source : Paré, L

Cette confrontation d'acteurs se répercute sur les modes d'accès à la terre où la précarité l'emporte sur la durée qui fondait les anciens modes de tenure foncière. Ce changement radical se traduit par la transformation du contenu des transactions, la plupart se faisant de plus en dehors du cadre légal.

Modes principaux d'accès à la terre hier et aujourd'hui

Modes traditionnels (hier)	Modes dominants actuels (aujourd'hui)
<ul style="list-style-type: none"> • Don • Prêt de longue durée 	<ul style="list-style-type: none"> • Prêt de courte durée • Prêt saisonnier • Location de courte durée • Location saisonnière • Contrat de labour • Achat

. source :Paré,L

Les transactions aujourd'hui : acteurs et contenu

Contenu	Durée	Forme	Médium	Acteurs preneurs
Transaction				
Prêt de courte durée	2 à 4 ans	Orale	Céréales	Nouveaux migrants et migrants de seconde génération
Prêt saisonnier	1 an	Orale	Céréales	Nouveaux migrants et migrants de seconde génération
Location de courte durée	2 à 4 ans	Orale et écrite	Argent	Nouveaux migrants et migrants de seconde génération
Location saisonnière	1 an	Orale	Argent	Nouveaux migrants
Contrat de labour	Variable de 1 à 4 ans	Orale	Labour	Migrants équipés et autochtones non équipés
Achat	Longue durée	Orale et écrite	Argent	Nouveaux acteurs, migrants de seconde génération, autochtones citadins

. source : Paré,L

Les modifications en cours, très importantes, sont le signe de ruptures et traduisent des adaptations inachevées. C'est en réponse à cette analyse de la situation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso qu'a été élaborée une proposition d'intervention foncière dans le département de Padéma.⁷

2 - LES MODALITES D'UNE INTERVENTION FONCIERE

Dans l'impossibilité d'entrer dans le détail de l'élaboration d'un projet de sécurisation foncière, seuls les aspects essentiels de la démarche sont présentés: objectifs et axes de travail, approche méthodologique, ceci afin de montrer les fondements sur lesquels repose la participation de la population.

2.1. Objectifs d'une intervention dans le domaine foncier en zone de colonisation agricole

Dans le contexte de Padéma, trois séries d'objectifs peuvent être identifiées au cours d'une démarche progressive de sécurisation foncière.

Objectifs immédiats :

- rétablir le dialogue entre les différentes communautés,
- réduire les tensions actuelles.

Objectifs à court terme :

- clarifier la situation foncière actuelle (identification de l'organisation spatiale),
- clarifier les pratiques foncières (catégories de droits, mécanismes de prêts, de location...).
-

Objectifs à moyen terme :

- permettre le fonctionnement d'organes locaux de régulation foncière,
- permettre l'enregistrement des droits fonciers.

Pour arriver à réaliser ces objectifs, il est proposé de structurer l'intervention autour de quelques grands thèmes de travail.

2.2. Axes de travail et approche graduelle

La mise en œuvre de l'approche de sécurisation foncière s'organise autour de trois axes de travail complémentaires :

- repérage et cartographie de l'organisation foncière : découpage de l'espace en maîtrises foncières, en domaines lignagers, en unités d'exploitation.
- rétablissement du dialogue par la promotion d'instances locales de régulation foncière.
- appui à la formalisation de pratiques contractuelles de contrôle foncier (clarification des droits concédés, élaboration de différents types de conventions).

⁷ Il s'agit de la présentation de l'étude de faisabilité d'une opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso, étude réalisée par l'IRAM (B.TALLET, S.SANOU, R.BALAC) et financée par l'AFD, en 2000..

La proposition d'une démarche en plusieurs temps (correspondant aux trois séries d'objectifs) structurée autour d'axes de travail complémentaires répond à l'analyse de la situation foncière dans le département de Padéma :

- La nécessité d'une approche pragmatique et souple :
 - * pour répondre à la situation de tension grave (conflits, retraits de terre, rupture de dialogue entre communautés),
 - * pour tenir compte de la diversité des situations selon les villages (présence de la 1^{ère} génération de migrants, nouvelles générations, volonté affichée ou non de travailler ensemble).

Cette situation réclame une étape première, préalable, d'information, de sensibilisation reposant sur une équipe de projet perçue dans un rôle de médiateur.

- Le démarrage d'un dialogue autour des préoccupations foncières des acteurs ruraux passe par le repérage et l'analyse conjointe (équipe du Projet-population locale-Administration) de l'organisation de l'espace : ceci doit permettre l'identification des gestionnaires (droits d'appropriation), des utilisateurs (droits d'exploitation) du foncier. Ce repérage doit permettre de clarifier la nature des droits concédés et les évolutions en cours (du type location, évolution mise en lumière par l'étude sur les transactions foncières). Sur la base de ce repérage et du dialogue qui l'accompagne, il est possible alors d'initier une formalisation des instances de négociation et des contrats fonciers, étape majeure dans la démarche de sécurisation foncière.

2.3. Approche méthodologique

Il est important d'en préciser les conditions de mise en œuvre et les principes.

2.3.1 Mise en œuvre graduelle et chronogramme prévisionnel

La proposition méthodologique a été élaborée en essayant de répondre aux trois séries d'objectifs à atteindre au cours de l'opération pilote. La réalisation de ces objectifs se superpose à un calendrier prévisionnel d'exécution :

Découpage en période	Objectifs à atteindre	Délai de réalisation
Temps 1	Rétablissement du dialogue	1 an
Temps 2	Clarification de la situation foncière	2 ans
Temps 3	Formalisation des accords fonciers	2 ans

Ce premier cadrage répond à plusieurs préoccupations :

- prendre en compte les spécificités des relations socio-foncières en zone de colonisation agricole : la phase préliminaire de dialogue et la recherche de clarification de la situation

foncière sont un préalable indispensable avant d'aboutir à des accords socialement acceptables par toutes les parties.

- travailler à l'échelle du département, ceci afin de couvrir l'ensemble des situations locales (la diversité observée peut servir d'élément de comparaison entre les villages et favoriser une dynamique d'entraînement lors des négociations foncières), mais aussi de correspondre à l'entité administrative du département (association étroite du préfet à l'action de sécurisation foncière).

2.3.2 Eclairage sur les méthodes et principes d'intervention

L'accord sur une démarche graduelle de sécurisation foncière impose de prendre au sérieux les exigences du dialogue et de la négociation de nouvelles règles collectives de gestion de l'espace. Cela suppose de disposer du temps nécessaire pour impliquer et responsabiliser les populations locales : c'est ainsi que l'opération pilote a été conçue pour une durée de 5 ans permettant :

- une démarche progressive, reposant sur des objectifs successifs à atteindre (objectifs immédiats de rétablissement du dialogue social ; objectifs à court terme de clarification des pratiques foncières ; objectifs à moyen terme de régulation et de formalisation des pratiques foncières).
- une périodisation de l'intervention. La durée globale du Projet étant prévue pour 5 ans, un élément important est la fixation préalable de repères temporels. C'est ainsi que le dispositif d'intervention est conçu en 3 temps (1 an/2 ans/2 ans). Chaque période fait l'objet d'une évaluation interne ou externe : constat des avancées, bilan des actions, élaboration de programmes de travail. La souplesse de la démarche d'intervention doit, en retour, s'accompagner d'un cadrage de l'action précis.
- une approche contractuelle qui doit combiner autonomie dans l'action, obligation de résultats et actualisation régulière. Ceci passe notamment dans les relations avec les populations par la tenue d'ateliers villageois, par l'organisation d'ateliers d'évaluation.
- une définition progressive des méthodes et outils nécessaires à la formalisation des accords fonciers. Si les méthodes d'animation devant permettre la clarification des pratiques foncières doivent être définies au moment du démarrage de l'intervention, la phase d'aboutissement ne peut qu'être esquissée au préalable : son contenu même doit découler du travail d'animation et des attentes exprimées par les populations. En ce sens, il est proposé que le temps 3 (4^{ème} et 5^{ème} années de l'intervention) soit précédé de l'organisation d'une mission d'appui et d'orientation chargée de dresser le bilan de l'avancée du travail et de définir les méthodes et outils indispensables à la réussite du temps 3.

La précision apportée à définir le contenu des évaluations annuelles est la contre-partie indispensable au sérieux d'une démarche souple et graduelle. Si tous les aspects d'une approche méthodologique basée sur l'implication des populations locales ne peuvent être définis au préalable, il est alors important de clarifier les étapes où s'opèrent les évaluations périodiques (bilan du travail, définition des programmes de travail).

3. QUELLE PARTICIPATION ? OU COMMENT DEPASSER LES BLOCAGES ?

La proposition présentée part du constat qu'il existe une situation conflictuelle et que les attentes sont contradictoires en ce qui concerne la clarification des règles foncières. La tension forte découle de visions contradictoires qui, au démarrage, interdisent une participation équitable : dans les débats publics sur les questions foncières, les migrants n'ont pas autorité pour s'exprimer ; et la tentation est grande de jouer sur les rapports de force numérique : les migrants sont majoritaires dans les villages !

La conscience des risques de dérapage est à la base de propositions qui cherchent les moyens de dépasser les blocages actuels.

3.1. Retrouver la voie du dialogue

L'initiative de lancer un projet de sécurisation foncière dans la zone de colonisation agricole n'est pas une initiative endogène ; elle vient de la volonté des bailleurs de fonds (en l'occurrence l'AFD ; mais la Banque Mondiale finance par ailleurs le volet foncier du PNGT, Programme National de Gestion des Terroirs), inquiets de la dégradation de la situation foncière. De leur côté, les pouvoirs publics, enfermés dans les contradictions du dispositif légal issu de la RAF (Texte portant Réorganisation Agricole et Foncière au Burkina), ne parviennent pas à définir une attitude claire.⁸ Dans ce contexte, la structure « Projet » se trouve dans une position-clef de maître d'œuvre, chargé de conduire l'opération.

En position d'appui aux populations, la structure « Projet » occupe un positionnement double au cours du déroulement de l'opération :

- rôle de médiateur, entre des attentes contradictoires ; elle assure la circulation de l'information et favorise le rétablissement du dialogue en phase de démarrage.
- force de proposition ; avec l'avancement du travail, elle aide les populations à clarifier les accords.

Cette manière de faire du Projet est essentielle pour ouvrir des perspectives aux débats au sein des villages et à l'intérieur des différentes communautés. Des éléments permettent d'illustrer ce rôle : recherche d'accords sur les règles du jeu foncier (en matière de retraits de terre, de ventes occultes : qu'est-ce qui peut se faire ou ne pas se faire ?) ; définition de repères en matière de typologie des droits (contenu des droits d'exploitation, des locations, des « ventes ») ; analyse des risques liées aux évolutions « spontanées » comme les locations de courte durée, en contradiction avec les besoins d'investissements productifs.

Cet appui à la clarification débouche sur des réponses que le « Projet » apporte aux attentes villageoises : appui à l'élaboration de règles de gestion, appui à la formalisation des droits fonciers.

Ce positionnement du « Projet » est complété par le choix de l'échelle d'intervention, le niveau départemental (entité administrative de base au Burkina, avec un Préfet à sa tête). Ce

⁸ Ce texte issu de la période révolutionnaire, en 1984, a connu des « relectures », des modifications successives (1991, 1996) sans pour autant clarifier la position de l'Etat sur le devenir de la législation foncière.

choix éclaire la volonté d'éviter l'enfermement dans le « local » et découle de l'analyse des expériences des projets gestion de terroir où souvent les initiatives locales (les opérations de zonage, les règles d'aménagement, de gestion,... élaborées par les populations) ont été vouées à l'échec faute de reconnaissance administrative et juridique à un niveau supérieur. Sur les questions foncières, sans l'implication de l'Administration (le Préfet comme représentant du pouvoir politique et le Service des Domaines comme garant des adaptations juridiques), le risque d'enfermement et d'échec est grand.

Ce souci est à l'origine de la proposition d'un cadre départemental d'orientation, lieu de concertation tripartite (Administration/Services techniques, Projets/Représentants de la population), prolongement des forums départementaux initiés par le PDRI/HKM dans sa zone d'intervention⁹.

Ce cadre départemental, au démarrage de l'opération est un lieu d'information, de concertation, de présentation des activités ; il peut être une préfiguration des instances de régulation foncière qui devraient émerger du travail de sécurisation foncière : instance de règlement des conflits (un peu à l'image du Tribunal Départemental de Conciliation actuel), lieu de rencontre des commissions foncières villageoises, cadre de maintenance des documents fonciers.

La clarification progressive des attributions du cadre départemental est une condition évidente pour soutenir l'effort de régulation foncière à l'échelle villageoise (validation des décisions prises localement, en s'assurant que les procédures ont respecté les exigences de transparence, d'équité ; rôle d'instance de recours où peuvent être examinées les demandes d'appel). Il est évident aussi que l'Administration locale n'appuiera ce processus qu'à la condition de recevoir des signaux clairs des niveaux provincial et national, ce qui souligne bien la nécessaire articulation des échelles (élément pris en compte dans le comité de pilotage du Projet).

Toutes ces remarques montrent que les conditions de la participation de la population dépendent de l'environnement politique et institutionnel dans lequel s'inscrivent les démarches de dialogue.

3.2. Construire le dialogue

Imaginer la résolution progressive des situations conflictuelles dans un département comme Padéma, c'est trouver les moyens de faire que les accords découlent de discussions, de négociations à l'échelle locale, suite à une démarche non pas imposée de l'extérieur, mais soutenue par un environnement favorable.

La définition d'une démarche graduelle est au centre de cette préoccupation pour permettre une participation réelle de la population aux décisions. Ce débat a été bien illustré au cours de l'étude de faisabilité où les termes de références poussaient à adopter une approche du type PFR (Plan Foncier Rural, en cours à ce moment-là en Côte d'Ivoire) avec un recours à des méthodes et outils cartographiques lourds ; il a été nécessaire d'argumenter pour choisir une autre option, reposant sur une approche progressive, laissant la marge de manœuvre aux

⁹ Le cadre proposé s'apparente à l'initiative du PDRI/HKM par l'interface que les forums départementaux ont créé entre l'administration, les services techniques et la population. Cependant, le mode de désignation des représentants, les thèmes de discussion, les enjeux,... sont différents d'une structure qui a pour finalité la discussion et le financement de projets villageois d'infrastructures.

populations et à l'équipe du Projet d'élaborer peu à peu le choix des outils. Le recours à des outils apparaît comme un élément second par rapport à la priorité accordée à la dynamique d'animation ; ici s'opère peut-être la différence avec l'approche de type PFR. La construction d'un dialogue permet de clarifier les accords existants, d'en inventer de nouveaux ; la formalisation appuyée sur des relevés cartographiques, sur des contrats écrits vient conclure un processus de négociation.

L'autre élément de prise de décision réelle des populations concerne les modalités des lieux et des formes du débat. Il est proposé des ateliers villageois où de manière ouverte puissent être débattues les questions foncières. Le travail important concerne l'appui systématique pour que le débat progresse sur les points importants conditionnant la sécurité foncière (clarifier les règles locales de gestion foncière ; clarifier le contenu des accords conclus entre individus, entre groupes ; assurer l'information, la publicité sur les accords ; régler, arbitrer en premier recours les conflits). Sur la base de ce travail, il est attendu une transformation progressive des instances villageoises en une structure reconnue juridiquement (sur le modèle des commissions villageoises de gestion des terroirs, créées par la RAF), afin de jouir de la légitimité nécessaire aux décisions prises. Ici aussi, comme pour les outils, la reconnaissance n'est pas un préalable, mais vient d'un choix et d'une décision qui traduisent l'avancée du travail et accompagnent la maîtrise progressive de la démarche de sécurisation foncière.

La volonté de laisser la population construire sa démarche progressivement a bien sûr des contre-parties, notamment en termes de temps ; l'appropriation d'une démarche complexe, portant sur des enjeux fonciers forts, ne peut se faire rapidement, sans risque majeur de dérives, d'incompréhensions, d'adhésion superficielle.¹⁰ La construction progressive de la démarche de travail est en apparence en contradiction avec le cycle des projets ; cette difficulté peut être levée par un système d'évaluations régulières permettant d'adapter le contenu et le rythme des programmes de travail aux exigences d'une véritable implication des populations à la recherche de solutions à leurs difficultés, à l'élaboration de compromis viables dans la durée.

La présentation laisse dans l'ombre des aspects importants de l'analyse des conditions à remplir pour assurer une véritable participation des populations à la prise de décision - par exemple la question de la composition des instances locales n'est pas abordée.¹¹ Mais la proposition est faite pour que des instances locales deviennent un lieu d'élaboration de nouvelles normes, de lois, et que ces initiatives soient relayées aux niveaux supérieurs. A ce stade, participation et utopie semblent se rejoindre tant est grande l'exigence - pour éviter l'échec - que tous les niveaux d'intervention soient d'accord pour soutenir une démarche d'initiative locale. Au Burkina, l'interrogation sur la position de l'Etat et du pouvoir politique demeure entière : la conduite de la décentralisation souligne, de son côté, que la clarification du rôle des différents échelons administratifs n'est pas facile ; sur le dossier foncier, l'Etat n'a jamais voulu adapter le texte de la RAF aux réalités du monde rural. Cette incapacité rend l'expérimentation de Padéma, à la fois risquée tant les possibilités de blocages sont fortes, et passionnante car les incertitudes foncières attendent des réponses.

¹⁰ Les termes de références prévoyaient une durée de l'opération pilote de 3 ans. L'étude de faisabilité, après argumentaire a été bâtie sur 5 ans, l'appel d'offres pour le lancement de cette opération reprend la durée de 5 ans.

¹¹ Au cours de la mise en œuvre de la 1^{ère} phase du PDRI/HKM, l'absence d'analyse sur la composition des forums départementaux a contribué aux difficultés de circulation de l'information et d'appropriation de la démarche du projet.

**LA PARTICIPATION DANS LE DEVELOPPEMENT
INSTITUTIONNEL**

Dominique GENTIL

- 1 -** La contribution de Jean-Bernard Spinat et Bakary Traoré montre bien les écarts entre les déclarations et les pratiques et la caricature de la participation dans de nombreux projets. Si celle-ci doit devenir un « fil conducteur », un ensemble de conditions et de pratiques s'avèrent nécessaires : établir des diagnostics partagés et restitués ; associer dès le départ des responsables paysans au choix et au pilotage des actions ; apporter des réponses sur mesure à la diversité des situations, (ce qui nécessite au départ une large ouverture des fonctions possibles, contrairement par exemple au seul conseil de gestion aux AV de Mali Sud) ; faire participer des responsables paysans au comité de pilotage ; expérimenter sur une zone puis extension prudente, sans uniformité ; proposition de plusieurs options à un problème pour laisser une réelle liberté de choix, créer au bout de 5 ans une Fédération des Centres pour remplacer le Projet initial et permettre une meilleure insertion dans le champ institutionnel.
- 2 -** Dans l'étude CERISE, à partir de l'analyse comparée de la gouvernance dans quatre Institutions de Micro-Finance (IMF), la participation des clients qui deviennent ainsi associés peut viser plusieurs objectifs : meilleure adaptation des produits financiers, réduction des coûts, diminution des impayés mais aussi appropriation de l'outil financier dans la société et levier social pour une intégration progressive des catégories de population exclues du droit à la parole et du pouvoir.

Elle prend aussi des formes très diverses : d'abord utilisée au Cambodge puis très réduite (à cause des difficultés d'application dans des sociétés très déstructurées) au profit du pouvoir des salariés dans la direction courante et d'actionnaires extérieurs au niveau du Conseil d'administration ; jugée non pertinente au Burkina pour le type de clientèle visée (les femmes, en général analphabètes), ce qui sera sans doute une des nombreuses causes de la faillite ; très variable selon les époques au Crédit Rural de Guinée et débouchant sur une formule originale, la « gestion en commun », clé de voûte de la méthode des CVECA au pays Dogon Malien.

La participation à la fois des clients/associés et des salariés est donc une des options de la gouvernance des IMF mais pas une solution miracle.

- 3 -** Au niveau du Crédit Rural de Guinée (CRG), Luc Lefèvre montre la spécificité de la « gestion en commun », comme un moyen de surmonter les problèmes rencontrés et de restaurer la confiance et la créativité des différents acteurs, dans un optique de pérennité. La gestion en commun, différente de la co-gestion, est une nouvelle répartition des responsabilités et des fonctions (pour simplifier « les papiers » aux agents de crédit et le choix des emprunteurs et le suivi des impayés aux élus, avec les décisions importantes prises conjointement). Il souligne le rôle central de la formation en commun des salariés et des élus, des règles claires de répartition des bénéfices mais aussi l'insertion contractuelle de la caisse dans un Réseau (qui assure inspection, définition des orientations générales, formation, lignes de crédit complémentaires à l'épargne locale...). La même démarche est appliquée au niveau national, où les différents acteurs (associés et salariés) se retrouvent majoritaires au niveau du capital et du conseil d'administration mais sont rejoints par des

acteurs extérieurs minoritaires (dont l'Etat avec 15 % des actions, l'IRAM et plus récemment la SIDI).

4 - De ces diverses expériences, on peut tirer quelques constats (à infirmer ou confirmer) et quelques interrogations :

- La participation (des clients/associés ou des salariés) n'est pas forcément la solution la plus efficace dans la gestion des IMF. (Le cas de la FECECAM au Bénin montre que la participation peut déboucher sur des réseaux de clientèle, dirigés par « des hommes aux larges épaules » et conduisant à impayés et détournements).
- La participation repose en général sur les classes moyennes, ayant une capacité de se faire écouter ou ayant une compétence technique particulière (jeunes lettrés, néo-ruraux...). Elle est plus difficile s'il s'agit de « femmes » (pas les « nana Benz » bien sûr) ou les « pauvres ».
- La participation a presque toujours de nombreux objectifs : réduction des coûts, meilleure adaptation des produits, meilleure insertion de l'IMF dans la société, « empowerment » de certaines catégories sociales...
- La participation réelle est toujours longue, difficile et nécessite une démarche rigoureuse.
- Dans les Centres de Services et les IMF, la participation paysanne doit-elle viser en priorité la pérennité et donc l'autofinancement, avec les risques créés (extension rapide, priorité aux gros clients proches du Siège...) ou doit-on envisager des mécanismes de subventions permanentes et lesquels ?
- Si la participation est « relativement » facile à un niveau local, comment passer à un niveau national, avec les problèmes difficiles de relations avec l'Etat et les autres acteurs parfois hostiles (les oligopoles commerçants, certaines organisations paysannes, certains partis...) ? Avez vous d'autres expériences dans ce domaine ?

**CAS DU PROJET « CENTRE DE PRESTATIONS DE SERVICES » (PCPS) A
L'OFFICE DU NIGER (MALI)
LA PARTICIPATION CONDITION PREMIERE DE SUCCES DURABLE ?**

Jean-Bernard Spinat, Bakary Traore
Juillet 2003

Plus un projet, plus un programme qui ne se déclare "participatif" ! La participation est devenue la règle incontournable si ce n'est dans les faits au moins dans les déclarations... Derrière les mots se trouvent des pratiques qui ne sont pas toujours en rapport.

Ainsi la "participation" des paysans à l'élaboration d'un "contrat plan" peut se résumer pour eux au fait d'assister à des grandes réunions animées par des "experts" sans qu'il y ait eu de préparation ou d'information préalable. Dans la plupart des cas, ces réunions sont tenues en français avec des passages traduits en Bamanan. La participation peut aussi être, un document d'une centaine de pages, en français, transmis à trois délégués une semaine avant la réunion. La participation paysanne c'est aussi de "convoquer" quasiment du jour au lendemain les membres d'un comité dit paritaire et qu'ils découvrent l'ordre du jour et le dossier en arrivant. La participation paysanne c'est d'appuyer (au risque d'aplatir) la constitution d'organisation "paysanne" dont les objectifs, les règlements et les statuts ont été préalablement et extérieurement définis.

A travers l'exemple du projet centres de prestations de services en zone Office du Niger, nous souhaitons partager ce que signifie réellement pour nous "la participation" . Nous démontrerons que la participation n'est pas un accessoire mais un "fil conducteur" des actions menées dans le cadre d'un projet ayant pour objectif la construction d'un dispositif d'appui conseil paysan que sont les "centres de prestations de services".

Choisir clairement son option de départ, prendre du temps pour des échanges et respecter les rythmes...

La participation ne se décrète pas, elle se construit progressivement sur la base d'une confiance mutuelle à construire. Ainsi l'essentiel du temps au démarrage des activités du projet a été consacré à des échanges sur le terrain, à l'organisation de réunions, larges pour informer, ou plus restreintes pour approfondir les connaissances réciproques et les analyses, ces rencontres ayant lieu de jour comme de nuit... Il s'agissait de gagner la confiance des leaders et des organisations villageoises dans un climat d'opposition entretenue par l'Office du Niger.

Etablir des diagnostics partagés et restitués

Elément clef, préalable à toute intervention, les travaux de diagnostic, et leur restitution, ont également fait partie intégrante de la démarche de départ du projet. Pour mieux comprendre la situation des organisations paysannes et de leur environnement, ces travaux ont pris différentes formes :

- des entretiens avec les différents partenaires ;
- des études bibliographiques ;

- des enquêtes, soit sous forme de stage pour les conseillers¹, soit sous forme d'enquêtes de « diagnostic rapide » menées par le chef de projet et son adjoint, puis par les conseillers.

Ces premiers travaux ont mis en évidence la diversité de situation des villages et des écarts importants au niveau des Organisations Paysannes -OP- (nombre d'habitants, superficies, production...). De même, en ce qui concerne le niveau de l'organisation et de la maîtrise de la gestion, d'importantes différences étaient observées : de l'analyse financière en vue d'investissement pour les OP les plus "avancées" à la négociation et la réalisation de plan de rééchelonnement auprès des institutions de financement pour traiter l'endettement des OP en situations plus difficiles Ces dernières constituaient la majorité.

La difficulté était de pouvoir simultanément entreprendre des actions visibles et convaincantes auprès des OP tout en préparant le montage et le fonctionnement d'un "Centre de Services". En effet, il fallait d'une part montrer que le projet (via des conseillers gestionnaires, comptables et juristes) pouvait apporter rapidement des éléments de réponse aux problèmes concrets des exploitants et de leurs organisations pour qu'ils s'intéressent à la poursuite des actions et d'autre part de poser les bases "institutionnelles" du centre.

Associer dès le départ des responsables paysans au choix et au pilotage des actions

Un groupe provisoire, "comité de gestion" constitué de 4 à 5 responsables d'OP volontaires, est mis en place dès les premiers contacts pour préparer avec le projet la mise en place d'un premier "centre".

Le recrutement des premiers conseillers, trois conseillers en gestion (profil gestionnaire et comptable) et deux conseillers juridiques, a été fait avec et par eux (le choix définitif leur est revenu après l'interview en bamanan).

C'est aussi avec ce groupe que furent tenues des séries de réunion dans les villages pour expliquer la démarche et les objectifs du projet et du futur "centre". En résumé, le discours était le suivant : le PCPS est un projet destiné à vos organisations afin d'appuyer la mise en place de services qui répondent à votre demande. Cet appui est temporaire et expérimental, ce sont les résultats obtenus lors de ces trois premières années qui conditionneront la suite éventuelle. Pour que les services se poursuivent après les appuis du projet, il faudra déterminer les conditions de prise en charge de ces derniers, en particulier le paiement des prestations des conseillers. Ce projet est comme un outil mis à votre disposition. Soit vous vous en saisissez et vous l'utilisez à bon escient et des résultats devraient se faire sentir, soit vous le laissez de côté et rien d'utile n'en sortira.

Formellement, après les premiers contacts, les OP intéressées devaient adresser une demande au Projet manifestant leur souhait de s'inscrire dans cette démarche. La première assemblée générale de ces "adhérents potentiels" eut lieu en mai 95. L'assemblée constitutive du centre sous forme associative, qui prit comme nom "**Faranfasi so**", **le lieu qui éclaire**, s'est tenue sept mois plus tard, en décembre 95 avec 8 associations villageoises adhérentes. Un bureau de 8 membres a été élu par les représentants des OP membres

L'implication des responsables de ce comité a également concerné **la définition des méthodes d'intervention des conseillers** (comment s'introduire auprès des OP, comment

¹ un mois au sein d'un village, rédaction d'une monographie, partie intégrante du processus de recrutement

travailler avec les responsables, comment organiser les formations et les suivis) et **l'élaboration des outils de gestion des OP** (des pièces justificatives des opérations jusqu'aux fiches de postes des responsables en français et en bamanan).

Les demandes d'intervention portaient donc en priorité sur le traitement de l'endettement pour débloquer l'accès au crédit intrants, condition d'une bonne production rizicole et sur l'organisation du battage, première et principale source de revenus des AV.

D'autres concernaient l'amélioration des systèmes d'enregistrement des données économiques et comptables (transparence des situations), la formation à la maîtrise des postes (qui fait quoi au sein de l'organisation) et enfin l'information et les explications des textes en vigueur sur la zone Office du Niger (décret de gérance, contrat plan).

La diversité des situations des OP et de leurs demandes ne permettaient pas une approche uniforme, et exigeaient de trouver des réponses "sur mesure", négociées avec les intéressés, pour tester les réponses possibles à apporter.

Les interventions des conseillers, selon les choix effectués avec les responsables paysans, ont donc porté sur quelques priorités :

- 1- sur l'endettement et l'accès au crédit,
- 2- sur l'organisation et l'amélioration du battage,
- 3- sur la mise en place d'outils de gestion et la formation des responsables,
- 4- sur la clarification des créances et l'aide à leur recouvrement.

L'endettement constituait de fait la difficulté majeure pour les OP². Cette question a fait l'objet d'une note³ discutée avec les responsables du premier centre, les adhérents et les institutions financières. Cette note a servi par la suite de trame pour les interventions et négociations ultérieures avec les institutions financières. Il fallait clarifier la situation tant en interne, dettes des membres envers l'OP – ce qui ne peut se faire qu'avec leur participation volontaire ! - qu'en externe, dettes de l'OP envers les institutions financières, et parvenir à un accord entre les parties pour assainir la situation et avoir de nouveau accès au crédit intrant.

Recruter des conseillers, constituer une équipe cohérente et compétente, mener des travaux de diagnostic, élaborer des outils, construire les bases de ce que pourrait être un "centre de services"... cet ensemble de travaux, a priori "basique", mené en collaboration avec les responsables paysans, constitue pourtant un socle fondamental pour l'orientation des actions, la définition de la trajectoire. Une erreur de positionnement au départ, y compris dans le comportement, peut compromettre l'atteinte des objectifs, et/ou la participation des intéressés pour une longue période.

La participation des paysans, trop souvent galvaudée, puisqu'une simple consultation peut parfois tenir lieu de quitus quant à leur participation à un processus, a été une pratique

² L'endettement cumulé (arriérés plus crédit de campagne) représentant en moyenne 33% de la valeur de la production rizicole brute annuelle, deux OP enquêtées ayant même des taux supérieurs à 50% pour des montants dépassant les 50 millions de francs CFA. Près de 70% des OP n'avaient plus accès au crédit et se trouvaient dans l'incapacité d'approvisionner leurs membres en engrais, condition incontournable pour obtenir des rendements élevés

³ « propositions méthodologiques pour un plan de redressement de la situation de surendettement des organisations paysannes de la zone de Niono. » PCPS. Nov 1995. 7 pages.

continue qui a obligé à confronter des points de vue et a joué un rôle réel dans l'orientation et les choix soutenus par le projet.

Ainsi, le système de financement des services, devant permettre une prise en charge progressive des actions financées avec l'appui du projet, est basé sur des cotisations des membres des centres. Le mode de paiement basé sur 5% des frais de battage a été la première option choisie par les responsables. Face aux contraintes liées à l'application de ce mode, d'autres options ont été étudiées puis par la suite, chaque centre a défini son propre dispositif (sur une base hectare, sur la taille ou le type d'adhérent...)

Participation au comité de pilotage du projet

Un deuxième "lancement" du projet eu lieu avec la tenue d'un Comité de pilotage réuni pour la 1^{ère} fois en avril 1996. Ce comité, à caractère formel et protocolaire, a toutefois permis de légitimer le Projet au regard de ses partenaires mais aussi et surtout de légitimer la création du centre Faranfasi So de Niono. C'est également au cours de cette période que le Centre a pu accéder à une reconnaissance légale (statut d'association) et institutionnelle (devient une entité spécifique auprès des interlocuteurs : paysans, administration, Office...). De plus, **la participation a été effective avec le** paiement de 3,1 millions CFA de cotisations par les adhérents ce qui permettra au centre de prendre entièrement en charge le coût d'un conseiller en gestion (environ 1,9 millions CFA).et une partie de leur fonctionnement.

Clarifier les positions et contractualiser les relations

Les relations entre les différents acteurs ont fait l'objet de clarification par l'établissement de contrats et de conventions entre chaque partie. Ce principe de contractualisation a été adopté dès les premières interventions du projet (convention avec les premières OP s'inscrivant dans la démarche de création du centre), puis actualisé et affiné selon les besoins.

Le contrat d'adhésion établi entre les adhérents et le centre, fixe les engagements de l'adhérent, y compris de paiement des frais d'adhésion puis des prestations, et ceux du centre envers les adhérents.

La méthode retenue avec les responsables du centre de Niono pour étendre les activités à d'autres zones géographiques fut la suivante :

- prise de contact quasi simultané avec l'ensemble des autres zones de l'Office du Niger, sous forme d'assemblée générale au niveau de la zone présentant le projet, le centre et les conseillers avec la participation de représentants de chacune de ces parties.
- présentation plus détaillée des prestations et du dispositif "centre de services" au niveau des villages, à la demande des OP intéressées. Les interventions se sont donc développées à des rythmes et sur des contenus différenciés en fonction des dynamiques propres à chaque zone.

Différentes hypothèses organisationnelles ont été proposées et discutées, avec schéma à l'appui, lors des assemblées générales de chaque zone :

- étendre le centre de Niono et créer des représentations ou des antennes pour chaque zone de l'Office,

- créer des "centres régionaux" en fonction du découpage géographique (Kala supérieur, Kala inférieur, Macina),
- créer un centre par zone de l'Office du Niger (Niono, Molodo, N'débougou, Kouroumari, Macina).

C'est finalement cette solution qui fut adoptée, avec pour résultat la création progressive de cinq centres "Faranfasi so" puis la création d'une Fédération.

Mise en place de la Fédération des Centres, consolidation du dispositif

L'événement de cette fin d'année 2001 pour les Centres Faranfasi so a été la création de leur Fédération. Cette avancée organisationnelle correspond à un processus de concertation inter centres qui avait été engagé depuis deux ans. L'enjeu correspondant à cette organisation est qu'elle devienne un interlocuteur reconnu représentant les centres et leurs adhérents auprès des différents partenaires techniques, financiers et administratifs. Au-delà de cette fédération c'est la coordination entre les différentes structures faïtières des organisations paysannes de la zone et leur articulation avec le dispositif de concertation de l'Office du Niger qui constitue un enjeu organisationnel et institutionnel.

La Fédération de Centres Faranfasi so, créée le 23/10/2001 démontre une appropriation du projet initial par les Centres. En effet, la Fédération a pour objet de conduire des actions qui étaient précédemment menées par le projet : appui organisationnel, relations avec les partenaires, règlement des conflits, recrutement-formation des conseillers... Mais aussi de prendre en charge des activités en devenir : participation aux approvisionnements en intrants, commercialisation.

Les défis de la Fédération se situent au niveau d'une vision stratégique claire, de l'évaluation de son action, du contrôle des centres, des relations avec les partenaires (Office du Niger, Syndicats, Chambre d'Agriculture) et de l'obtention de financement complémentaire et durable

Respecter les modes de fonctionnement

L'élection des membres du conseil d'administration et du comité de surveillance de la Fédération donne un bon exemple du mode de fonctionnement des responsables et de leur souci de recherche de consensus. Elle s'est effectuée par approbation à l'unanimité des différents membres présents, mais un consensus préalable avait été arrêté entre les responsables des centres.

Qui sont les membres élus ? Les élus sont statutairement issus des responsables des centres, ils perdent leur poste au niveau de la Fédération s'ils ne sont plus responsables au sein de leur centre. Les représentants des centres ont cherché à respecter un certain équilibre de représentation des centres tout en tenant compte des compétences nécessaires et des caractéristiques des personnes pour remplir les différents postes.

Ainsi, le président de la Fédération, poste politique de représentation et de relation extérieure, a été confié à un maire. La responsabilité de Secrétaire Général a été attribuée à un homme connu pour ses qualités d'organisation et pour sa rigueur (il est Président d'une des associations villageoises les plus performantes de l'Office du Niger). Une place a également

été réservée pour les non scolarisés en français, en particulier au sein du comité de surveillance.

Un service sous contrôle des paysans mais inséré dans le champ institutionnel

Un rapport d'un projet précédent concluait : « pour qu'un service d'appui soit réellement au service des OP, il faut qu'il sorte du dispositif ON. L'ON ne disposait ni des moyens humains suffisants et/ou adéquats pour prendre en charge la formation des paysans et le conseil juridique et de gestion, ni sans doute de la volonté réelle de s'orienter dans cette voie. Le projet, CPS, a donc été rattaché à un cadre institutionnel étatique spécifique (la CAMOPA – actuelle CARI Ministère de l'Agriculture). Il était possible et souhaitable que des responsables paysans prennent des responsabilités directes dans le pilotage et la gestion de ce dispositif d'appui. C'est pourquoi les priorités d'actions et les modalités des prestations étaient restées ouvertes lors du démarrage du projet ainsi que le type de construction institutionnelle et de fonctionnement du futur centre de services. Une démarche très différente de celle qui a mis en place les associations villageoises fruit d'une implantation volontariste et "politique" « par le haut » au début des années 80.

Des principes et convictions qui servent de bases

L'opérateur, l'Iram en l'occurrence, n'a pas voulu imposer un « modèle préconçu » parce qu'il est convaincu que le développement rural exige des principes qui doivent s'accompagner d'une adaptation souple. Ces principes incontournables sont :

- Responsabilisation des partenaires,
- Contractualisation des relations,
- Confiance réciproque,
- Evaluation régulière des actions,
- Participation volontaire des producteurs et respect de leurs choix,
- Appropriation progressive par les maliens (retrait de l'expatrié, constitution d'une équipe de maliens et passage à un chef de projet malien, puis arrêt du projet et transfert à la Fédération en place). Derrière ces choix se situent des questions de politique et de philosophie du développement.

**ENJEUX ET LIMITES DE LA PARTICIPATION DES BENEFICIAIRES ET DES
SALARIES DANS LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS DE
MICROFINANCE**

**CERISE⁴,
Juillet 2003.**

Dans la perception courante, la microfinance est très souvent associée à l'idée de participation des bénéficiaires. La recherche d'une proximité avec les populations, la volonté de mettre en œuvre des services adaptés à la demande, et susceptibles d'être des outils de développement sont des aspirations communes à beaucoup de systèmes de microfinance. De là à conclure que ces aspirations seront plus faciles à réaliser si l'on intègre les bénéficiaires dans les structures de gouvernance des institutions créées, il n'y a qu'un pas.

Pourtant, dans les faits, les situations sont très diverses. Les formes et degrés de la participation des bénéficiaires dans les structures de gouvernance des institutions de microfinance sont extrêmement variées. Les modalités de la participation au sein d'une institution donnée peuvent évoluer fortement dans le temps. Leur mise en œuvre et leur consolidation sont des processus de longue durée, nécessitant le plus souvent des appuis spécifiques. Et, dans certains cas, la participation à la gouvernance peut s'avérer impossible.

De manière générale, cinq types d'enjeux sous-tendent les options de participation des bénéficiaires dans les institutions de microfinance.

- *Favoriser l'adéquation de l'offre à la demande réelle des ménages* : la participation des bénéficiaires au diagnostic des besoins de financement, à la définition des produits financiers et des procédures d'accès doit permettre une adéquation étroite de l'offre de financement aux spécificités et aux contraintes de la demande.
- *Réduire les coûts de transaction* : la microfinance opère le plus souvent dans des contextes économiques difficiles induisant des coûts de transaction élevés. Mobiliser les bénéficiaires pour prendre en charge bénévolement une part des prestations de services (sélection des clients et suivi du recouvrement par exemple) et des fonctions de gouvernance permet de limiter les coûts de transaction de la structure, et ce faisant peut contribuer à la pérennisation.
- *Gérer le risque et sécuriser les services financiers* : La participation des bénéficiaires doit favoriser une meilleure connaissance des « clients », permettre le fonctionnement de mécanismes de caution solidaire et/ou de pression sociale. L'appropriation par les bénéficiaires est sensée renforcer leur vigilance quant au bon fonctionnement du système de financement et à sa pérennisation.

⁴ CERISE (Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne-crédit) regroupe le CIDR (Centre International de Développement et de Recherche, Autrêches), le CIRAD (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, Montpellier), le GRET (Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques, Paris) et l'IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement, Paris).

Cet article est issu d'un travail collectif (CERISE, 2002) sur la gouvernance en microfinance. Il doit être publié, dans une version plus longue, dans le rapport 2003 du centre Walras, Exclusion et Liens financiers.

- *Faire du système financier un outil au service des stratégies de développement des populations* : la participation des bénéficiaires à la gouvernance doit favoriser l'appropriation de l'outil financier et son insertion raisonnée dans les stratégies de développement des communautés.
- *Faire du système financier un outil d'apprentissage* de modes de gestion participatifs, démocratiques, permettant l'intégration progressive des catégories de populations exclues des formes de gouvernance traditionnelles (femmes, jeunes...) et le renforcement de l'équité sociale. La participation est vue comme un levier de changement social.

La participation à la gouvernance peut être aussi le fait des salariés d'une institution, montage dans lequel les salariés deviennent partie prenante de leur institution et peuvent se sentir responsabilisés et motivés pour la réussite des projets à mener. L'implication des salariés dans la structure de gouvernance d'une IMF correspond à des schémas de nature plus entrepreneuriale : on recherche à la fois la participation à l'orientation stratégique de l'institution par la participation au capital, le partage de la prise de risque et la motivation des salariés.

Une étude récente⁵ réalisée par le réseau CERISE sur le thème de la gouvernance en microfinance permet d'analyser, à partir de quatre études de cas, différents types de participation des bénéficiaires et des salariés dans la gouvernance d'institutions de microfinance.

Les quatre institutions choisies pour l'analyse de la gouvernance sont le Crédit Rural de Guinée (CRG), Ennathien Moulethan Tchonnebat (EMT) au Cambodge, le Projet de promotion du petit crédit rural (PPPCR) au Burkina Faso et les Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVECA) du Pays Dogon au Mali. Elles ont été appuyées par les opérateurs membres de CERISE.

L'étude met en évidence la complexité des processus de participation, leur place et leur incidence sur la gouvernance des institutions et dégage des pistes de réflexion sur les conditions d'une participation « efficace » et durable.

Cet article analyse les formes et les enjeux de la participation des acteurs internes dans ces quatre IMF et leur évolution dans le temps, puis essaie de dégager des enseignements pour l'action.

I - LES FORMES ET LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE DANS CES QUATRE INSTITUTIONS DE MICROFINANCE

Les quatre projets, initiés à la fin des années 80 ou au tout début des années 90 ont tous pour mission d'offrir des services financiers au milieu rural pauvre et moyen. Tous ont été conçus, ou ont intégré à un moment donné de leur développement, la perspective de pérennisation des services.

⁵ Voir CERISE, 2002 et Lapenu, 2002.

Tableau : Résumé des caractéristiques des quatre institutions étudiées

Institution	EMT Cambodge	CRG Guinée	PPPCR Burkina	CVECA Pays Dogon Mali
Année de création	1991	1989	1988	1986
Statut juridique	SA (2000) GRET (60%), SIDI (14%), La Fayette participation (14%), Proparco (12%)	SA (2001) 3 collèges : caisses (40%), salariés (35%), extérieurs (25% dont Etat 15% et IRAM 1,8%)	(Faillite en 1999)	3 associations de caisse et un GIE (service commun) (2000)
Caractéristiques des zones d'implantation	milieu rural sur 9 provinces du centre et du sud	diversité des contextes, rural et urbain, échelle nationale	à l'origine, zone sahélienne difficile, puis diversification sur 3 autres provinces éclatées	zone sahélienne difficile
Mode de gestion	Salariale	« Gestion en commun » techniciens + élus	Salariale	Auto-gestion villageoise, appui des salariés du service commun
Nombre de caisses (2001)	811	85	256 (1996)	57
Nombre de salariés (2001)	206	150	80 (1996)	7 dont 4 cadres au sein du service commun
Nombre d'élus parmi les bénéficiaires (2001)	-	environ 1000	-	élus : 643 gestionnaires : 188
Nombre de clients/associés (2001)	74000	110 000 associés 75 000 clients actifs	33 948 crédits (pas de totalisation des clients) (1996)	32 628 membres
Volume d'épargne (2001)	-	2,1 millions d'Euros	-	457 000 Euros
Volume de crédit en cours (2001)	3,2 millions d'Euros	3,9 millions d'Euros	1, 7 millions d'Euros (1996)	338 000 Euros

Au départ, trois des projets (CRG, PPPCR, EMT) sont inspirés de la Grameen Bank (clientèle défavorisée, principe de la caution solidaire, priorité au crédit, gestion salariale). Le projet des CVECA se base sur une création spécifique partant de la critique des systèmes mutualistes basés sur l'épargne. Si la gestion repose essentiellement sur les membres, des lignes de refinancement permettent une plus grande souplesse dans l'octroi des crédits. Le modèle des CVECA montre une certaine continuité dans sa trajectoire (maintien de l'option d'autogestion) Le PPPCR avait peu évolué également en termes d'implication des acteurs (dépendance forte envers le travail salarié) mais cela l'a peut être desservi en termes de productivité et d'implication des bénéficiaires. Le CRG et EMT ont subi des modifications significatives de leur organisation initiale en termes d'implication des salariés et des bénéficiaires dans la gestion et la propriété de l'institution.

Pour comprendre la complexité des processus de participation au sein des institutions, il est nécessaire de les resituer dans la problématique globale de la gouvernance de chaque institution.

La gouvernance en microfinance

Le terme de gouvernance est d'un usage récent dans le monde du développement.

A l'échelle d'un pays, une bonne gouvernance conduisant à une gestion efficace des organisations et des activités, repose sur des principes de droit, de participation directe (par le biais d'institutions légitimes et démocratiques), de transparence (libre circulation de l'information et possibilités d'y accéder pour le plus grand nombre), d'équité, de responsabilisation, de décentralisation et de légitimité.

Employée au sujet d'une entreprise, la notion de gouvernance est centrée sur la relation entre les dirigeants et les détenteurs des ressources de l'entreprise. Les différents acteurs de l'entreprise ont généralement des intérêts divergents qu'il s'agit de concilier.

Dans les écrits de la microfinance, le terme de gouvernance se définit comme « le processus utilisé par le conseil d'administration pour aider une institution à remplir sa mission et protéger l'actif de cette institution au fil des années (Rock et al.,1998) ». Or le « bon fonctionnement » du conseil d'administration n'est pas à lui seul le garant de la mission et des actifs d'une IMF.

Le travail sur la gouvernance en microfinance nécessite d'élargir le cadre d'étude pour prendre en compte l'ensemble des acteurs en jeu (salariés, dirigeants, clients, bailleurs, banques partenaires, Etat, etc.) et des formes d'organisations destinées à « gouverner » (systèmes comptables et d'information, mode de prise de décision et modes de coordination, capacité d'exécution, systèmes de contrôle, etc.). Par ailleurs, il s'agit de comprendre comment ces éléments peuvent s'adapter dans des contextes socio-économiques différents. Les critères de performances de la gouvernance jugent alors des capacités à définir les grandes orientations, à tenir le cap (notamment pour la microfinance le public concerné, les produits financés et le type d'institution), à s'adapter rapidement aux modifications de l'environnement et à prévenir et surmonter les crises.

Les CVECA du Pays Dogon au Mali

Gouvernance des CVECA

Depuis 2000, les CVECA fonctionnent sous forme d'organisations légales (trois associations de caisses – unions régionales - et un « Service commun » sous forme de GIE) indépendamment de l'opérateur CIDR. La question clé en termes de gouvernance pour cette institution auto-gérée par les villageois concerne l'évolution du rôle des acteurs locaux dans la structure de gouvernance.

On observe que pendant toute la phase projet, qui correspondait aussi à la mise en place du système et son enracinement dans le contexte, la forme de gouvernance adoptée est fortement ancrée dans les liens sociaux d'une société encore très traditionnelle et solidaire (propriété de la caisse aux villageois). Cette étape était nécessaire pour inscrire les CVECA dans le paysage institutionnel des villages du Pays Dogon et leur assurer une pérennité sociale.

Avec la formalisation accrue de l'environnement de la microfinance au Mali et avec l'atteinte d'une certaine taille, il est devenu nécessaire d'adopter une forme de gouvernance plus « professionnelle » et financière, pour s'intégrer dans le nouveau paysage sectoriel. La propriété des caisses est toujours aux mains des villages, mais ce sont les associations de caisses qui sont reconnues par les autorités monétaires et elles ont un pouvoir de décision sur les caisses⁶.

Dans le schéma d'organisation des CVECA institutionnalisées, le pouvoir est dans les mains des bénéficiaires, mais le pouvoir des caisses de base est encadré par celui des Unions régionales, qui elles-mêmes doivent négocier leurs orientations avec les autorités de tutelle et

⁶ Ne serait-ce que de faire respecter la loi et les règles consignées dans la Convention signée avec le gouvernement. Si une caisse (et le village qui est derrière) ne se conforme pas aux règles, l'association peut (et doit, selon la convention) la mettre sous tutelle et finalement l'exclure.

la structure de refinancement. Le poids du social s'estompe en faveur de nouveaux liens, plus raisonnés, plus contractuels, faits d'alliance. Si cette évolution semble inévitable, voire souhaitable, il convient alors d'en tirer les enseignements méthodologiques qui s'imposent et bien préparer l'ensemble des acteurs à ce passage. Il est aussi crucial de mettre en place les animations et formations qui doivent accompagner cette évolution, afin d'éviter des ruptures mal maîtrisées et mal comprises.

Le CRG en Guinée

Gouvernance du CRG

Le CRG a été institutionnalisé sous forme de société anonyme en novembre 2001.

Il a été initié selon un modèle de réplique de la Grameen Bank basé sur une gestion entièrement salariale qui a montré ses limites en termes de coûts de gestion et d'exclusion des clients des prises de décision.

Après des tâtonnements, alternant des phases de pouvoir donné aux salariés et des essais mutualistes, le CRG a choisi un modèle de style démocratique, avec une variante spécifique de répartition des pouvoirs entre les clients/associés et les techniciens, « la gestion en commun » : certaines fonctions sont attribuées à certains acteurs en particulier en fonction de leurs compétences spécifiques (par exemple, les « papiers » aux agents de crédit), d'autres sont faites ensemble. On recherche au maximum la concertation et l'équilibre des pouvoirs. Ceci se retrouve aux différents niveaux de la structure. Au niveau de la caisse de base, les fonctions sont réparties entre les élus et les techniciens (et les résultats sont aussi partagés entre ces deux groupes d'acteurs); au niveau du rapport siège/terrain, centralisation/décentralisation, les Délégués régionaux ont un rôle charnière, représentant du siège mais basés dans les régions.

Par ailleurs, la stratégie de l'institution est définie de façon concertée à travers des plans stratégiques élaborés d'abord au niveau des caisses, puis de la région et enfin au niveau national. Enfin, la forme choisie pour l'institutionnalisation du CRG reprend cette notion de gestion en commun au niveau du capital et du conseil d'administration, avec l'instauration de trois collèges (caisses, salariés, extérieurs) dont aucun ne peut être prépondérant. La part de capital des salariés est constituée progressivement par prélèvement sur les salaires. La participation des caisses locales est établie au prorata de leur volume d'activité. Les populations à la base n'ont qu'un rôle consultatif limité (discussion sur les modalités de crédit, rôle de sélection/pression du Président des groupes solidaires, avis du Conseil des Sages sur la qualité sociale des groupes).

Le mode de gouvernance retenu est-il un véritable choix ? Avec un peu de recul, on est surtout frappé par une construction historique faite de tâtonnements successifs, qui doit prendre en compte de multiples contraintes et les positions évolutives des différents acteurs (bailleurs de fonds, Etat, opérateurs, cadres guinéens du CRG, associés et élus, etc.).

Le projet a exploré différentes modalités de participation. Au final, un schéma d'institutionnalisation sous forme de société anonyme a été retenu dans lequel le capital est partagé entre trois collèges : caisses locales, salariés, acteurs extérieurs.

Le schéma d'institutionnalisation semble bien correspondre à l'historique et à la culture du CRG : chercher à impliquer les différents acteurs concernés et à maintenir un équilibre de pouvoirs/contre-pouvoirs sans qu'aucun ne puisse l'emporter à lui seul, avec le rôle prépondérant des acteurs internes (associés/salariés) mais un recours et un regard externe avec le troisième collègue. Le risque d'une telle solution peut être une certaine lourdeur dans la prise de décision et une certaine inertie en cas de changement de l'environnement.

Gouvernance du PPPCR

Salué de 1988 à 1996 comme une success story de la microfinance sahélienne, le PPPCR est entré en crise en 1997, crise qui a débouché sur sa fermeture en 1999. Le projet a échoué principalement sur des dysfonctionnements de la gouvernance.

La défaillance des systèmes techniques a permis à la crise de se développer : les systèmes d'information, de comptabilité, mis en place dans la phase initiale, se sont avérés inadaptés face à la croissance du projet ; la mise en œuvre du système de contrôle a été tardive et rendue difficile par l'éclatement du dispositif (quatre provinces sahéliennes) et la nature même du système d'intermédiation adopté (crédit à caution solidaire).

Mais, au-delà des difficultés techniques, c'est le montage institutionnel du PPPCR qui a été au cœur des dysfonctionnements de la gouvernance : un mandat d'opérateur confié à une ONG burkinabé, créée de toutes pièces, sans expérience dans la microfinance et à qui on n'a pas donné les moyens d'acquérir les compétences nécessaires ; des responsabilités mal définies entre l'opérateur, l'institution d'appui technique, le maître d'ouvrage et le bailleur de fonds : le manque de clarté dans les responsabilités fut sujet d'incertitudes, d'approximations et de tensions, entraînant une grande difficulté à prendre rapidement des décisions, surtout en période de crise.

Les problèmes liés à la formation ont largement contribué à l'échec du projet : niveau de recrutement initial et formation des cadres et des agents trop faible, absence de formation de l'ONG opérateur, absence de formation des femmes bénéficiaires du projet, etc.

D'une manière générale, c'est le manque de flexibilité par rapport au choix initial qui peut être questionné. Au Burkina, l'expérimentation a été réalisée au plus près possible du modèle initial de la Grameen Bank (difficultés d'atteindre rapidement l'équilibre financier, manque d'adaptations originales en termes d'organisation vis-à-vis du contexte socio-économique sahélien).

Les populations bénéficiaires (essentiellement des femmes) ont été consultées à la phase expérimentale du projet pour le diagnostic, la définition des produits de crédit, l'organisation des procédures, puis ultérieurement dans les phases de recherche développement. La structuration opérationnelle du projet a été réalisée sur un schéma très proche de celui de la Grameen Bank, avec une implication des bénéficiaires au niveau de base du groupe solidaire et des comités de crédit villageois, permettant la prise en charge bénévole de tâches nécessitant une forte proximité (sélection des clients, recouvrement, pression sociale). Par contre, les bénéficiaires n'étaient pas associées à la gouvernance du projet au-delà du niveau village. Les pouvoirs de décision opérationnelle étaient aux mains des salariés aux niveaux provincial et surtout national, le pouvoir d'orientation stratégique était le fait d'un Comité de Pilotage, comprenant le maître d'ouvrage (la banque nationale agricole), le bailleur de fonds, l'institution d'appui technique, l'ONG burkinabé opérateur et la direction du Projet.

Au cours du processus d'institutionnalisation, les bénéficiaires, consultées pour savoir si elles souhaitaient s'impliquer dans la structure de gestion et de gouvernance, semblent avoir répondu assez massivement par la négative. Ce qui les intéressait dans le projet, c'était l'accès au crédit ; elles ne voyaient pas l'intérêt de s'impliquer dans la gestion d'une structure perçue comme extérieure à elles et ne s'en sentaient pas les compétences.

La participation des salariés du PPPCR était envisagée dans le cadre de l'institutionnalisation, par une prise de participation au capital de la société par action qui devait être créée. Mais les modalités concrètes de cette prise de participation n'étaient pas encore clairement définies quand le projet est entré en crise.

EMT au Cambodge

Participation des bénéficiaires

Pour les premières caisses de crédit mises en place, l'idée était de proposer aux villageois de s'organiser en groupes de caution solidaire, le village bénéficiant d'une dotation en capital ; une participation importante à la gestion par les membres de la caisse était prévue. L'opérateur faisait l'hypothèse que l'apprentissage de la gestion partagée du crédit serait porteur d'une dynamique collective, qui elle-même pourrait générer d'autres formes d'organisations (coopératives par exemple).

Les deux années d'expérimentation initiale ont conduit au constat d'une inadaptation partielle de ce modèle au fonctionnement collectif cambodgien. Si la gestion, à condition d'être appuyée par des agents de crédit extérieurs, se faisait assez bien, en revanche au moindre problème nécessitant une intervention de la part des élus, ceux-ci préféreraient clairement sacrifier la pérennité de la caisse de crédit pour préserver les équilibres sociaux dans le village .

De ce fait, paradoxalement, la décentralisation de la gestion des crédits dans les villages n'aboutissait pas à une économie de frais de gestion, mais à une augmentation de ces derniers: le travail comptable devait être systématiquement repris par les agents de crédit, et les contrôles renforcés ; à terme, on aurait probablement enregistré une hausse des impayés, et parallèlement une multiplication des efforts liés au recouvrement. L'opérateur a alors choisi d'abandonner l'option de l'autogestion pour davantage centraliser la gestion au niveau des salariés de EMT.

Un prêt global est octroyé à l'association villageoise. Il y a toujours un comité villageois qui a un rôle de contrôle dans l'octroi des prêts, mais il n'y a pas de 'caissier' villageois impliqué dans la gestion. EMT a vis à vis de l'association villageoise une relation de service à un client. Ce changement de méthodologie a permis d'atteindre deux objectifs : optimiser les coûts de gestion (efficacité nettement supérieure et non-dédoublage des tâches), et renforcer la pression sociale à un second niveau.

La pression sociale, permettant de maintenir durablement des taux de remboursement très proches de 100%, semble jouer désormais au niveau de l'association villageoise, plus qu'au niveau des groupes. Le rôle exact des groupes, qui ont été maintenus, n'est toutefois pas simple à analyser. D'après des enquêtes récentes menées par EMT, il semble qu'au-delà d'un rôle important de diffusion de l'information et de sélection des emprunteurs, une certaine pression au remboursement se maintienne au niveau des groupes, et parfois (mais à la marge) une forme de solidarité (pour une semaine de retard de remboursement, par exemple).

Participation des salariés à la structure de gouvernance

EMT a été institutionnalisée en 2000 sous forme de société anonyme dont le capital est pour l'instant apporté par quatre actionnaires extérieurs (l'opérateur est actionnaire majoritaire). La participation des salariés au capital est acquise en principe même si elle n'a pas été réalisée au moment de la création de la société car elle s'avère difficile à organiser. Un certain nombre de questions reste encore en suspens : l'entrée de quelques cadres seulement au capital ne semble pas forcément en phase avec la culture d'entreprise d'EMT, où la gestion collective est considérée comme une valeur importante. En revanche, l'idée que chaque salarié ait une part du capital, éventuellement via une association de salariés, risque d'être difficilement gérable : comment organiser la représentation et les avis cohérents d'une association de plus de 100 personnes, comment animer correctement son fonctionnement ? Compte tenu de leur inexpérience et de la jeunesse de la structure, la majorité des salariés d'EMT privilégie clairement à court terme une formule d'intéressement aux résultats à une prise de participation dont ils comprennent mal l'enjeu.

L'institutionnalisation et la mise en place d'organes nouveaux de gouvernance (CA, comité d'audit, etc.) sont trop récentes pour que l'on puisse juger de la capacité actuelle d'EMT à prévenir et dépasser des crises à venir, d'autant plus que (comme sans doute dans beaucoup d'IMF) les cadres d'EMT n'ont pas encore une culture réellement orientée vers la prévention des risques. Dans une structure future basée sur les salariés et des actionnaires qui n'auront pas participé à toute l'histoire d'EMT, qui pourra tirer la sonnette d'alarme, en l'absence d'un rôle prépondérant de l'opérateur ?

Les formes de la participation tant des bénéficiaires que des salariés à la gouvernance, ont fortement évolué au fil du projet. L'analyse montre que l'institutionnalisation s'est faite suivant un schéma cohérent par rapport à la culture interne et la méthodologie utilisée mais pose aussi la question de l'évolution future de la gouvernance.

Le choix initial de ne pas associer les clients à la gestion et à la propriété directe de l'institution a été assumé. En effet, le constat avait été fait en phase expérimentale qu'il était difficile, dans une société déstructurée par la période Khmer rouge, de s'appuyer sur un modèle participatif où les bénéficiaires seraient responsables d'une partie des décisions.

Le choix d'un système davantage 'descendant' – mais où néanmoins les élus locaux ont encore un rôle, sinon dans la gestion comptable, du moins dans le fonctionnement général du crédit- a donc été étroitement lié à la volonté de s'adapter aux modes d'organisation sociale. Dans le cas du Cambodge, mettre en place ce type de gestion n'a pas été incompatible avec l'instauration de système de pression sociale ; bien au contraire, il l'a renforcé, et cela a permis d'optimiser les coûts et de maintenir un faible taux d'impayés, donc d'évoluer vers la pérennité financière.

La fragilité actuelle de la nouvelle institution est que le GRET, opérateur de la phase projet, conserve un rôle prépondérant jusqu'à présent (risques d'actionnaires moins exigeants, nécessité d'intégrer des partenaires extérieurs pour assurer l'indépendance de l'institution). L'équilibre des pouvoirs dans quelques années dépendra de l'entrée réussie de deux types d'actionnaires : les salariés d'EMT (cadres, ou groupe plus large de salariés) et quelques actionnaires « éthiques », et actifs.

II - PARTICIPATION A LA GOUVERNANCE : LES ENSEIGNEMENTS A RETIRER DES QUATRE ETUDE DE CAS

Ces quatre études montrent que l'idée d'une participation toujours souhaitée par les populations, indispensable pour fournir un service adapté aux besoins, et concourant « naturellement » à la création d'une structure financière pérenne, est une idée simpliste.

Un processus qui demande du temps

Plusieurs des expériences analysées ont été engagées sur la base d'idées préconçues quant à la participation, tirées d'un modèle élaboré dans des contextes différents. Les modalités finales de la participation retenues dans les trois expériences qui ont abouti à l'institutionnalisation sont issues de processus longs, émaillés de tâtonnements, d'essais-erreurs parfois fortement dommageables pour les structures, voire pour les populations elles-mêmes. L'option participative ne peut pas être « greffée » sur une institution à la dernière étape du processus d'institutionnalisation. Une implication des acteurs très en amont du processus est nécessaire pour favoriser son appropriation et son efficacité.

Un processus d'apprentissage qui requiert un accompagnement

Tant pour les salariés que pour les bénéficiaires, l'exercice de la participation requiert des compétences spécifiques, techniques, organisationnelles, mais aussi de savoir être et de savoir décider. La formation est un élément décisif dans le processus d'apprentissage de la participation. L'accompagnement nécessaire peut être de grande ampleur et de longue durée – voire être structurel – notamment dans les modèles d'IMF fondés sur un renouvellement régulier des élus. Les coûts afférents doivent être pris en compte dans la stratégie de développement et d'institutionnalisation.

Les problèmes spécifiques liés à la participation des salariés

La participation des salariés à la structure de gouvernance peut favoriser la motivation des équipes techniques, leur stabilité, leur implication dans la pérennisation de l'institution. Leur connaissance intime du fonctionnement de l'institution peut être un atout.

Mais cette forme de participation reste encore aujourd'hui marginale et pose des problèmes spécifiques qui sont loin d'être résolus. Le premier de ces problèmes est le choix des salariés participants (Tous les salariés ? Une élite seulement ? Choisie sur quels critères ?). L'éventail des formes juridiques étant restreint, cette participation passe le plus souvent par une contribution au capital de l'institution. Les modalités de cette contribution sont l'objet de négociations parfois âpres, mais qui peuvent avoir aussi des vertus pédagogiques. Là encore, des efforts importants et durables de formation doivent souvent être consentis pour permettre un exercice efficace de la participation des salariés à la gouvernance.

Faire participer les salariés à l'actionnariat, chaque salarié ayant une part du capital, éventuellement via une association de salariés, n'est donc pas facile dans la pratique. Sans compter que le statut associatif ne convient pas en vérité pour ce type de démarche (impossibilité de distribuer des dividendes en principe).

Par ailleurs, des questions restent ouvertes : L'actionnariat salarié risque-t-il d'accroître les inégalités au sein du personnel ou apporte-t-il une motivation supplémentaire ? D'autres mécanismes d'intéressement sont-ils préférables pour encourager l'engagement dans l'entreprise, sans faire supporter par les salariés le risque financier qui se rattache à tout actionnaire ?

Des conflits d'intérêt peuvent se révéler pour les salariés en position d'actionnaires, mettant en balance leur rôle d'orientation stratégique de l'institution et de maintien de sa mission, face à leurs intérêts en tant que salariés. Ce risque peut être atténué par l'existence d'un syndicat qui jouera le rôle de défense des salariés et un effort de formation permettant de clarifier pour tous les différences entre représentant du personnel (défense de l'intérêt des salariés) et d'actionnaire (défense de l'intérêt de l'institution). Par ailleurs, le risque de dérive par rapport à la mission sociale de l'institution peut être important.

La participation permet-elle de réduire les coûts de l'institution ?

Dans bon nombre de contextes défavorisés (CVECA Pays Dogon par exemple et PPPCR à contre exemple), il est évident qu'une forte composante de participation et de prise en charge bénévole d'un grand nombre de tâches est une des conditions sine qua non de la viabilité financière d'une IMF.

Cependant, là encore, les quatre études montrent des réalités bien plus complexes. D'une part, même le bénévolat a un coût (indemnisation, avantages matériels, ...). Il est difficile à entretenir dans la durée et à maintenir quand le volume de travail requis devient important et entre en concurrence avec le temps consacré par le bénévole à ses propres activités économiques ou à celles de sa famille. Par ailleurs, les économies de charge réalisées grâce au bénévolat sont à relativiser par rapport aux coûts de la formation nécessaire pour « professionnaliser » les bénévoles, et renouveler les compétences, à mesure que les générations de bénévoles se succèdent.

L'exemple d'EMT montre que dans le contexte cambodgien la responsabilisation des bénéficiaires n'a pas permis des économies de gestion, du fait des mécanismes de régulation sociales à l'œuvre.

Les conflits d'intérêt peuvent également surgir quand les bénéficiaires en situation de pouvoir dans les structures de gouvernance sont tentés de défendre d'abord leurs intérêts de « bénéficiaires de service » (faciliter l'accès au service en assouplissant les conditions de garantie par exemple, réduire le coût du service en abaissant les taux d'intérêt, etc.) au détriment de la viabilité financière de l'institution.

La participation permet-elle de mieux gérer le risque ?

L'exemple des CVECA du Pays Dogon montre que l'appropriation de l'institution par les bénéficiaires participe indéniablement à la sécurisation de l'IMF et à la fidélisation de sa clientèle dans les contextes de forte cohésion sociale, où les règles de sécurisation peuvent s'incarner dans les structures d'autorité ou le corps des normes locales (solidarité, honneur).

Quand les modalités de la participation ne sont pas prédéfinies par l'institution de financement (c'est à dire tous les individus d'une communauté peuvent adhérer à l'IMF et être membres des structures de gouvernance), il est fort probable que la participation des bénéficiaires reproduise, transpose au sein de la structure de gouvernance de l'institution, l'ordre, les hiérarchies et les pouvoirs traditionnels. Ce qui peut comporter le risque de voir le pouvoir confisqué au profit d'un groupe voire d'un individu. Les mécanismes de sécurisation peuvent être ainsi compromis ou détournés.

La participation n'est pas une protection définitive de la mission sociale de l'institution.

Le même type de mécanisme peut conduire à un détournement de l'outil de développement potentiel d'une communauté que représente l'IMF. La participation peut conduire à la confiscation de l'institution au profit d'un groupe dominant. Certains groupes marginalisés au sein de la société locale peuvent avoir beaucoup de mal à trouver leur place au sein de l'institution (ainsi, par exemple, l'intégration des femmes dans les structures de gouvernance des CVECA est un processus long et aléatoire).

A contrario, quand les modalités de la participation sont prédéfinies, ciblées sur un groupe social déterminé - par exemple, les femmes - ou bien encore selon un mode de prise de décision donné - par exemple le vote démocratique - le processus de participation peut échapper sur l'incompatibilité avec les normes locales et compromettre la viabilité institutionnelle et sociale de l'IMF.

CONCLUSION

Dans les quatre IMF étudiées, l'approche qui a sous-tendu leur mise en œuvre postule que l'institution de microfinance est un outil économique certes, dont la pérennisation implique une viabilité financière et une insertion dans le marché, mais qu'elle est aussi, et sans doute avant tout, un outil de développement, qui a une mission et une utilité sociale. Même si elle ne cible pas exclusivement « les plus pauvres », cette institution doit être largement ouverte sur les différentes composantes des communautés et offrir progressivement à celles qui y sont souvent marginalisées (les femmes, les jeunes, etc.) des opportunités de développement.

Dans cette approche, la question de la participation des bénéficiaires et des salariés à la gouvernance devient centrale et légitime. Elle est soutenue par l'hypothèse que les acteurs internes ont, ou sont capables de construire, une vision stratégique du rôle du crédit dans leur propre évolution et celle de leur milieu, et que cette vision est déterminante pour la construction et la pérennisation de l'IMF.

L'intérêt des quatre études de cas est de montrer que les schémas d'opérationnalisation de cette approche sont complexes. Tout comme il n'y a pas de modèle unique de « bonne gouvernance », il n'y a pas de forme unique « bonne participation » qui garantirait l'utilité sociale et la pérennité d'une institution de financement.

Associer, impliquer les bénéficiaires et /ou les salariés dans la gouvernance requiert un apprentissage, du temps, et un effort soutenu et durable d'accompagnement et de formation. Les dérives sont possibles. La structure de gouvernance de l'IMF doit être conçue pour limiter les risques de confiscation de l'outil au profit d'un groupe, et préserver son ouverture à des catégories sociales marginalisées dans les normes locales.

Enfin, il y a des cas où la mise en œuvre de l'option de participation n'est pas possible ou bien ne serait possible que moyennant un effort de formation et des durées incompatibles avec les réalités de l'aide au développement. Dans ce cas, EMT au Cambodge offre l'exemple d'une alternative possible, une combinaison de gouvernance par des salariés, par l'opérateur du Nord et un collège d'actionnaires préoccupés par le maintien de la mission sociale de l'institution. Se pose pourtant la question de l'évolution de ce montage de gouvernance dans lequel la préservation de la mission sociale de l'IMF repose largement sur des acteurs extérieurs, appelés à se retirer à terme.

Plus globalement, ces quatre études de cas posent la question de l'adaptation de l'outil microfinance, issu d'un mode de pensée et d'un corps de normes « occidentaux », à des contextes culturels, socio-anthropologiques autres. Il n'y aura d'institutions solides que moyennant une alchimie encore mal maîtrisée entre les normes et règles nécessaires au bon fonctionnement d'une institution de microfinance et ce que sont la perception de l'argent, du lien financier, les modes d'exercice du pouvoir, de la responsabilité, et les conceptions du développement, dans une société donnée. C'est sans doute dans cette alchimie que se joue l'avenir de la microfinance.

BIBLIOGRAPHIE

CERISE, 2002 (septembre). La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et études de cas, Document préparatoire à la rencontre thématique du 15 octobre 2002, CERISE, Paris, 136 p.

Clarkson, M., Deck, M., 1996 (October). Effective governance for Micro-finance Institutions, Clarkson Center for Business Ethics, Faculty of Management, University of Toronto, Canada – Microfinance Network Annual meeting (publié aussi comme CGAP Focus Note No 7, Mars 1997)

Lapenu, C., 2002 (octobre - décembre). La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche, Revue Tiers-Monde, N° 172, tome XLIII, Microfinance : petites sommes, grands effets?

Rock, R., Otero, M., Saltzman, S., 1998 (August). Principles and practices of microfinance governance, Accion International, Microenterprise Best Practices, Bethesda, MD, USA, 46p.

INTRODUCTION

Préciser ce qu'est la gestion en commun au CRG, c'est poser la question de la place des bénéficiaires dans l'élaboration, l'évolution et la gestion de l'institution en devenir. Mais c'est aussi, en resituant historiquement son introduction, expliquer en quoi cela a pu représenter un élément essentiel d'une dynamique de relance institutionnelle. Au delà de la mise en place d'un mode de gestion particulier, il s'agissait alors aussi, en créant une rupture franche avec le passé, de « vendre », au sens propre, aux différents acteurs l'idée que le CRG était là pour durer⁷, contrairement à ce que pouvaient penser nombre de ceux qui s'étaient investis dans le projet depuis plus de dix ans, et qui manifestaient beaucoup de doutes sur la volonté des décideurs (opérateur IRAM, Etat, bailleur de fonds) de voir le projet s'institutionnaliser et se pérenniser.

UN PEU D'HISTOIRE...

Le CRG s'est construit, à partir de 1989, en s'inspirant du modèle de la Grameen Bank, adapté à la Guinée dans certaines de ses dimensions, mais qui conduit cependant à privilégier un système dans lequel les professionnels ont une place prépondérante pour développer des services financiers aux bénéficiaires ruraux. La participation des bénéficiaires a été cependant recherchée, par exemple pour mieux coller à la demande et faire évoluer les protocoles de crédit. Le développement de la structure s'est accompagnée d'une forte centralisation des pouvoirs au siège, autour de la direction générale. Le discours cependant demeurait très ouvert et développait l'idée que le Crédit Rural appartenait aux membres bénéficiaires, à la base. Des procédures existaient qui donnaient une certaine place aux associés dans le dispositif (sélection des membres, avis sur les octrois, partage des clefs du coffre, etc...) mais qui pour la plupart n'étaient pas appliquées. Le décalage entre le discours officiel (le crédit rural appartient aux membres) et la pratique quotidienne (peu de cas fait des propositions de ces mêmes membres) était tel que la confiance des bénéficiaires dans le CRG s'estompait. Parallèlement, les performances n'étaient pas à la hauteur des attentes (hausse des retards de remboursement, détournements) et de fortes tensions sociales, associées à la non responsabilisation des cadres, provoquaient une grande démotivation chez les salariés.

Les études réalisées à cette époque⁸ (1997) étaient convergentes. Elles mettaient en évidence des constats clairs sur les dysfonctionnements, mais aussi sur l'existence malgré tout de points très positifs permettant d'envisager une relance avec de bonnes chances de succès, et convergeaient sur toute une série de recommandations d'amélioration du dispositif.

La relance, impulsée à partir de la fin de l'année 1998, s'est construite autour des trois grandes dimensions de la pérennité : viabilité sociale, viabilité économique et viabilité

⁷ En matière d'institution financière, l'idée de la permanence est fondamentale, pour ne pas générer d'attitudes prédatrices vis à vis d'un système appelé de toutes façons à disparaître. L'intérêt immédiat des acteurs devient alors soit de ne pas rembourser pour les emprunteurs, soit de détourner des fonds pour les techniciens salariés.

⁸ IRAM et AFD. L'étude socio-anthropologique, entreprise par la suite en 1999/2000 a largement confirmé les conclusions de ces études.

juridique. Le mode de gestion de l'institution était le point essentiel à traiter sachant qu'il devait contribuer à la fois à asseoir socialement l'entreprise, à lui permettre d'équilibrer ses comptes et d'investir et à autoriser une construction légale appropriée.

Un nouveau mode de gestion pouvait être un des éléments susceptible de construire la pérennité, mais la perspective de pérennité était nécessaire à la mise en place de ce qui allait devenir la gestion en commun.

Relancer un projet, et construire les éléments de viabilité d'une future entreprise, devait nécessairement passer par la création d'une nouvelle dynamique, apte à remobiliser les hommes et à restaurer la confiance, ébranlée par le manque de perspectives et les difficultés économiques. L'inscription dans la durée (la pérennité) devait être le socle sur lequel s'appuyer pour peu à peu transformer les façons de faire et d'être des différents acteurs, qui tous partageaient les constats opérés, en tous cas dans leurs grandes lignes. Les principaux acteurs, associés des caisses locales bénéficiaires des services et salariés, ont en commun l'intérêt majeur que le CRG continue d'exister, les uns pour pérenniser l'accès aux services financiers, les autres pour préserver leurs emplois. Encore faut-il qu'ils soient tous convaincus que la pérennité est effectivement un objectif voulu par tous, Etat, opérateur et bailleurs de fonds.

Redonner confiance aux associés en reprenant certaines de leurs propositions, certaines datant de plusieurs années, et remotiver les salariés en décentralisant les décisions et en les responsabilisant, sont les premiers objectifs⁹, qui devaient permettre de remettre la machine en marche pour travailler sur les hypothèses à moyen et long termes.

LA CONSTRUCTION DU CONCEPT

Les dysfonctionnements trouvaient, pour partie, leur origine dans une mauvaise collaboration entre les acteurs. L'exemple le plus parlant concerne les retards de remboursement. Constatant les retards, les salariés, conformément aux textes se tournaient vers les élus des caisses locales pour qu'ils fassent pression sur les défaillants. Non, ou peu, associés aux octrois de crédit, les élus refusaient pour la plupart de poursuivre les retardataires arguant du fait que si on leur avait demandé leur avis ils n'auraient pas accepté de faire crédit à telle ou telle personne peu fiable. Ou bien, que l'argent ayant été donné à une mauvaise époque, il était normal que les emprunteurs ne puissent pas rembourser. Les salariés n'avaient qu'à assumer les conséquences de leurs décisions. De ce fait, les garanties sociales, assises sur la pression de la communauté devenaient largement inopérantes. Les poursuites entreprises par les salariés, soit directement par ceux affectés aux caisses locales, soit par des missions « contentieux » envoyées par le siège, étaient longues, coûteuses en temps et en argent. Mais aussi, apparaissaient quelques situations où des salariés, moins sûrs d'eux, sous la domination d'associés « forts », n'étaient pas particulièrement plus favorables, avec de nombreux passe-droits, et beaucoup de violations de règles de base.

Le grand débat engagé en 1998 avec tous les acteurs, associés des caisses locales et salariés, a rapidement fait ressortir quelques grands constats.

⁹ cf. « Le Crédit Rural de Guinée », Editions Charles Léopold Meyer (France) et Editions Ganndal (Guinée) – 2002. Ce livre détaille largement dix années d'existence du CRG. Pour plus d'informations, il convient de s'y reporter.

Les associés se méfiaient beaucoup des salariés techniciens, disposant de bons niveaux de formation¹⁰, assimilés aux fonctionnaires, dont ils ont eu souvent à subir les méfaits, soupçonnés de venir dans les villages avant tout pour leur propre profit. Ils se trouvaient confortés dans cette idée par les problèmes rencontrés par le CRG, qui trouvaient leur origine de leur point de vue, du fait que l'on ne les écoutait pas en appliquant des méthodes non adaptées. Ils étaient en même temps convaincus qu'ils avaient beaucoup de propositions à faire pour améliorer le système. Ils mettaient en avant leur connaissance de la communauté et des activités développées, et leur motivation à préserver un système leur permettant d'accéder au crédit.

Les salariés considéraient que les ruraux, bien souvent analphabètes, n'avaient pas grand chose à leur apporter. Ils ne leur faisaient pas confiance, pensant que la culture du non remboursement était solidement ancrée et que seules des méthodes « musclées »¹¹ étaient susceptibles de leur faire respecter les règles. Et, justement, les retards de remboursement étaient là pour confirmer cette idée. Ils étaient de plus certains que leurs compétences n'étaient pas en cause. Ils mettaient en avant les aspects techniques de l'activité qui les rendaient incontournables. La préservation de leur emploi était leur moteur pour faire vivre le dispositif.

Il est ainsi apparu peu à peu que les deux grandes catégories d'acteurs avaient un intérêt majeur en commun, la permanence du CRG. Mais aussi, des intérêts particuliers, parfois contradictoires (cf. tableau page suivante). Les uns et les autres ont également pris conscience qu'ils disposaient chacun de leur côté de connaissances, de compétences ou de capacités, à ce stade non partagées. Il serait faux de dire que tous étaient alors convaincus que ces réflexions allaient déboucher sur quelque chose.

La question centrale était celle du partage du pouvoir. Pouvoir exercé sans pratiquement aucune réserve par les salariés pendant presque dix ans, il s'agissait pour eux d'accepter d'en abandonner une grande partie, au profit d'une catégorie d'acteurs en qui ils n'avaient pas une très grande confiance. Comment partager le pouvoir, mais aussi et peut être surtout comment l'équilibrer, de façon à ce que les techniciens jouent tout autant leur rôle que les associés.

La réflexion s'est poursuivie au sein de la Direction de la Formation du CRG, avec l'idée qu'il allait falloir faire évoluer les façons d'être et les façons de faire, à la fois des salariés et des associés, et que la formation en serait le vecteur essentiel¹². Deux modules de formation ont été progressivement construits¹³. L'un sur la gestion des caisses, l'autre sur la méthodologie de création de nouvelles caisses locales.

La construction du module sur la gestion des caisses a été l'occasion, pour l'équipe de formateurs, de mieux préciser quels pouvaient être les rôles des uns et des autres dans la gestion des caisses, en analysant l'ensemble des activités et la façon dont les salariés et les associés pouvaient y contribuer le plus efficacement possible. Pour résumer, la technique et

¹⁰ La plupart des salariés du CRG sont à cette époque titulaires de diplômes de niveau Bac +5, couvrant la plupart des disciplines (hors sciences humaines): agronomes, vétérinaires, zootechniciens, aménagistes, électroniciens, économistes, comptables, gestionnaires, biologistes, géologues, etc.

¹¹ Certains associés défaillants étaient retenus plusieurs jours dans les locaux des caisses locales, jusqu'à honorer leur dette. On a vu, par exemple, des salariés, venir chercher une femme dans sa maison, le soir au moment du repas, et l'emmener de force, devant ses enfants ou son mari, pour la conduire au bureau. Toutes choses qui représentaient des atteintes inacceptables à l'honneur.

¹² L'année 99 a été baptisée l'« année formation ».

¹³ Avec l'aide au départ (janvier 99) d'une mission de Jean-Bernard Spinat l'IRAM.

les procédures aux salariés, la connaissance du milieu et les adaptations locales des grands protocoles aux associés.

Catégorie d'acteurs¹⁴	Motivations
Associés des caisses locales, bénéficiaires des services financiers	<ul style="list-style-type: none"> - Permanence de l'accès aux services financiers - Taux d'intérêts plus faibles - Crédits plus longs - Crédits plus gros - Délais d'obtention plus rapides - Procédures moins lourdes - Disparition des mesures coercitives traumatisantes
Elus des caisses locales (en sus de leur qualité d'associés)	<ul style="list-style-type: none"> - Accéder à une position sociale reconnue - Accès facilité au crédit (privilèges) - Bénéficier du partage des résultats de la caisse - Contribuer au développement du village - Accéder à des responsabilités nationales - Eventuellement, arrière-pensées de captation
Salariés	<ul style="list-style-type: none"> - Préserver l'emploi - Augmenter les rémunérations - Progresser dans l'organigramme - Améliorer sa position sociale - Se former - Participer au développement du pays
Etat	<ul style="list-style-type: none"> - Développer l'offre de services financiers en milieu rural - Aménager le territoire - Lutter contre la pauvreté - Développer les productions agricoles et les activités en milieu rural
Opérateur	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuer au développement du pays - Accompagner les salariés et les associés dans la réussite de leur entreprise - « Réussir » le projet (vis à vis des bailleurs de fonds et de l'Etat) - Asseoir son image dans le secteur de la micro-finance
Bailleurs de fonds	<ul style="list-style-type: none"> - « Réussir » le projet - Optimiser les ressources mises à disposition - Mettre en cohérence le CRG avec les politiques de lutte contre la pauvreté - Contrebalancer « l'échec CMG » (AFD)
Banques commerciales	<ul style="list-style-type: none"> - Comprendre pour tenter d'en tirer profit dans le cadre de leurs activités traditionnelles

¹⁴ Au delà des associés et des salariés, figurent les autres acteurs actifs du CRG, qui trouveront toute leur place en particulier au moment des choix de structuration juridique.

Outre de grandes dispositions cadres prises au niveau national, issues des propositions des associés (crédit vélo pour les élus, adaptation des calendriers de crédit aux spécificités locales, diminution des prélèvements, augmentation du plafond de certains types de crédit, nouveaux produits, etc....), destinées à montrer aux associés qu'ils étaient entendus, ce partage des rôles s'est traduit très concrètement : mise en place effective du partage des deux clefs du coffre-fort, (l'une à un élu avec une prime, l'autre à un salarié), visa obligatoire d'un membre du comité de gestion sur tout octroi de crédit avec présence physique obligatoire lors de l'opération, édition de nouveaux calendriers de remboursement négociés avec les associés localement, transfert de la responsabilité des personnels locaux (gardiens, caissiers épargne), anciennement gérés par les salariés représentant la structure centrale, aux caisses locales, mise en place de contrat entre chaque caisse locale et le CRG définissant droits et devoirs des deux parties, changement du logo du CRG jugé non représentatif de l'ensemble du CRG par les associés, etc....

Les salariés étaient eux confortés dans leurs responsabilités techniques : tenue des comptes et présentation aux instances, tenue de la caisse, mise en œuvre et contrôle du respect des procédures, animation des réunions, circulation de l'information entre la caisse locale et le CRG, et au sein de la caisse locale, organisation du travail, formation des emprunteurs, etc....

Ce n'est qu'à l'issue de ce travail de conception de la formation que s'est posé la question de la dénomination du module. Cela a ouvert de grandes discussions, en particulier au sujet de la facilité à traduire le concept en langue nationale. Il a été finalement décidé de le dénommer « la gestion en commun », pour insister à la fois sur l'acte de gérer et sur les destinées liées des deux groupes d'acteurs.

Parallèlement, un second module a été créé concernant la méthodologie de création de nouvelles caisses locales. Là encore, il s'agissait d'évoluer par rapport aux pratiques antérieures. Peu de changements ont été apportés au niveau de la réalisation des études socio-économiques préalables. L'idée essentielle était de ne créer une caisse locale qu'à partir d'une demande locale formalisée et d'utiliser comme support de formation le processus de création pour discuter avec les futurs associés l'ensemble des textes juridiques¹⁵ destinés à encadrer la future structure. Une réflexion a été menée pour définir à partir de statuts types fournis par le CRG au départ, qu'elles seraient les règles intangibles (taux d'intérêts débiteurs et créditeurs, respect des calendriers librement négociés par ailleurs, principe de partage de l'excédent de gestion annuel¹⁶, pour les plus essentielles) et celles susceptibles de varier (composition des instances, critères d'adhésion, jours d'ouverture, mode de répartition du résultat annuel). La construction et l'adoption des statuts devenait ainsi un réel exercice de concertation entre les salariés chargés d'accompagner la création de la caisse locale et les futurs associés.

LE TEMPS INCOMPRESSIBLE DE LA FORMATION

La Direction de la Formation¹⁷ a été chargée de diffuser le nouveau concept. Le choix opéré, dans la droite ligne du concept de « gestion en commun », a été de construire des sessions, animées en langue(s) nationale(s), rassemblant en même temps salariés, affectés aux caisses

¹⁵ Chaque caisse locale a le statut d'association à but non lucratif, officiellement déclarée et enregistrée.

¹⁶ Le partage du résultat a été institué à la même époque. Il a été pour beaucoup dans l'instauration d'une nouvelle dynamique, à la fois pour les associés qui trouvaient là réponse à une de leurs (vieilles) revendications d'encouragement financier, ici assis sur l'argent réellement gagné, et pour les salariés qui y voyaient une occasion d'augmenter substantiellement leurs revenus.

¹⁷ Un directeur et quatre formateurs.

locales et cadres, et associés. Cette façon de faire a été déterminante dans la diffusion positive du concept. Les salariés découvraient, en situation de formation, assis à côté des associés, que leurs collègues ruraux suivaient parfaitement les sessions, intervenaient à bon escient, et saisissaient sans grand problème toutes les notions abordées. Les associés entendaient en même temps que les salariés le même discours, de la part du formateur, ce qui représentait une évolution certaine par rapport au passé où les discours évolutifs selon, les interlocuteurs, ou fonction des circonstances, n'avaient pas manqué de susciter quelques ambiguïtés.

La Direction de la Formation a mis en place très rapidement, dès le premier trimestre 1999, un programme de travail ambitieux. Il s'agissait de former, en une année, environ 120 salariés et 200 associés, deux par caisse locale¹⁸, ce qui représentait un peu plus de vingt sessions, de cinq jours chacune, sur l'ensemble du territoire, en quatre langues nationales.

Les temps de formation ont permis, par les débats qu'ils ont suscité, d'enrichir petit à petit les contenus et modes d'exercice de la gestion en commun. Il est important de souligner que la formation, au delà d'être un temps d'apprentissage peut être utilisée de façon dynamique pour confronter les points de vue, approfondir des problématiques, et préciser tel ou tel aspect du concept.

A l'issue de ce programme réalisé sensiblement dans les temps¹⁹, l'ensemble des acteurs a pu constater des améliorations sensibles au niveau des grands indicateurs du CRG. En particulier les retards de remboursement ont commencé à décroître de façon extrêmement sensible. Cependant, on a pu constater dans le même temps les limites du système. 200 élus formés sur près de 100 000 associés représentaient réellement peu de choses. Outre une intensification de la tenue des modules « gestion en commun », la Direction de la Formation a mis en place un nouveau module « gestion en commun, niveau 2 », axé sur la rétrocession des informations par les élus formés aux associés de base.

Ces actions sont appelées à se poursuivre pendant plusieurs années pour toucher un maximum d'associés. Il est vraisemblable qu'elles devront de façon récurrente accompagner toute la vie du CRG, et être complétées et enrichies par d'autres. En particulier, pour exercer pleinement leurs rôles et responsabilités, il est nécessaire que tous les acteurs soient à même de comprendre totalement les informations mises à leur disposition. Dans un milieu peu alphabétisé, comme la Guinée, cela passe par la multiplication de l'alphabétisation fonctionnelle des associés. Des compléments de formation pour tous en économie, en gestion, en management, etc.... seront également nécessaires.

Bien sûr, tous ne sont pas encore convaincus du bien fondé de la méthode. Certains salariés doutent encore des capacités des associés, et rechignent à appliquer la gestion en commun dans son ensemble. D'autres restent tenter par le gain facile du détournement et conservent de ce fait les informations pour que l'on en mette pas trop le nez dans leurs affaires. Certains élus outrepassent leurs droits ou utilisent leur statut pour obtenir des privilèges. Cependant, globalement, les états d'esprit ont progressé vers le partage des pouvoirs et la solidarité, qui va de pair.

¹⁸ Il existait environ 60 caisses locales à l'époque, et le rythme de création était d'une petite dizaine par an.

¹⁹ Ce qui est tout à l'honneur de la Direction de la Formation, qui devait dans le même temps continuer à former les salariés aux procédures, à certains types de crédit particulier, à mettre en place les recrutements annuels et à former les nouveaux salariés, etc....

LES EFFETS ECONOMIQUES

La mise en œuvre de la gestion en commun a eu assez rapidement des répercussions économiques, contribuant ainsi à la progression vers l'équilibre financier.

La diminution des retards et des impayés finaux est concomitante à l'introduction de la gestion en commun, et indissociable de la plus grande implication des associés dans le processus. En conséquence, les niveaux de provision ont diminué. Les coûts des poursuites des défaillants ont également diminué. Assez rapidement, les associés ont demandé la suppression de l'équipe de contentieux national, avec ses méthodes très fermes. Des contentieux régionaux ont été organisés faisant reposer en grande partie l'action de recouvrement sur les associés. L'attrait du partage du résultat a conduit tous les acteurs à œuvrer pour qu'il soit le plus important possible.

L'implication des associés décharge les agents d'une partie du travail qu'ils effectuaient auparavant et contribue à augmenter la productivité du personnel salarié.

Cependant, la gestion en commun a un coût. L'investissement des responsables du CRG a été très important, sans qu'il ait été chiffré. Les formations ont coûté chers, et continueront de coûter. La nécessité d'organiser de nombreuses réunions à tous les niveaux pour faire vivre l'esprit et partager les réflexions représente également une charge importante. La diffusion de l'information, indispensable pour que les acteurs puissent comprendre les enjeux et fonder leurs positions représente également de l'argent. Gageons que le solde est positif, et qu'il s'agit d'un investissement dont les fruits éclosent au fil du temps.

DU NIVEAU LOCAL AU NIVEAU NATIONAL

La viabilité de la future entreprise CRG passe aussi par la construction d'une architecture juridique adaptée. Force est de constater que pendant toute cette période la gestion de la superstructure CRG reste entre les mains des salariés, encore accompagnés en permanence par l'opérateur. Certes, des associés étaient invités aux réunions du Comité de Pilotage du projet CRG, mais cela restait très symbolique. Passer de la gestion en commun au niveau local à sa traduction au niveau national pour que les associés à la base occupent toute leur place représentait la seconde étape.

L'histoire pèse là aussi. Un premier schéma juridique, élaboré depuis 1993, était devenu caduque par le refus du principal bailleur de fonds du CRG, l'AFD, de s'impliquer au delà d'un certain seuil limitant ses responsabilités en cas de problèmes économiques graves. Cela contribuait à faire douter, salariés et associés, de la réalisation de cette institutionnalisation tant annoncée.

Les Rencontres Nationales du CRG, en Mars 2000, qui ont rassemblé pour la première fois l'ensemble des acteurs, salariés, associés, Etat, bailleurs de fonds, banques commerciales, projets, ONG²⁰, pendant trois jours à Conakry, ont permis de faire le point du processus d'institutionnalisation, de poser les termes des choix et de dégager les principales options.

Des réunions préalables avec les salariés et les associés, aux niveaux national, régional et local, avaient permis de dresser les paramètres de base, peu nombreux mais auxquels tous

²⁰ Un peu plus de trois cent personnes.

étaient très attachés. Il semblait évident que les associés à la base devaient l'être également au sommet. Les salariés dont certains étaient présents depuis le début du projet étaient engagés dans une démarche de création de leur entreprise et il était exclu qu'ils ne soient pas impliqués dans sa création juridique. L'Etat, enfin, faisait savoir qu'il souhaitait être impliqué dans la gestion de la future entreprise, ce que contestait salariés et associés.

La pratique de la gestion en commun avait permis également aux uns et aux autres de bien positionner rôles et responsabilités des différentes structures. Le « siège », direction générale et services, représentés par les délégués régionaux sur le terrain, était bien comprise comme une structure de prestation de services (personnel, formation, refinancement, inspection, comptabilité, recherche et développement, etc....) à destination des caisses locales, autonomes, dont l'activité est la fourniture de services financiers à ses membres.

Trois jours de débats, conviviaux, animés, parfois très animés, ont permis de dresser la carte de ce que devrait être la future entreprise, reprenant les grandes idées de la gestion en commun. La plupart des recommandations des Rencontres Nationales ont été adoptées par consensus. Seule, celle concernant la place de l'Etat n'a pas fait l'objet d'un consensus dans la mesure où seuls les représentants de l'Etat revendiquaient une place dans la future structure, les associés et les salariés y étant opposés.

On peut les résumer comme suit, pour les principales :

- L'objectif principal du projet, à savoir, « Permettre l'accès au crédit aux populations rurales auparavant exclues, et en particulier aux plus petites d'entre elles, y compris dans des zones difficile », devait être préservé.
- Les principaux fondateurs devaient être les caisses locales et les salariés.
- La présence de partenaires extérieurs est souhaitée, pour crédibiliser la structure vis à vis de l'extérieur, et pour jouer un rôle de médiateur entre les intérêts divergents, dont on pressent qu'ils ne manqueront pas de s'exprimer.
- Trois collèges devront être formés : caisses locales, salariés, partenaires extérieurs.
- Les caisses locales doivent peser le plus.
- Le capital doit pouvoir varier (nouvelles caisses, nouveaux salariés).
- Chaque caisse locale et chaque salarié doit disposer d'une voix, leur participation au capital pouvant être différente.
- Le CA devra comporter entre onze et treize membres, issus des différents collèges.
- Le Président doit être issu d'une caisse locale.
- Les mandats des administrateurs ne peuvent être renouvelés plus d'une fois.

La grande sérénité des débats a pu montrer la maturité des participants, longuement sensibilisés et formés auparavant. Ces recommandations ont représenté la base de travail pour construire une structure juridique adaptée aux souhaits des fondateurs.

Deux années ont encore été nécessaires pour aboutir à la création d'une Société Anonyme, CRG S.A.²¹, reprenant les grandes lignes des recommandations des Rencontres Nationales. La

²¹ cf. « Le Crédit Rural de Guinée », op.cit.

place de l'Etat dans la structure²² a représenté le point d'achoppement. De longues négociations ont été nécessaires, portant également sur la rétrocession des actifs du projet et sur des dispositions fiscales particulières.

Les associés et les salariés estimaient que l'Etat, dont le rôle de co-initiateur du projet était reconnu, devait continuer à jouer un rôle de facilitateur et de médiateur éventuel. Tous comprenaient que le développement de la future entreprise ne pouvait se dérouler que dans le cadre de relations harmonieuses avec l'Etat législateur, responsable de la mise en œuvre de la Loi bancaire, adaptée à la micro finance, l'Etat bailleur de fonds, dans le cadre d'un statut fiscal favorable restant à négocier, l'Etat régulateur, responsable de la bonne administration de la justice et de la police, l'Etat « client, susceptible de demander au CRG sa contribution à la mise en œuvre de la politique nationale,

Mais, tous aussi craignaient l'Etat prédateur, susceptible de générer en son sein chez ses personnels au niveau central ou local, des appétits vis à vis des activités du CRG et de ses caisses locales. De plus, la stratégie affichée de privatisation et de désengagement de l'Etat d'un certain nombre d'activités situées pleinement dans le champ économique rendait sa position difficilement lisible. Les fonctionnaires en charge du dossier, pour la plupart formés à l'époque de Sékou Touré, étaient imprégnés du rôle majeur et fondamental de l'Etat dans toutes les sphères de la société. On peut penser également que, dans un pays où l'expression démocratique est balbutiante et où, par exemple, les Organisations Professionnelles ne disposent pas de statut légal, l'apparition d'un mouvement structuré, fort de plus de 100 000 associés²³ au moment de la création, posait quelques problèmes au pouvoir central.

Les points de vue étaient difficiles à rapprocher, d'autant que l'Etat, maître d'ouvrage du projet depuis son origine, possédait de fait tous les actifs du CRG, ce qui déséquilibrait quelque peu le rapport de force.

La solution finalement retenue, dans laquelle l'Etat actionnaire à hauteur de 15% du capital de démarrage, intervient sous forme de portage dans l'attente d'une rétrocession de ses parts à des actionnaires guinéens, satisfait tout le monde. La personnalité du Docteur Savané, Directeur National des Marchés Publics, nommé administrateur au nom de l'Etat guinéen, y est sûrement pur beaucoup. Sa grande connaissance du fonctionnement des entreprises, certes publiques où il représente l'Etat, sa sérénité et son intérêt manifeste pour le dossier ont permis au Conseil d'Administration de l'intégrer assez facilement dans son fonctionnement et de comprendre le parti qu'il pouvait tirer de sa présence.

Un mois après la création effective de la S.A., le Conseil d'Administration, réuni en urgence, a eu à faire face à sa première crise. L'AFD, hésitante sur la poursuite de son soutien au CRG, faisait savoir qu'elle reportait sa décision. Le CA²⁴ réuni d'urgence a pris des décisions drastiques, longuement débattues, pour faire face à une année 2002 qui s'annonçait très difficile : hausse des taux d'intérêt, mesures d'économie diverses, etc.... Sans préjuger de l'avenir, on peut penser que le franchissement, somme toute, aisé de ce premier obstacle augure bien de la suite.

²² Finalement actionnaire à hauteur de 15% sous forme de portage.

²³ A raison d'une dizaine de personnes par famille, le CRG touche en 2001 directement ou indirectement, près d'un million de personnes, localisées pour l'essentiel en milieu rural, soit un peu moins de 20% de la population rurale ;

²⁴ 5 associés, 4 salariés, 2 partenaires extérieurs, l'Etat et l'IRAM.

Mais, ce premier exercice pratique de la gestion en commun de l'institution naissante, au sommet, a fait également apparaître tout ce qui reste à faire pour arriver à un mode de gouvernance équilibré et efficace. Les associés, soucieux d'exercer pleinement leurs responsabilités, formulent des exigences en termes d'accès à l'information dans de bonnes conditions de délais, (ce qui n'est pas peu dire, la Guinée étant un grand pays avec peu de communications satisfaisantes), de compréhension de tous les mécanismes, de contrôle des activités et de la mise en œuvre des décisions prises, etc.... Exigences qui doivent être satisfaites par la direction générale, encore en apprentissage de ce point de vue, et en recherche du bon équilibre, afin de ne pas être dessaisie de ce qu'elle considère comme entrant dans ses prérogatives.

LES RISQUES

L'expérience est encore récente, voire très récente, et l'on manque de recul pour savoir s'il elle tiendra effectivement la distance. Ici ou là, des dysfonctionnements sont apparus qui montrent que des contournements peuvent être mis en place.

Le premier Président élu du Conseil d'Administration du CRG SA a dû être poussé vers la sortie quelques mois après son élection suite à la découverte de malversations dans sa propre caisse. Elu parce qu'il semblait avoir remarquablement bien compris l'ensemble de la construction du CRG SA, les événements ont montré que sa compréhension allait encore au delà, jusqu'à profiter du système à son propre compte et à celui de ses alliés. Dans le cas présent, la collusion avec l'agent en place a permis que les choses ne soient pas mises à jour rapidement. La bonne relation entre les cadres du CRG et les élus nationaux a permis de régler le problème en douceur pour repartir sur une base nouvelle, c'est l'aspect positif de l'incident.

Cet événement malheureux a également mis en exergue le risque ethnique inhérent à la Guinée, déjà connu mais qui s'exprime là de façon très dommageable. La solidarité ethnique peut entraîner les responsables salariés, ou élus, locaux à dissimuler des incidents afin que cela ne retombe pas sur leur communauté. Ce risque est amplifié en Guinée par la répartition géographique des groupes ethniques correspondant grosso modo au découpage administratif, sur lequel le CRG SA est lui même calqué. La transparence des débats dans l'entreprise a cependant permis que ce sujet ne soit plus tabou, et puisse être abordé dans toutes les réunions ou rencontres où cela est nécessaire.

Dans d'autres cas, heureusement peu nombreux, la puissance des élus d'une caisse locale peut écraser l'agent, et l'amener à dissimuler des écarts et malversations, voire des détournements. Pour peu que le politique s'en mêle, ce que l'on a pu également constater parfois, cela peut prendre de grandes proportions.

CONCLUSION

Les contraintes auxquelles est confrontée une entreprise du type du CRG SA, nationale couvrant un territoire très étendu, décentralisée et déconcentrée, maniant de l'argent, sujette aux turbulences économiques, sociales et politiques du contexte sont multiples. La gestion en commun tente d'y répondre.

Bien pratiquée, elle génère, à terme, un solde économique positif par une meilleure implication des élus, et participe ainsi à la recherche de l'équilibre économique. L'équilibre

des pouvoirs entre techniciens et associés permet de lutter contre l'accaparement du système par quelques uns, à leur propre profit, avec tous les risques mortels de dérives pour l'entreprise.

La création d'une relation de confiance et de respect entre associés, souvent analphabètes et salariés, intellectuels, construite avec le temps et dans les faits, au quotidien, modifie profondément la vie des communautés rurales, auparavant imprégnée de beaucoup de méfiance entre groupes sociaux. On voit émerger une forme de démocratie nouvelle, métissée, construite à la fois sur des modes d'organisation et de fonctionnement ancrés dans les communautés et sur des apports plus modernes qui doivent aux méthodes et techniques d'organisation, de management ou de communication. Ceci n'est pas sans risque dans un pays où la démocratie est encore pour le moins balbutiante. L'émergence d'une force nombreuse, voire très nombreuse à l'échelle de la population totale, organisée démocratiquement, expérimentant une nouvelle forme de partage du pouvoir et produisant de la richesse, pourrait être mal interprétée au plus haut niveau de l'Etat.

La construction pragmatique de la gestion en commun au CRG n'est sûrement pas une recette universelle. D'autres systèmes existent, coopératifs ou mutualistes, qui donnent ici ou là de bons résultats, mais pas toujours.... Ce mode de gestion correspond à une histoire particulière où chaque événement a son importance. Le respect, construit, entre les différents acteurs, est vraisemblablement un des gages de la réussite. Il faut du temps, en volume et en amplitude, de l'argent, et investir beaucoup d'énergie pour convaincre les résistances inhérentes au changement.

La viabilité sociale représente le pilier le plus important de la pérennité d'une structure du type du CRG. Elle est, ici, la condition de l'investissement des hommes dans la construction de l'entreprise, conçue pour eux et à leur image.

Pour terminer, deux citations extraites du dernier rapport d'activités (Juin 2003) de Bakari Koulibaly, DG du CRG, et qui montre bien à la fois l'actualité de la gestion en commun et la façon dont elle a été appropriée par les cadres :

« là où la gestion en commun passe, le contentieux trépasse »

« la stratégie de gestion en commun entre agents techniciens et élus, tant à la base qu'au sommet, garantit la transparence dans la gestion comme facteur essentiel de la bonne gouvernance ».

**LA DECENTRALISATION : UNE OPPORTUNITE POUR LA
PARTICIPATION AU DEVELOPPEMENT LOCAL ?**

LA DECENTRALISATION, UNE OPPORTUNITE POUR LA PARTICIPATION AU DEVELOPPEMENT ?

Annette CORREZE

Dans des contextes très différents, trois textes présentent des exemples concrets de participation au développement local. Deux autres textes décrivent et analysent les stratégies énoncées dans ce domaine par la Commission européenne et l'Agence Française de Développement.

- **Au LAOS**, le PRODESSA (Projet de Développement Rural du Sud de la Province de Sayabouri) a pour objectif le développement rural centré, outre la diversification des cultures et la préservation de l'environnement écologique, sur la mise en marché des cultures à travers l'amélioration des infrastructures de transport, l'appui aux filières, l'amélioration des pratiques agricoles et l'appui à l'organisation des producteurs. Le développement d'un réseau de pistes secondaires est le cadre d'expérimentation d'une approche participative et de l'établissement de nouveaux rapports entre les acteurs concernés par la maîtrise d'ouvrage (autorités politiques et techniques de la Province et des districts) et les villageois organisés à travers des « Comités de Tronçons » (CDT), pour la prise en charge de l'entretien des réseaux routiers. Pascal BABIN analyse le long processus qui conduit à une concertation des acteurs dans un contexte où l'apparition d'organisations qui échappent à la structuration de la société par le parti et les structures traditionnelles et administratives est ressentie comme une menace de contre-pouvoirs et rappelle que cette démarche a été initiée avant la Décentralisation.
- **En GUINEE**, le document s'inspire d'une évaluation à mi-parcours par Dominique de la CROIX, d'un Programme d'Appui aux Collectivités Villageoises (PACV), programme issu de la politique de décentralisation mise en œuvre en République de Guinée à partir de 1985. Le programme est articulé autour de deux axes : renforcement du processus de décentralisation dans ses dimensions politiques, administratives et fiscales, et promotion des collectivités (communes urbaines et rurales) et des associations pour la prise en charge des affaires locales. Soutenu au départ par une réelle volonté politique, le programme vise à l'élaboration de Plans de Développement Locaux à partir de diagnostics participatifs. Le financement de ces plans étant assurés par un Fonds d'Investissement Villageois. Le texte met en évidence les difficultés liées aux changements intervenus dans la politique guinéenne, à l'articulation insuffisante entre les différents niveaux de l'organisation territoriale et aux déficiences des instruments financiers. Le PACV est majoritairement perçu comme un projet extérieur où les collectivités ne seraient que les vecteurs d'un programme dont les objectifs sont fixés en dehors d'elles.
- **En BOLIVIE**, le texte présenté par Christophe MESTRE est l'analyse par deux chercheurs péruviens de la Décentralisation et du Développement local dans ce pays. Portée par une forte volonté politique matérialisée à travers la loi, la « participation populaire » est au cœur de ces processus, gagés par ailleurs sur d'importants transferts de ressources vers les collectivités locales. La mise en œuvre d'investissements locaux choisis et contrôlés par les municipalités est le cadre de cette participation, avec l'accent

mis sur le rôle de ces municipalités dans le développement économique local. Parmi les acquis relevés figurent une plus grande démocratisation de la vie locale et une meilleure représentation de la population paysanne, et l'établissement de normes et méthodes adaptées permettant une plus grande opérationnalité des projets mis en œuvre. Des obstacles à une réelle participation subsistent, particulièrement dans le domaine politique et financier.

- **La COMMISSION EUROPEENNE**, dont la stratégie est analysée par Marc TOTTE, a dressé un bilan assez maigre des Accords de Lomé, et définit à travers les nouveaux accords de COTONOU deux axes majeurs : la bonne gouvernance et la participation des acteurs. Le premier axe se heurte aux revendications des pays concernant la politique européenne ayant des impacts certains sur leur développement, le dialogue politique est un dialogue de sourds, le second, mis en œuvre à travers la coopération décentralisée, présente le risque d'une instrumentalisation de la participation en l'absence de cadres d'identification de « groupes d'acteurs susceptibles d'assurer les fonctions d'intérêt collectif ». L'évaluation de cette ligne a montré que le rapprochement entre pouvoirs publics et acteurs non étatiques était faiblement organisé dans les faits, mais qu'elle restait essentielle dans sa dimension plus politique d'articulation des dynamiques sociales. Les Accords de Cotonou restent également dominés par une logique économico-gestionnaire dominante. Par ailleurs des exemples montrent la capacité de l'Etat à reproduire ses logiques patrimoniales et clientélistes au niveau local. On retrouve dans les approches participatives une conception de la démocratie représentative particulièrement réductrice. Il est rare que les institutions populaires structurées et les groupes d'intérêt soient sollicités à participer au débat, même lorsqu'il concerne le développement local. Les accords de Cotonou restent un premier pas dans la bonne voie sur un chemin forcément long.

- **L'AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT** dans ses stratégies d'intervention en matière de développement local/décentralisation, fait recours, comme la majorité des agences d'aide au développement, à l'échelle locale et à la démarche participative face au constat de l'incapacité des administrations centrales ou déconcentrées à gérer le développement. Par comparaison avec les autres bailleurs ses interventions présentent des avantages comparatifs : prise en compte des niveaux adaptés d'intervention, démarches adaptées aux processus de décentralisation, local articulé avec le national, voire le mondial., un engagement dans la durée. Des limites subsistent dans certains domaines : une analyse plus fine des différents acteurs sociaux pour mieux lutter contre les inégalités et l'amélioration de l'équité entre les hommes et les femmes, une meilleure prise en compte des différents groupes d'intérêt, une plus grande articulation entre les politiques sectorielles et le développement territorial.

QUELQUES INTERROGATIONS

Si le développement local n'est pas soluble dans la décentralisation (et vice-versa), celle-ci offre un cadre irremplaçable pour créer les opportunités d'une réelle responsabilité (et pouvoir) des acteurs locaux.

- Peut-on promouvoir une décentralisation non calquée sur des modèles ne prenant pas en compte l'organisation sociale et politique des pays concernés et véritablement négociée

aux différents niveaux ? Les expériences menées peuvent-elles permettre de définir progressivement, de façon claire, les rôles respectifs des acteurs ?

- Comment définir, de façon participative, les territoires supports du développement ?
- Peut-il y avoir développement local sans politiques économiques incitatives et quelle place peuvent prendre dans la définition de ces politiques les différentes catégories de producteurs ? et les différents pays dans les négociations internationales ?
- Quelles ressources pour financer le développement local ? : volonté politique d'un réel transfert vers ce niveau, adéquation des instruments financiers (affectation ou non des financements, modalités de libération et de contrôle etc..), aide à la légitimation des responsables locaux (formation) pour de meilleures rentrées fiscales, apports extérieurs adaptés et souples ?
- Enfin quels efforts financiers et quels espaces politiques les bailleurs et les responsables des pays concernés sont-ils prêts à consentir pour que la participation des acteurs soit une véritable volonté politique et non un habillage, qu'elle reflète une réelle dynamique d'acteurs et ne soit pas une méthode instrumentale de plus dans les rapports de force internationaux, nationaux et locaux ?

PROCESSUS DE PARTICIPATION DANS UN PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL AU LAOS DANS LE CAS DU PRODESSA

Pascal BABIN

CONTEXTE ET LIMITES DE LA CONTRIBUTION

La présente contribution tente de resituer les enjeux de la participation des acteurs locaux dans le cadre de l'intervention des projets de développement rural au Laos. Elle s'appuie sur l'expérience des projets de développement rural conduits pas l'Aide française ces cinq dernières années et tout particulièrement de celle du PROjet de DEveloppement rural du Sud de la province de SAYabouri (PRODESSA) que nous présenterons brièvement. Les efforts, plus ou moins couronnés de succès, entrepris pour promouvoir une approche participative dans divers compartiments de ce projet contribueront, nous l'espérons, à nourrir le débat autour de la problématique de la participation. L'expérience de la mise en place de comités inter villageois d'entretien routiers (Comités de Tronçons :CDT) servira d'illustration. Cependant, ces expériences toujours en cours s'inscrivent dans un contexte bien particulier, donc les auteurs de la présente note ne prétendent pas à l'exemplarité des méthodes et des résultats exposés dans leur ensemble.

Quelques éléments de présentation du Laos

Conserver la maîtrise d'une ouverture économique et politique sans renoncer à sa souveraineté.

Pays enclavé, le Laos est constitué de montagnes et de hautes terres sur les deux tiers de sa superficie. Drainés par le Mékong et ses affluents, ces paysages souvent forestiers s'ouvrent par endroit en plaines qui ne deviennent importantes que dans la province de Vientiane et le sud du pays. Avec plus de cinq millions d'habitants, il est faiblement peuplé (21 habitants /Km²), mais sa croissance démographique est importante (2,6 % par an). Indépendant depuis 1953, le Laos, où passait la « piste Hô Chi Minh », fut impliqué dans la guerre du Vietnam de 1964 à 1973 et subit de lourds bombardements américains. La nouvelle République démocratique populaire du Laos, fondée en décembre 1975, s'engagea progressivement, avec l'appui du Vietnam, dans une « marche vers le socialisme » et une expérience de planification économique centralisée selon les principes du « centralisme démocratique »

En 1986, pour remédier à la stagnation des performances économiques, le 4^{ème} congrès du parti et le Gouvernement central adoptèrent un programme de réformes macro-économiques¹ à long terme, fortement encouragé par les institutions de Brettons Woods et le PNUD, visant à décentraliser les prises de décisions économiques et à favoriser le secteur privé. Une politique de réformes économiques fut alors introduite progressivement à partir de 1986, qui s'accompagna également d'une ouverture politique et internationale (rapprochement avec la Thaïlande, adhésion à l'ASEAN en 1997, ratification des traités internationaux et demande d'adhésion à l'OMC). Ces réorientations favorisèrent une forte croissance, néanmoins ralentie par la crise asiatique à partir de 1998. Dans le domaine du développement rural, jusqu'en 1992, les principales orientations de la politique agricole et forestière étaient définies par des plans quinquennaux suivant le système d'administration verticale du niveau central (Ministère de l'Agriculture et des Forêts) au niveau du district. A partir de 1992, ces plans quinquennaux furent complétés par des plans annuels successifs votés par l'Assemblée Nationale, inspirés des directives du NME et du congrès du parti avec pour objectifs le passage progressif à une économie de marché, une approche intégrée du développement agricole et forestier à tous les niveaux et une reconnaissance de l'importance de la famille dans le développement national.

¹ Le NME : Nouveau Mécanisme Economique

Dans un contexte de dépendance macroéconomique, investir dans le développement rural.

L'économie lao reste marquée par ses faiblesses structurelles en matière de communication interne (faiblesse du réseau routier) et de niveau d'éducation (fort analphabétisme). Les secteurs de l'agriculture et l'exploitation forestière demeurent prépondérants, avec une contribution de plus de 50 % à la constitution du PIB et le pays assure, grâce en particulier aux investissements dans l'irrigation, son autosuffisance alimentaire. Malgré un très grand potentiel hydroélectrique et des perspectives de développement du secteur du tourisme, la balance commerciale reste fortement déficitaire. La balance des paiements s'équilibre principalement grâce au flux d'aide au développement, aux transferts privés provenant des diasporas lao à l'étranger et au commerce illicite. Avec la crise asiatique, les équilibres macro-économiques du Pays se sont dégradés. Un programme de stabilisation économique a été mis en place avec l'appui des institutions multilatérales, FMI, Banque mondiale, BAsD, depuis avril 2001 pour 3 ans.

Le plan quinquennal 2001-2005 s'inscrit dans la stratégie nationale de développement visant à quitter le statut de PMA d'ici 2020. Il vise à renforcer la croissance économique et à réduire la pauvreté et les inégalités, notamment en termes d'accès aux services de base et au marché, en particulier dans les zones rurales qui concentrent toujours 90 % de la pauvreté¹. Pour cette raison, la stratégie de développement retenue par le Gouvernement lao fait du développement rural un axe central de sa stratégie de réduction de la pauvreté. Quatre secteurs prioritaires ont été retenus : l'agriculture et la forêt, l'éducation, la santé et les infrastructures routières. La mise en œuvre de cette politique repose depuis peu, sur une approche décentralisée² La province constitue l'unité de formulation stratégique régionale (il y a 17 Provinces au Laos ainsi qu'une zone spéciale), le district celle de programmation technique et budgétaire et le village celle de la mise en œuvre technique et financière (fiscalité locale sous forme de contribution villageoise).

La province de Sayabouri

Il s'agit d'une province relativement riche, une des première par son ouverture aux marchés, mais elle est également caractérisée par des dynamiques de développement agricole rapides mais différenciées.

La Province de Sayabouri située sur la rive droite du Mékong, fait frontière sur 645 Km avec la Thaïlande. Elle compte quatorze districts. La zone du Projet couvre les quatre districts de sa frange sud. La population des 4 districts homogène du point de vue ethnique, est composée à environ 95% de membres de la famille ethnolinguistique Thaï kaday. Dans ce groupe, les unités familiales sont restreintes, constituée d'un couple et de leurs enfants non mariés. La population des 4 districts est considérée comme relativement aisée avec un taux de personnes classées pauvres, selon les critères de l'administration, de 10% alors que la moyenne de la province est de 21%.

La majorité de la zone dispose de conditions favorables pour le développement de cultures commerciales (maïs, arachide, haricot rouge, larmes de job, sésame, coton, mûrier à papier) en raison de sols en général de bonne qualité, d'un climat favorable et de la proximité des marchés thaïlandais. Les producteurs ont montré dans un passé récent leur capacité à s'adapter à l'évolution des marchés et aux nouvelles lois foncières. Il en résulte une amélioration du niveau de vie qui profite à la majorité de la population. Cependant la réallocation des terres, l'obligation de mise en culture pour conserver ses droits foncières et l'interdiction de la pratique de l'abattis-brûlis ont entraîné une diminution des jachères. La répétition des cultures a provoqué une forte prolifération des herbes adventices que seul le labour au tracteur permet d'enrayer provisoirement. Le recours au tracteur permet aussi d'étendre les superficies des cultures et de cultiver tous les ans la presque totalité des surfaces allouées. Mais cette moto mécanisation du labour et de la récolte (égrenage et transport du maïs) cohabite avec une agriculture qui reste avant tout manuelle. De plus, la répétition des labours, souvent sur des pentes relativement importantes et dans le sens de la pente, provoque des phénomènes d'érosion et de perte de fertilité.

¹ Le secteur rural représente 80 % de la population

² Décret n°1 de mars 2000

Le développement des cultures commerciales et des nouveaux moyens de production s'est opéré en grande partie avec le financement et sous la dépendance des capitaux thaïlandais. Depuis la crise asiatique, cette dépendance des capitaux thaïlandais s'est estompée mais des commerçants lao ont pris le relais. L'usage de produits de traitement des cultures introduits de Thaïlande est en plein essor mais leur utilisation mal maîtrisée est peu économique et fait courir de réels risques d'intoxication. Cependant la région commercialise et exporte principalement des produits agricoles peu transformés et de faible qualité à travers des filières contrôlées par des oligopoles lao eux-mêmes dépendants d'oligopoles thaïlandais.

Cependant les dynamiques agraires se développent de façon différenciée selon les potentialités pédologiques et les facilités de commercialisation des produits agricoles, tout particulièrement l'accès à une piste praticable en toute saison. Les zones les plus enclavées et éloignées de la frontière Thaïlandaise présentent des systèmes de culture et d'élevage bien moins diversifiés que dans les zones frontalières. Par ailleurs, les conditions d'accès inégal au foncier, au crédit et aux moyens de production mécanisés contribuent à l'élargissement des différenciations sociales. Les exploitants les plus pauvres sont contraints d'exploiter manuellement les terres les plus hautes, inaccessibles aux tracteurs, et pratiquent l'abattis brûlis.

Le PRODESSA

Le PRODESSA basé à Kenthao, a démarré ses activités en juin 1999. Ce Projet, bénéficiant d'une subvention de l'AFD était prévu initialement pour trois ans et est prolongé jusqu'en mars 2004. Le Projet couvre les 4 districts du sud de la province de Sayabouri : Kenthao, Paklay, Botène et Thongmixay. Ces 4 districts comprennent 183 villages, 20 500 familles et environ 120 000 habitants avec une densité moyenne de population de 18 hab/Km². L'objectif général du Projet est d'aider les populations des quatre districts du Sud de la province de Sayabouri à accroître leur bien-être par le biais d'un développement rural accéléré, harmonieux et durable, compte tenu des réels avantages comparatifs dont elles disposent. Les objectifs spécifiques du Projet sont :

- Diversifier les activités agricoles de façon à diminuer les risques inhérents aux aléas climatiques et commerciaux tout en améliorant la sécurité alimentaire des populations.
- Favoriser le transport, la commercialisation et l'exportation de produits agricoles de qualité et transformés de façon à générer une plus grande valeur ajoutée régionale, équitablement répartie au sein des populations rurales.
- Préserver les potentialités productives de l'environnement écologique et faire un usage raisonnable de la mécanisation agricole et des intrants chimiques de façon à favoriser le développement durable de l'agriculture sans risque majeur pour la santé des populations.
- Parvenir à la prise en charge du développement rural par les diverses catégories d'agents économiques concernées (exploitants agricoles, transporteurs, commerçants, transformateurs, etc.), en concertation étroite avec les autorités responsables de la province et des districts afin d'assurer la pérennité et le meilleur usage des équipements et infrastructures destinés au développement rural.

Le Projet comprend les volets suivants :

- Amélioration des infrastructures de transport.
- Appui à la structuration des filières de commercialisation et de transformation des produits agricoles.
- Appui à l'amélioration des pratiques agricoles.

- Appui au « développement local » et à l'organisation des producteurs.

Les services administratifs particulièrement concernés dans l'exécution du PRODESSA sont le Gouvernorat et le Département du Plan et de la Coopération de la province de Sayabouri ainsi que les représentations provinciales et de districts des Ministères techniques.

La promotion d'une approche participative dans le domaine de la réfection et de l'entretien routier

Parmi les activités développées par le projet pour lesquelles des efforts de mobilisation d'une participation ont été entrepris, nous retiendrons à titre d'illustration :

- la mise en place de comités de tronçon responsable de l'entretien des pistes réhabilitées par le projet
- la gestion des relations avec la maîtrise d'ouvrage.

Dans la zone d'activité du Projet, le développement d'un réseau de pistes secondaires était l'objectif majeur et la condition sine qua non de toute autre action de développement pour l'amélioration des conditions de mise en marché des cultures commerciales, le désenclavement des bassins de production densément peuplés et l'accès des villages aux principaux services du développement rural.

Les interventions des services concernés (district et province), limitées par des budgets trop faibles ou aléatoires et des ressources humaines insuffisantes et insuffisamment équipées, se cantonnaient à des interventions sporadiques d'urgence, au gré des disponibilités budgétaires. Dans cette logique de pénurie de moyens, les effets des travaux réalisés étaient souvent réduits à néant dès la saison des pluies. Les autorités locales, à la remorque des commerçants influents, en arrivaient à leur confier la charge de certains travaux de réparation ou d'entretien. Les chantiers plus importants étant engagés sur la base de contrats de troc (autorisation de coupe de bois contre ouverture de pistes) avec des privés puissants¹. Situation favorable à la confusion et au développement de pratiques de contractualisation peu transparentes. Pour le reste, l'entretien du réseau était assuré par les paysans eux-mêmes soit sous forme d'une contribution financière permettant l'achat du carburant consommé par les tracteurs mis à disposition par les commerçants, soit sous forme de travaux communautaires de nettoyage (fauche, élagage, etc.) et de petit terrassement organisés par des comités villageois.

Une participation des populations locales aux travaux qui tourne court

Le Projet avait la charge de réhabiliter ce réseau secondaire, selon un schéma technique simple se basant sur une logique de traitement par points noirs (passages de cours d'eau, bourbiers) avec des ouvrages de franchissement légers (ponts en bois). L'entretien serait confié ultérieurement à des Comités De Tronçon à créer. Il semblait alors envisageable de contractualiser les travaux avec des entreprises locales et d'enclencher, dès ces travaux de réhabilitation, la participation/contribution des populations locales. Le Projet envisagea de s'appuyer sur l'investissement à réaliser dans les travaux pour enclencher une contribution villageoise aux travaux. Cette première contribution s'accompagnant de la création des

¹ Ces privés, qui sont souvent des entreprises nées du démantèlement d'entreprises publiques, conservent des liens étroits avec certaines autorités politiques et administratives d'envergure locale. Leur activité combine exploitation forestière, commerce de bois et génie civil.

Comités de Tronçon, structure qui serait également chargée de l'entretien de la piste. Ainsi fut mis en place un premier CDT à l'occasion de la construction du dalot de Samsong.

Cependant cette première expérience ne fut pas reproduite. La participation aux travaux se heurtait à des obstacles de nature diverse :

- Le petit nombre et les faiblesses des entreprises locales (ressources humaines, maîtrise de gestion et équipement) ne permettaient pas de démultiplier cette première expérience et d'atteindre les objectifs quantitatifs de réalisation du Projet ;
- Le schéma technique simple initial devait être revu sur plusieurs tronçons, pour l'adapter à la diversité des situations topographique et pédologiques, ce qui aboutit notamment à des ouvrages plus lourds (dalots en bétons, reprises du profil de la piste..)
- la nécessité de s'adresser à des entreprises de tailles plus importantes, dans le cadre de passations de marchés et de gestions de contrats plus exigeants, où la participation villageoise risquait d'être prise en otage¹ et n'avait plus sa place.

L'implication des bénéficiaires dans l'entretien des pistes qui allait être réhabilitées n'en était pas moins importante.

Organisation d'une participation des populations locales à l'entretien des pistes² : La mise en place des Comités de Tronçon

Un important travail d'animation conduit par le Projet qui s'appuyait sur les enjeux de l'entretien routier, a conduit les villageois à une prise de conscience de la nécessité d'un engagement collectif des villageois dans le sens d'une prise en charge par eux-mêmes du coût, de la responsabilité et de la gestion des travaux d'entretien courants manuels (curage des caniveaux, nids de poules). La modification du partage des rôles pour l'entretien des pistes entre les autorités locales et les futurs comités de tronçon rendait l'implication des autorités de district dans ce processus incontournable. La crédibilité de l'action engagée par le Projet auprès des villages passait également par un soutien politique clair de ces mêmes autorités.

Finalement, cet engagement collectif et le soutien des autorités ont permis d'aboutir à la création de CDT, regroupant des représentants de villages ayant en commun l'usage d'un tronçon de piste (éventuellement situé à l'écart de cette piste). Seuls les villages dont l'éloignement géographique permettait à leurs représentants de tenir les réunions nécessaires à la vie du CDT ont finalement accepté de s'associer ensemble. Ce qui a abouti à plusieurs CDT pour un même segment de piste au lieu d'un CDT par segment³. Une fois expliqués les rôles des membres des CDT, le principe d'une élection à bulletin secret de candidats volontaires a été largement soutenu par les villageois. Cependant que les autorités de district, systématiquement invitées à assister à ces élections, ont finalement cautionné la méthode. Mais, dans un premier temps, le premier district touché s'est assuré d'une représentation importante des chefs de village au sein des CDT et de sa maîtrise du processus.

Le franchissement de ces étapes ne s'est pas fait sans difficultés :

¹ Risques de conflits sur la qualité des matériaux apportés par les villageois, arbitrages difficiles dans les cas de retards de chantiers liés au délai de mobilisation de la contribution villageoise, etc.

² L'ordre de la présentation retenu vise à mettre en avant les ressorts de la participation, non à expliciter la démarche et ses étapes.

³ Ainsi, un tronçon de 34 kilomètres a dû être partagé en trois segments, confiés chacun à un CDT. Les CDT ont donc la responsabilité d'un segment de piste qui n'excède pas 15 kilomètres.

- Le concept était nouveau, il remettait en cause le partage des rôles habituel. Chacun des acteurs était dans l'expectative de l'initiative de l'autre ;
- Enclencher le processus d'implication des villageois nécessitait donc d'intervenir à tous les niveaux : animations villageoises, réunions inter villageoises, discussion/négociation avec les districts, échanges avec la maîtrise d'ouvrage provinciale ;
- Dans un pays où le droit associatif à proprement parler n'existe pas (hormis les associations de gestion de l'eau pour les périmètres irrigués et les systèmes de crédits décentralisés), toute organisation collective en marge des structures locales du parti ou de l'administration est suspecte jusqu'à preuve du contraire ;

Mais la principale faiblesse venait de la difficulté de constituer une équipe Projet capable de jouer effectivement le rôle d'animateur, de facilitateur, de négociateur, de formateur. Tout d'abord au niveau de cadres contractuels recherchés à l'échelle du pays, du fait de la pénurie en ressources humaines au Laos, notamment dans des profils d'animateurs/formateurs ruraux francophones. Mais aussi au niveau de techniciens, dans le cadre d'un recrutement restreint par la maîtrise d'ouvrage aux services de district des CTPC : les services étant eux-mêmes en pénurie de ressources humaines et la Province ne souhaitant pas pour des raisons de coût budgétaires induits et de gestion des ressources humaines accueillir des techniciens extérieurs.

L'équipe du Projet n'a donc pu véritablement être construite que dans le temps (dix huit mois) qu'avec un investissement très important dans le recrutement et la formation. Une forte implication des chefs de villages dans les CDT, l'association croissante des districts dans le suivi et l'intégration des techniciens des services de districts ont été à la base d'une confiance croissante entre le Projet, ses interlocuteurs des districts et les villages.

De l'acceptation du principe d'une contribution à la gestion de la collecte des cotisations

Les villageois et les autorités locales ont assez rapidement validé le principe d'une contribution, restait à le mettre en œuvre. Encore a-t-il fallu en passer par des débats entre des villageois (qui estimait que le paiement de l'impôt suffisait), des commerçants (qui pensait avoir suffisamment contribué en dépannant les districts avec leurs tracteurs ou en étant la cible de collectes réalisées par les districts) et les districts. Un diagnostic initial, à partir d'entretiens et de réunions villageoises a permis d'écarter l'idée d'une contribution en main d'œuvre : Les exigences du calendrier agricole dans la zone ne sont pas compatibles avec une mobilisation importante sur des infrastructures collectives, surtout si cette mobilisation doit s'étaler dans le temps. Les agriculteurs ont choisi une contribution en espèces. Le montant de la contribution, devenue cotisation, a fait l'objet de longues tractations entre le Projet, les autorités de districts et les villageois. Il s'agissait de trouver un juste milieu entre :

- La cotisation estimée par le Projet comme nécessaire à la prise en charge de l'entretien routier courant manuel¹ ;
- La cotisation économiquement supportable par les villageois ;
- La cotisation politiquement acceptable par les autorités locales.

¹ Estimation difficile à réaliser en l'absence de référence en la matière.

Ces négociations ont abouti logiquement à des résultats différents selon les tronçons (nombre de cotisants par Km, coût d'entretien par Km, richesse des villages, influence des chefs de district). Les villages situés en dehors de la piste ont bénéficié d'un niveau de cotisation moindre. Ces négociations ont également abouti à diverses catégories de cotisants (familles, propriétaires de motoculteurs, de tracteurs et de camions). Et à des niveaux de cotisation par catégorie définis en fonction des rapports sociaux entre ces groupes au sein des villages¹. Par ailleurs, le principe de l'attribution de la charge d'entretien aux usagers a conduit à définir l'importance de la longueur des tronçons à entretenir en fonction de la localisation des villages. Le CDT étant le niveau de collecte, il en résulte des inégalités de charges d'entretien par cotisant, selon le CDT considéré. Des mécanismes de compensation, pour éviter des disparités de cotisation difficilement explicables, ont donc dû être imaginés.

Les CDT ayant la maîtrise d'ouvrage de l'entretien des pistes, il fallait donc former leurs membres à leurs rôles respectifs : Organisation et contrôle des travaux, maîtrise des techniques d'entretien routier, collecte et gestion des cotisations.

¹ Ainsi, sur le tronçon Nakhok-Nakha, de trente quatre kilomètres, chaque famille – à l'exclusion des familles classées pauvres par l'administration qui ont été exemptées – doit cotiser 1,5 euros par an, chaque propriétaire de motoculteur 5 euros supplémentaires et chaque propriétaire d'un véhicule 10 euros supplémentaires. Les villages « hors piste » ne cotisent que la moitié de ces montants.

La professionnalisation du travail d'entretien de la piste : le cantonnier

Cependant, l'idée initiale d'une implication directe de certains membres des CDT appuyés occasionnellement par des manœuvres villageois rémunérés a évolué vers une professionnalisation du travail d'entretien de la piste et la création du métier de cantonniers. Les cantonniers sont alors devenus les responsables de l'exécution des travaux d'entretien d'un canton sous l'autorité des CDT dont ils sont salariés (paiement à la tâche). Chaque CDT ayant un nombre de cantonniers proportionnel à la longueur du tronçon à entretenir. Ces cantonniers reçoivent une formation et un équipement spécifique (pelle, dameuse à main, pioche, brouette, etc.).

De l'idée de barrière de pluie au règlement d'utilisation de la piste

Dans cette zone, où la saison des pluies détrempe les pistes pendant plusieurs mois et où le matériau in situ est souvent argileux ou sableux, l'utilisation de la piste en conditions pluvieuses conduit à des dégradations très rapides. L'idée de « barrière de pluie » est donc apparue très vite. Mais sa mise en œuvre, et en particulier l'arrêt de la circulation par intermittence, apparaît beaucoup plus complexe. A ce jour, c'est plutôt l'idée d'un règlement d'utilisation de la piste qui s'est imposée. Ce règlement, renaissance d'un texte existant déjà au niveau des districts, vise surtout à réduire les mauvaises pratiques d'utilisation de la piste, notamment – mais pas seulement – en conditions pluvieuses. Sa rédaction n'a pu se faire qu'avec une forte participation des CDT, des villageois et des autorités de districts. Les CDT ont défini eux-mêmes leur modalité d'application et de partage des rôles : qui constate l'infraction ?, qui verbalise ?, qui collecte et que deviennent les amendes infligées aux contrevenants ?

Quatre ans après le démarrage du Projet, les questions que posent le concept de Comité de Tronçon, visant à impliquer, via une démarche participative les bénéficiaires des pistes réhabilitées dans leur entretien, n'ont pas été épuisées, en particulier en ce qui concerne leur articulation avec les services de l'Etat :

- Les services CTPC des districts sont-ils prêts à assurer la prise en charge des recyclages de formation des membres des CDT, des cantonniers et des nouveaux élus ?
- Le Projet parviendra-t-il à impulser un rythme de renouvellement périodique des membres des CDT qui ouvre les présidences des CDT à d'autres que les notables en place (chefs de villages notamment) [Unp1]?
- Les services CTPC auront-ils les moyens et les mandats leurs permettant d'assurer une certaine forme de contrôle qualité du travail des cantonniers et de saine gestion des CDT ? Est-ce souhaitable ?
- Les CDT sauront-ils conquérir la légitimité et le pouvoir suffisants pour obtenir des services du District ou de la Province qu'ils interviennent dans des délais raisonnables dans le cas de travaux exceptionnels (entretiens pluriannuels, éboulements, reprise d'ouvrages de franchissement) et qu'ils n'interviennent pas de manière inopportune tant que les CDT sont en mesure de gérer la difficulté.
- L'inégalité des conditions entre différents tronçons aboutira-t-elle à un classement des pistes du réseau fondé sur les possibilités effectives d'entretien : route nationale pour les routes stratégiques et à forte circulation entretenue par le budget de l'Etat ; piste

provinciale pour les axes importants mais traversant des zones peu peuplées (forêts, pistes transfrontalière, zone peu agricoles) entretenues par le budget de l'Etat sous la maîtrise d'ouvrage de la Province ; piste de desserte agricole sous la responsabilité des districts mais dont l'entretien courant est assuré par les CDT ?

- Dans quelle mesure la notion de Comité De Tronçon pourra-t-elle être reprise dans d'autres régions du Laos, profitant de la nouvelle politique de décentralisation ?

La promotion d'une implication active de la maîtrise d'ouvrage dans la vie du Projet.

Un montage institutionnel astucieux, pragmatique, mais risqué

La maîtrise d'ouvrage du Projet avait été déléguée au Service du Plan et de la coopération de la Province par le Comité des Investissement et de la Coopération. Ce montage constituait en réalité une innovation et une anticipation de la politique de décentralisation qui n'interviendrait qu'un an après l'installation du Projet. Pour surmonter les difficultés logistiques¹, le Gouverneur de la Province avait lui-même délégué la signature de cette maîtrise d'ouvrage au Directeur National du Projet qui cumulait alors les deux fonctions. Ce montage n'était cependant pas sans risque : il concentrait en apparence² les pouvoirs au niveau de la personne du DNP. Le DNP risquait de devoir affronter l'ensemble des responsabilités, y compris celles liées aux réorientations de la politique agricole portées par le Projet³, sans disposer des soutiens et pouvoirs politiques réels pour les assumer. Avec un risque de dérapage du Projet dans une gestion déconnectée de son environnement institutionnel.

Naissance formelle du Comité de pilotage

La constitution d'un comité de pilotage présidé par le chef du SPPC devait permettre un meilleur partage des responsabilités de la fonction de maîtrise d'ouvrage. Mais le CDP tel qu'envisagé dans le document de Projet était lui aussi une innovation pour la Province de Sayabouri. Et la plupart des membres du premier CDP pensaient que leur rôle s'arrêterait à participer à une séance d'approbation/critique annuelle des programmes techniques et financiers préparés par « le Projet ». Il allait falloir plusieurs mois pour que la vision d'un CDP élargi, impliquant réellement les Chefs de Divisions Provinciales et les Chefs de District dans le suivi, la vie et les orientations du Projet s'impose. La première séance du Comité de Pilotage, véritable répétition des rôles de chacun, avait permis d'entériner ce progrès.

Participation effective de la maîtrise d'ouvrage à la vie du Projet

La nécessité de traiter plusieurs gros dossiers (programmation des activités de recherche et mise en place d'un système pilote de crédit villageois par le biais de séminaires nationaux impliquant les représentants des ministères techniques ; gestion des appels d'offres pour les chantiers de réfection des pistes impliquant systématiquement la Division Provinciale des CTPC et le district concerné) allait entraîner au fur et à mesure l'implication des responsables. Enfin, les difficultés rencontrées par le Projet en fin de première année, qui remettaient potentiellement en cause sa réussite globale, allaient être à l'origine d'une prise de conscience

¹ La première année, 5 à 7 heures de pistes séparaient le site du Projet de la capitale provinciale.

² Il n'était pas envisageable pour le DNP de s'exposer à engager la signature de la maîtrise d'ouvrage sur des questions importantes sans prendre les assurances nécessaires auprès des autorités provinciales.

³ Monter des travaux de recherche sur des pentes en utilisant des herbicides était doublement interdit : interdiction des cultures sur pentes à plus de x % et de l'utilisation des produits chimiques en agriculture.

de la fragilité du dispositif et d'une implication personnelle du Gouverneur, désormais président du CDP.

Appropriation du Projet par sa maîtrise d'ouvrage

Cependant, les responsables en place étant sujets à de fréquentes mutations et les interlocuteurs du Projet étant nombreux (divisions techniques, banques locales, services de planifications du développement rural, services rattachés directement au Gouverneur), il allait falloir de long mois avant que des liens interpersonnels suivis se créent entre ces responsables et le Projet (cadres et direction). C'est un dispositif de gestion interne décentralisée, confiant aux cadres du Projet la responsabilité de véritables directions de Volet (binômes CT expatrié+ cadre lao) qui allait permettre une multiplication de ces liens interpersonnels et institutionnels. La multiplication également des visites et missions d'appui/suivi de la maîtrise d'ouvrage, tout d'abord réclamées chaque fois par la direction du Projet, puis spontanées conduirait progressivement à l'appropriation des fonctions de maîtrise d'ouvrage par les cadres concernés. En fin de deuxième année, pour ces cadres, le vocable lao pour désigner le PRODESSA changeait et « le Projet » devint « notre Projet ».

Les enjeux de la participation

De quelle participation parle-t-on ?

De la corvée villageoise à la prise en charge du développement par les acteurs concernés

Il est certes facile d'ironiser sur la participation bidon qui s'arrête à des contributions obligatoires. Elle n'en reste pas moins un repoussoir éclairant sur des pratiques qui continuent de tenter tant les administrations nationales que certains projets. L'intérêt des populations pour une activité, un projet, peut effectivement se mesurer à l'aune de leur propension à contribuer, à s'impliquer. Il est donc fréquent que la mobilisation de cette contribution soit un préalable à la mise en place de l'appui.¹ Le risque apparaît si la contribution ne débouche sur rien d'autre qu'une compensation immédiate en terme d'investissement : fourniture des agrégats contre construction d'un dalot², de graviers contre goudronnage de la route à la traversée du village³, corvée villageoise d'entretien routier sous la direction d'une autorité extérieure éventuellement relayée par le chef de village.

Si elle n'a pas d'incidence budgétaire réelle, ce qui est souvent le cas, la participation/contribution à un investissement a peu de raison d'être. En revanche son intérêt est bien plus grand quand elle initie l'implication durable des bénéficiaires dans la gestion d'une infrastructure. La participation devient alors appropriation de l'action engagée, le projet

¹ Cependant, dans le cas des CDT du PRODESSA, il est apparu que leur mise en place ne pouvait pas être réalisée avant le démarrage des travaux puisque c'est ce qui a crédibilisé l'idée de la prise en charge de l'entretien par les villageois. Après un jeu de cache-cache entre le Projet et les villageois, il est apparu nécessaire que le Projet fasse le pari d'engager les travaux avant tout engagement des villageois. Mais ce pari n'a pu être fait qu'à la lumière de la réactivité des villageois testée dans le cadre des premières activités pilotes.

² Dans le cas du dalot de Samsong, le PRODESSA a organisé le premier comité de tronçon sur cette base en attendant le démarrage de nouveaux chantiers sur le même tronçon. Le classement, la même année, de la piste en route nationale a vidé le comité de tronçon de son objet qui se limite désormais à l'entretien du seul dalot.

³ Système utilisé dans le cas de la route Paklay – Sayabouri, semble-t-il à la demande des populations, mais qui débouche sur une absence d'entretien avec à court terme des passages très dégradés

devient celui des bénéficiaires qui pourront le porter (par exemple les groupes d'abatteurs qui prennent en charge la gestion, l'entretien et l'extension de l'abattoir). L'intervention impulsée par le Projet devient projet des bénéficiaires.

De l'implication des acteurs à la création de « contre-pouvoirs »

Dès lors que l'on sollicite l'implication des acteurs et que ceux-ci décident de s'impliquer effectivement, il est naturel qu'ils obtiennent en retour le fruit de leur implication. Il peut s'agir de rétribution (indemnités accordées aux membres des comités de crédit, aux membres des comités de tronçon), de reconnaissance sociale (implication des chefs de villages ou d'un volontaire chargé de la préparation de réunion), de développement d'une activité lucrative (artisans de santé animale) pouvant évoluer en profession (pharmacie vétérinaire), d'un pouvoir de décision ou de représentation ou bien encore de l'accès privilégié à certaines informations ou services, etc. En tout état de cause, le bénévolat absolu, sur le long terme, ne nous semble pas porteur de pérennité.

Par ailleurs, ces acteurs, lorsqu'ils ont des activités ou intérêts communs peuvent constituer des associations (caisses villageoises de crédit, comités de tronçons, groupement d'abatteurs, groupement de commerçant, etc.). Ces associations permettront à leurs membres, outre d'améliorer l'efficacité de leur implication ou d'avoir accès à des services spécifiques, de voir leur activité reconnue par l'administration. Assez vite elles peuvent être amenées, fortes des devoirs qu'elles s'imposent, à revendiquer des droits ou des services de l'administration (Pourquoi les grumiers en contrat avec le district empruntent-ils notre piste sous la pluie ? Pourquoi le technicien du district ne participe pas au suivi du cantonnier ? Il faut que le district nous aide à faire respecter le règlement d'utilisation de la piste, etc.). Ces associations, ces organisations, en s'appuyant sur la légitimité liée à l'engagement de leurs membres (au choix de leurs représentant par leurs adhérents selon un processus agréé par tous) et des résultats positifs de leur activité pour la communauté constituent des « contre pouvoirs ».

De l'apparition des « contre-pouvoirs » à l'animation de la concertation entre acteurs

Au Laos, l'apparition d'organisations, de groupements, d'associations qui échappent à la structuration sociale de la société par le parti et aux structures traditionnelles (villages) et administratives (Districts, Province, Etat), risque d'être perçus avant tout par l'administration locale (ou le parti) comme la naissance de contre-pouvoirs. Il est donc important, dans un premier temps, de s'assurer d'une participation de l'administration (et/ou du parti) à la naissance et à l'accompagnement des nouvelles organisations sociales, condition sine qua non de leur émergence et d'une reconnaissance officielle à terme. Dans un deuxième temps, les liens de confiance entre ces organisations et l'administration constituent les fondements d'une amélioration du dialogue entre administration et administrés.

Affirmer la priorité de la participation et se donner des moyens en conséquence

Choisir d'inscrire une démarche participative dans un document de projet c'est donner une orientation forte à ce projet. Le respect effectif de cette démarche impliquera une succession de choix dans la conception et la mise en œuvre du projet qui vont structurer l'organisation du dispositif d'intervention du projet et ses méthodes de travail. Il va aussi amener à une hiérarchisation particulière des priorités du projet. On ne peut pas se contenter de rajouter un tel concept « dans la corbeille » pour habiller un document de projet, comme on rajouterai

« développement local » ou « gestion de terroir ». L'ensemble de la conception du projet doit donc être pensée à l'avenant.

Investir dans la connaissance des acteurs et les diagnostics initiaux, choisir les activités

Promouvoir une approche participative signifie que l'on associe les acteurs locaux dès la phase de conception du projet. En effet la participation ne sera potentiellement importante que si « le Projet » tel qu'il est décrit dans un « document de Projet » est la formalisation intellectuelle d'un projet de développement collectif ou de projets de développements de groupes d'acteurs non formalisés mais que l'on peut identifier dans les études préalables.

Par exemple, dans le cas du PRODESSA, inscrire comme objectif dans le document de Projet d'améliorer la commercialisation des produits agricoles, alors que le diagnostic initial a accumulé les témoignages et les constats de difficultés dans ce domaine, qui de plus revêt un enjeu économique fort, est de nature à permettre au Projet de mobiliser une participation forte sur cet enjeu. Même si certains acteurs devront être contournés. En revanche, un projet financé sur fonds du gouvernement des Etats-Unis, dont l'étude est initiée dans le but prédéterminé d'éradiquer la production d'opium à Phongsaly (culture commerciale qui, pour les agriculteurs de cette zone difficile présente des intérêts incontestables) risque de rencontrer des difficultés en terme de participation. Il n'est peut-être pas nécessaire de trop insister alors sur l'approche participative.

Un diagnostic initial approfondi, long, type « étude de système agraire », et/ou « étude de filière » qui se donne le temps d'identifier des groupes d'acteurs et d'analyser les stratégies de ces groupes d'acteurs permettra de cerner les domaines dans lesquels il existe un potentiel participatif. Autrement dit les activités qui s'inscrivent suffisamment bien dans les projets individuels ou collectifs de ces groupes d'acteurs pour qu'ils s'approprient ces activités et engagent leur participation.

Donner à chacun le temps du droit à l'erreur

Solliciter la participation des acteurs, et en particulier la participation dans les décisions des choix qui les concernent, implique de respecter ces choix. Or il se peut que les cadres nationaux ou expatriés du Projet, qui concentrent souvent une somme d'informations ou de formations auquel les acteurs n'ont pas accès, nourrissent la conviction que ces choix ne sont pas les meilleurs dans l'intérêt des acteurs eux-mêmes. Souvent, il est possible, par un effort de formation/information supplémentaire des acteurs de faire évoluer ces décisions. Mais souvent aussi, il est nécessaire de laisser aux acteurs le temps d'observer les conséquences des décisions prises. Alors pourra naître une correction de la décision initiale. Encourager la participation des acteurs aux décisions passe donc par la reconnaissance du droit à l'erreur.

A court terme¹ : plus d'investissements et moins de résultats

A court terme, la participation des acteurs va donc se traduire par des investissements plus importants (diagnostics initiaux, études initiales, dispositifs pilotes ou expérimentaux). Le fait que ces investissements construisent des choix d'intervention plus susceptibles de conduire au succès n'est pas évident à court terme. Il y a même un risque de contradiction réel avec

¹ Court terme, c'est-à-dire parfois 2 ou 3 ans pour des interventions complexes (appui à des filières, montages de systèmes de crédit, création d'organisation de gestion d'infrastructures, etc.)

l'atteinte d'objectifs quantitatifs (nombre de villages ou de bénéficiaires touchés, nombre de groupements constitués, etc.) dans des délais prédéfinis pour des contraintes de financement.

De la participation au désengagement : à long terme, pérennité des activités, des dispositifs ou enclenchement de dynamiques

C'est évidemment à long terme qu'une participation active des acteurs aux activités initiés avec/par le Projet montrera son impact. Cette participation conditionnera la poursuite de dynamiques endogènes. Et donc en terme d'investissement (formation ou infrastructures), sa rentabilité : durée pendant laquelle l'investissement produit un impact. Pendant le Projet, s'il y a des indicateurs de la participation des acteurs aux activités, il est plus difficile de mesurer/de démontrer la participation aux décisions. Quant aux effets à terme de la participation, seule une évaluation menée après la fin du Projet permettrait d'en juger. Or, ces évaluations sont, à notre connaissance, rares. Par ailleurs, certains bailleurs, comme l'AFD, pour des contraintes de gestion des fonds alloués par l'Etat, s'engagent avec réticence pour des durées supérieures à trois ans. Comment entraîner les acteurs et partenaires du projet dans une approche véritablement participative, dans le cadre d'un financement de trois ans ?

Du projet local à la politique nationale : de la participation du paysan à celle du ministre.

Cohérences et interdépendances

On l'a vu, travailler à l'échelle de projets locaux donc d'organisations locales, amènent assez vite à devoir soulever des questions qui vont interroger l'autorité locale sur son rôle de régulateur, d'arbitre ; la politique sectorielle sur ses objectifs et moyens ; voire le législateur. Une absence d'évolution du contexte (reconnaissance officielle d'une organisation paysanne, prise de responsabilité pour le règlement de conflits¹, création de nouveaux métiers de contrôles (sanitaires ou autres) risque de déboucher sur une paralysie du projet du groupe d'acteurs local, sa perte de crédibilité ou son anéantissement. Le Projet devra donc pouvoir associer, en temps voulu les niveaux de décisions nécessaires pour aider à surmonter les difficultés. A terme, si les organisations atteignent une dimension suffisante, elles devront développer elles-mêmes les relais nécessaires à la défense de leurs intérêts aux niveaux adéquats.

Une intervention dont l'échelle et la densité sont significatives

Cependant, les autorités locales ou politiques ne peuvent pas se mobiliser à chaque revendication individuelle. Pour mobiliser ces autorités, à partir d'une expérience locale, il faut donc que cette expérience soit suffisamment significative, ce qui implique :

- qu'elle puisse servir de référence dans d'autres contextes ou d'autres lieux ;
- qu'elle constitue un progrès localement reconnu, un enjeu économique ;
- qu'elle touche un nombre de « bénéficiaires » et/ou de villages, suffisamment important ;
- que la durée ait permis de valider les résultats.

¹ Par exemple, le chef de district peut-il nous aider à empêcher un grumier d'emprunter notre piste quand il pleut? Qui pourra imposer le respect de la barrière de pluie ?

Au moment de la conception du Projet, il faudra donc faire les choix nécessaires de manière à réserver aux activités les plus prometteuses les ressources et la durée suffisantes pour les conduire à terme, dans le cadre d'une approche véritablement participative.

LE CAS DU PROGRAMME D'APPUI AUX COLLECTIVITES VILLAGEOISES EN REPUBLIQUE DE GUINEE (PACV)

Dominique de la Croix

Préambule

Le document présenté est extrait d'un rapport rédigé à la suite de l'évaluation à mi-parcours de la première phase du PACV en novembre-décembre 2002.

La mise en œuvre de ce projet illustre bien, semble-t-il, la réflexion proposée pour les journées d'étude « de la participation à l'empowerment : entre la mise en condition et l'illusion de la prise du pouvoir ».

Le projet se propose, dans le cadre de la politique nationale de décentralisation, d'apporter un appui technique et financier aux Communautés Rurales de Développement (CRD).

L'analyse montre qu'à bien des égards, la manière de conduire ce projet, n'apparaît pas vraiment de nature à favoriser une véritable « prise de pouvoir » de la part des élus et des populations, alors que celle-ci est normalement inhérente à la décentralisation.

Elle examine en premier lieu la manière dont les populations et l'Administration Territoriale perçoivent le PACV avant de passer en revue les divers aspects du projet : cadres de concertation et implication des élus ; méthodes et outils de la « planification participative » ; le mode de financement des investissements ; le management de l'organisation du PACV.

I – LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION EN REPUBLIQUE DE GUINEE

Historique

Le PACV trouve son origine dans la politique de décentralisation de la République de Guinée et cette politique représente le cadre institutionnel dans lequel le projet s'insère. Il est donc important de rappeler la genèse de la décentralisation en République de Guinée, d'apprécier les évolutions constatées depuis l'origine, ses caractéristiques, ses atouts et insuffisances actuelles.

Historiquement la décentralisation en République de Guinée est annoncée dans le discours-programme du Chef de l'Etat du 22 Décembre 1985 qui, tirant les leçons d'un passé marqué par une gestion centralisée de l'économie nationale (1^{ère} République), affirme « la volonté des nouvelles autorités de créer les bases d'une démocratie pluraliste avec une participation élargie et effective des populations aux décisions les concernant ».

Depuis ce discours-programme bâti autour de la décentralisation, cette politique a connu deux périodes assez contrastées :

- De 1986 jusqu'à 1992, la décentralisation a bénéficié de tout l'appui politique des autorités : création d'un Secrétariat d'Etat chargé de la décentralisation puis d'un Ministère (MID Puis MATDS), création de trois niveaux de collectivités décentralisées (districts ruraux et quartiers urbains, communautés rurales de développement (303), et

communes urbaines (38), préfectures (33) et ville de Conakry). Cet appui politique est doublé d'une large information au niveau des populations qui se révèlent très réceptives.

- A partir de 1992, avec les réalités de la démocratisation, les priorités politiques semblent avoir un peu changé et la décentralisation a « marqué le pas ». C'est donc dans un contexte moins porteur qu'à été lancé en 1999 le PACV.

Les difficultés

Malgré les acquis indéniables de la décentralisation en République de Guinée, il est reconnu que cette réforme butte actuellement sur diverses difficultés :

- En tout premier lieu, la révision de la loi fondamentale de Décembre 1990, publiée en Novembre 2001 remet en cause un certain nombre de principes. En modifiant les articles 88/89 de cette loi, cette révision se traduit par le retrait du statut de collectivités décentralisées aux préfectures, quartiers et districts. Ce faisant, cette révision supprime la possibilité de création d'échelons plus élevés de la décentralisation (échelon préfecture) et crée une certaine confusion à la base entre décentralisation et déconcentration puisque les districts et quartiers, qui sont des démembrements territoriaux des CRD, sont à présent érigés en circonscriptions territoriales. Par ailleurs des instructions, semblent avoir été données aux autorités territoriales pour réviser le mode d'élection des membres des conseils communautaires des CRD dans un sens qui s'apparente davantage à un mode de désignation qu'à un véritable processus électoral. Cette révision de la constitution pourrait donc signifier un certain retour en arrière du processus de décentralisation.
- Les autres difficultés rencontrées sont en second lieu les suivantes :
 - Une certaine « résistance à la décentralisation » de la part des structures centrales de l'Etat et de la part des principaux cadres de l'administration territoriale (préfets, sous-préfets et cadres des services décentralisés).
 - L'absence actuelle de « débat politique » autour de la décentralisation et un défaut de communication en la matière.
 - L'insuffisance de transferts de ressources de l'Etat et l'absence d'institution financière de subvention et de crédit aux collectivités.
 - Le manque de respect des échéances électorales.

II – L'INITIATION DU PACV – L'EVALUATION DE LA BANQUE MONDIALE

L'initiation

Selon les informations recueillies, l'initiation du PACV résulte d'un travail préliminaire effectué en Septembre 1997 par un expert de la Banque Mondiale (qui deviendra par la suite « task-manager » du programme) , matérialisé par la production d'un rapport déjà cité intitulé : « Décentralisation et développement rural en Guinée ». Comme son nom l'indique ce travail est une réflexion sur l'application de la décentralisation en milieu rural en tant qu'élément moteur du développement local, en cherchant à tirer parti des leçons d'expériences de deux décennies d'actions dans le domaine du développement rural.

Ce document contribuant à l'identification du PACV proprement dite, propose une « approche-programme » sur le long terme avec une stratégie articulée autour de deux axes :

- a) le renforcement du processus de décentralisation dans ses dimensions politiques, administratives et fiscale.
- b) la promotion des collectivités (communes urbaines, CRD) et des associations pour prendre en charge la gestion des affaires locales.

Ce document préconise le renforcement de capacité de la Direction Nationale de la Décentralisation (DND) qui, de part ses fonctions et ses compétences doit être appelée à jouer un rôle moteur dans l'exécution du programme. En dehors de l'appui institutionnel à la décentralisation, l'idée de mettre en œuvre des actions d'entretien de « pistes rurales » et de construction « d'infrastructures villageoises » est avancée.

L'évaluation de la Banque Mondiale

Le rapport d'évaluation du PACV rédigé en Septembre 1998 par la Banque Mondiale rappelle dans son introduction l'évolution du contexte politique avec le passage d'une « planification centralisée » à une gestion « participative et décentralisée » du développement. Mais comme indiqué précédemment il est intéressant de relever que la politique de décentralisation, « pierre angulaire » des propositions du premier rapport, n'est pas présentée comme la justification première du programme. Il est en revanche rappelé que le PACV trouve sa justification dans « la stratégie d'assistance à la Guinée » et les orientations générales du gouvernement Guinéen, explicitées dans la vision 2010 et la « politique nationale de développement humain ». Ces orientations et politiques ont pour objectif « la réduction de la pauvreté et l'amélioration du bien-être de la population rurale, à travers le renforcement des capacités locales et la promotion de la croissance durable ».

Comme indiqué en préambule, nous ne rappelons pas ici le contenu précis du PACV, son organisation et ses quatre grandes composantes : le fonds d'investissement local pour le financement de micro-projets villageois, l'appui au processus de développement local, l'entretien et la réhabilitation des pistes rurales et enfin la coordination et le pilotage du programme. Il est cependant important de mentionner que la composante B : appui au processus de développement local, dont la mise en œuvre est confiée à la Direction Nationale de Décentralisation, comporte un appui institutionnel à la décentralisation sous trois angles : l'amélioration du cadre légal et réglementaire, la décentralisation fiscale et financière et l'appui aux CRD. Il convient également de rappeler ici que le PACV est un programme qui s'inscrit dans la durée puisqu'il doit être mis en œuvre sur une période de 12 ans divisée en trois phases de quatre ans chacune :

- Une première phase initiation du programme (100 CRD) et d'amorce du processus de réformes.
- Une seconde phase d'expansion du programme (ensemble des 303 CRD).
- Une troisième phase de consolidation.

Des indicateurs déclencheurs de phase doivent permettre de donner les signaux favorables pour le passage d'une phase à une autre.

III – L'ANALYSE DU PACV DANS SA MISE EN ŒUVRE

3.1. Perception du PACV par les divers acteurs

Il est utile d'essayer de découvrir le regard que les acteurs portent sur le PACV, afin de savoir ce que ce programme représente réellement pour eux. Cette appréciation est en effet capitale car elle détermine des comportements qui peuvent jouer sur les résultats attendus du programme et sur leur pérennité.

Point de vue des populations

Du point de vue des populations, (présidents de CRD, autres élus, représentants de la société civile) il ne fait aucun doute que le PACV est un projet important avec un fort contenu de formation et d'apprentissage à de nouvelles méthodes de travail.

La vision des finalités du PACV est cependant variable d'une région à une autre. Ainsi en Guinée Maritime, le PACV est compris comme « un projet venu pour aider les populations à lutter contre la pauvreté » ; tandis qu'en Guinée Forestière, il semble d'abord être considéré comme « un projet venu dans les communautés (CRD) pour renforcer leurs capacités » afin d'assurer leur propre développement.

Malgré cette apparente différence d'appréciation qui résulte, sans doute du contenu des messages délivrés par les opérateurs, il est symptomatique de constater que, dans l'ensemble, le PACV est perçu par les populations comme « projet » et non pas comme une série d'actions engagées, dans le cadre de la décentralisation pour accompagner un véritable transfert de pouvoir et de compétences de l'état aux collectivités locales.

Dans la plupart des CRD visitées, les populations comprennent cependant que le PACV n'est pas « un projet comme les autres » puisqu'il travaille directement avec les collectivités qui non seulement détiennent la responsabilité des actions à engager mais aussi la gestion des fonds qui leurs sont alloués pour leurs projets (passation des contrats et règlement des entreprises, participation des bénéficiaires à l'identification, à la sélection et à la prise de décision des projets). En Guinée Forestière les formations qu'elles reçoivent à travers le PACV (cf. CRD de Pela) leur permettent également de mieux comprendre le rôle et les attributions des CRD et de leurs élus ainsi que la répartition des rôles entre l'administration (services déconcentrés de l'Etat) et les collectivités locales. Elles favorisent enfin l'esprit d'initiative encourageant les CRD à interpeller les services techniques déconcentrés pour la résolution de certains problèmes (ex : la CRD de Pela a fait appel au service de l'élevage pour un problème de santé animale), ce qui contribue à changer positivement la nature des échanges entre les deux parties (collectivités décentralisées et services étatiques).

Toutefois cette évolution favorable et encourageante ne semble pas encore généralisée et les réponses aux questions posées indiquent bien souvent (ex CRD de Koundian) qu'au delà du discours convenu, les populations et leurs élus restent encore en position d'attente vis-à-vis d'un projet extérieur venu avec son « encadrement » (ADC-URC) et ses ressources financières (« l'argent du PACV »). L'image actuelle du PACV et son mode d'organisation et de management contribuent à notre avis à conforter cette attitude.

Point de vue de l'administration

Du point de vue de l'administration territoriale, (préfecture) l'intérêt envers le PACV est manifeste (ex : préfet de Kankan) : « c'est l'un des meilleurs programmes initiés depuis l'indépendance ». L'approche basée sur la participation et la contribution financière de la population rompant avec « l'ancien système qui consistait à parachuter les projets » (préfecture de Yomou) est fortement appréciée. Les représentants de l'administration territoriale souhaitent, de manière générale, une extension rapide du PACV à l'ensemble des CRD. Ils considèrent que leurs services ont un rôle actif à jouer et ils souhaitent notamment être consultés (cf : préfecture de Nzérékoré) pour la désignation des CRD devant « entrer » dans le programme. Tout en soulignant le fait que le PACV est à considérer comme un outil pour aider à « asseoir les bases de la décentralisation », les représentants de l'administration territoriale, comme les populations, entrevoient le PACV comme un grand projet doté de ses moyens propres.

3.2. Le PACV et la politique de décentralisation – Décentralisation et politiques sectorielles

Par essence le PACV trouve son origine dans la politique de décentralisation de la République de Guinée qui transfère à des collectivités territoriales un certain nombre de pouvoirs et de compétences.

Bien entendu, la décentralisation n'est pas une fin en soi, mais un moyen de promouvoir le développement local, avec en particulier la réalisation d'infrastructures permettant aux populations d'avoir un meilleur accès aux services essentiels (Education, Santé...).

La décentralisation est une réforme politique majeure non seulement pour les populations et la société civile mais aussi pour l'Etat et l'ensemble de ses services. Elle implique des changements importants dans la manière de conduire ses programmes sectoriels et dans les modes d'administration du territoire.

Le PACV considéré comme un programme d'appui à la décentralisation n'est donc pas un programme ou un projet de plus, c'est-à-dire un projet nouveau venant s'ajouter aux divers projets existants, mais une opération « au-dessus » de ces programmes ou projets pour donner aux collectivités locales les compétences et les moyens d'exercer efficacement leurs fonctions.

En référence à ces quelques principes il était intéressant de chercher à apprécier sur le terrain comment se construit la décentralisation et comment le PACV contribue à ce processus, au regard de quelques aspects fondamentaux que sont : la légitimité des conseils communautaires vis-à-vis de la population et les rapports entre CRD et administration ; l'existence ou l'absence de cadres de concertation entre élus, société civile et l'Etat ; la dynamique associative des élus et enfin la mise en œuvre des politiques sectorielles.

Légitimité des conseils communautaires et rapports CRD/Administration

Le fonctionnement des conseils communautaires

Le bon fonctionnement des conseils communautaires qui sont les « organes d'administration » des CRD, est un facteur essentiel pour la réussite de la décentralisation, réforme majeure de l'Etat qui assure à des collectivités « le transfert de l'initiative du développement local consacré par l'autonomie juridique et financière ». La loi n° 020 du 31/12/2001 précise que les collectivités décentralisées sont administrées par des conseils élus.

Les informations recueillies sur le terrain en la matière sont assez confuses. En certains endroits (Haute Guinée) il est indiqué que les membres des conseils communautaires n'ont pas été réellement élus et que l'administration territoriale intervient (parfois ?) pour obtenir le remplacement de certains élus par d'autres personnes désignées.

En Guinée Forestière, il est observé dans certains CRD que la faible crédibilité des élus vis-à-vis de la population rend plus difficile le recouvrement de l'impôt. Il est par ailleurs fait état de la tendance à l'ingérence des autorités sous-préfectorales (et préfectorales) dans la gestion du budget communautaire : le fait que 15 % du produit de l'IMDL¹ revienne à la sous-préfecture et 5 % aux districts explique cette tendance à l'ingérence des sous-préfets dans la gestion financière des CRD. En tout état de cause la transparence dans la gestion des ressources financières des CRD (le CRD de Pela) est un point sur lequel les populations semblent particulièrement sensibles.

Sans pouvoir en administrer la preuve, il est cependant possible de prendre pour hypothèse, à partir des quelques témoignages recueillis sur le terrain, que la réponse des CRD aux sollicitations du PACV, leur engagement dans « le processus de planification participative » (voir infra) est proportionnel à la fonctionnalité des conseils communautaires et à la légitimité de ces organes vis-à-vis des populations.

Rapports CRD/Administration

En ce qui concerne, les rapports entre les CRD et l'administration il est difficile d'émettre un avis autorisé à travers quelques visites effectuées à l'occasion de la revue à mi-parcours. Il n'est cependant pas faux d'affirmer que l'administration locale représente l'autorité et que de façon assez générale celle-ci pèse fortement sur la vie des collectivités.

La bonne fonctionnalité des conseils communautaires semble jouer dans le sens de l'amélioration des relations entre CRD et administration. Il est intéressant de constater, comme en Guinée Forestière (CRD de Pela) l'impact positif du PACV en ce domaine. En effet, la mobilisation des CRD dans un processus de développement local, favorise le dynamisme et l'esprit d'initiative des présidents de CRD et des conseils communautaires. Des relations d'un type nouveau s'établissent alors entre les CRD et l'administration. Non seulement les services techniques sont à présent consultés pour la validation des micro-projets du Plan Annuel d'Investissement (PAI) mais ils peuvent aussi (cf. CRD de Pela) être sollicités pour certaines prestations nécessaires à la mise en œuvre de leur plan de développement local (agriculture, élevage...). Autrement dit (et c'est la logique de la décentralisation) les services

¹ Impôt Minimum pour le Développement local

administratifs paraissent davantage appelés à répondre aux demandes des collectivités plutôt que d'avoir à définir et mettre en œuvre leur programme de travail.

Cependant, comme le souligne l'étude sur l'amélioration du cadre législatif et réglementaire déjà cité, l'exercice de la tutelle demeure, de fait, assez confus. Les textes législatifs, en effet, n'indiquent pas de façon précise qu'elles sont les attributions respectives en matière de tutelle, en particulier celle de la sous-préfecture et de la préfecture. En outre, si la préfecture représente une autorité de tutelle, le Service Préfectoral de Développement de la préfecture (SPD) a pour sa part un rôle d'assistance pour l'élaboration des PDL et PAI des CRD, travail en contrepartie duquel la préfecture perçoit 2 % de la valeur totale des PAI validés. Il y a lieu de se demander s'il n'y a pas également, à ce niveau, une confusion de rôles (contrôle et assistance) et si cette confusion ne donne pas aux services préfectoraux l'opportunité d'interférer dans les affaires des CRD, en contradiction avec le principe de la libre administration des collectivités locales.

Conclusion

Il ressort de cette analyse que le succès du PACV et de la politique de décentralisation ne saurait être garanti en dehors d'un strict respect du statut de collectivité locale des CRD, qui passe par l'avènement de conseils communautaires élus au suffrage universel. Le respect de ce statut implique une clarification des rôles entre les échelons sous-préfecture et préfecture dans l'exercice de la tutelle. Il suppose aussi une révision des fonctions des Services Préfectoraux de Développement qui assument cumulativement le contrôle et l'assistance aux CRD. Ces clarifications, qui nécessitent le « toilettage » des textes sur la décentralisation, permettront d'éviter toute confusion possible entre d'une part, les services déconcentrés de l'Etat et d'autre part, les collectivités locales, chacune de ces deux catégories d'instances ayant des rôles distincts et complémentaires à jouer pour la réussite de la décentralisation. Les informations recueillies sur le terrain tendent à montrer que le respect de l'autonomie des collectivités locales permet de créer une relation de confiance entre celles-ci et les services déconcentrés de l'Etat et favorise l'esprit d'initiative et le développement des activités. En retour, ces derniers bénéficient de la part des populations d'une « nouvelle légitimité » les rendant également plus efficaces.

3.3. L'implication des élus – Cadres de concertation

L'appui au processus de décentralisation, présenté comme la composante B du PACV, est l'élément moteur du programme. En effet, la mobilisation de ressources financières pour la mise en œuvre d'un plan annuel d'investissement avec la réalisation d'un certain nombre de micro-projets passe par l'existence de collectivités locales suffisamment organisées et dynamiques.

Forum et associations de présidents de CRD

L'amélioration de la capacité des acteurs locaux signifie le renforcement des Communautés Rurales de Développement qui sont actuellement, avec les communes urbaines, les seules collectivités locales en exercice. Cet appui aux CRD devait être accompagné d'activités de « mise en réseaux » pour permettre aux élus locaux de se rencontrer et d'échanger leurs expériences. Le rapport d'évaluation prévoyait la création de cadres de concertation et d'aide à la constitution d'associations de présidents de CRD. Ces activités paraissent en effet essentielles pour assurer l'animation du processus et garantir son irréversibilité. En effet dans un tel processus, les collectivités locales ne sont pas à considérer comme les nouveaux acteurs à la base désignés pour réaliser des actions en fonction d'une stratégie nationale conçue en dehors d'elles (et dont ils seraient les « bénéficiaires »), mais bien au contraire comme les promoteurs de cette stratégie aux orientations de laquelle elles sont appelées à participer.

Un certain nombre d'actions ont été entreprises en ce domaine, en particulier l'organisation de forum annuels des présidents de CRD. Deux réunions ont été tenues, à Dabola et à Mitty dans le but de « favoriser les échanges d'expérience entre élus autour de la mise en œuvre de leur programme de développement ; d'harmoniser la vision des élus sur leur rôle pour la promotion du développement local ; d'envisager la perspective de cadres de concertation et la création d'associations de présidents de CRD ».

Ces réunions diverses fois mentionnées par les élus lors des visites de la revue à mi-parcours, ont été visiblement fort appréciées et débouchent aujourd'hui sur diverses initiatives pour la création d'associations de présidents de CRD, au niveau préfectoral, comme en Guinée Forestière par exemple. Les présidents de CRD et les élus semblent en effet exprimer le besoin d'être renforcés dans leurs fonctions de responsables de leur collectivité non seulement du point de vue de leur travail au plan local mais aussi du point de vue de leur reconnaissance vis-à-vis de l'extérieur, en particulier de l'administration. Le dynamisme des collectivités locales, le développement de leur esprit d'entreprise et d'initiative supposent, de leur part, une prise de conscience du fait qu'elles sont dorénavant appelées à jouer, aux côtés de l'administration et de la société civile, un rôle moteur dans la construction de la Nation.

Cadres de concertation

Les cadres de concertation tels qu'ils étaient envisagés dans le PACV étaient des lieux de rencontre, aux divers échelons de l'administration territoriale entre les représentations d'élus, la société civile et l'Etat. Aujourd'hui, en dehors des expériences conduites par le PDLG en Haute Guinée (voir infra), ces cadres de concertation ne sont pas encore fonctionnels au niveau du PACV. Les raisons en sont les suivantes :

- Priorité donnée à l'appui aux CRD et aux conseils communautaires en les engageant dans le processus de « planification participative » (DP-PDL-PAI) et dans la mise en œuvre des premiers investissements.
- Absence de textes législatifs précis prévoyant la mise en place de telles institutions.
- Modification de la loi fondamentale du 23/12/1990 stipulant (article 88 et 89) que les seules collectivités locales sont les communes urbaines et les communautés rurales de Développement (il n'est donc plus prévu de collectivités locales au niveau préfectoral).

Conclusion

Il ressort de cette analyse que l'implication des élus dans l'animation des procédures de décentralisation est un élément de la réussite du PACV. En l'absence de collectivités locales au niveau préfectoral et régional d'une part et au regard des interrogations portant sur les diverses formes de « cadres de concertation » (expériences PDLG et CPD¹), l'action la plus utile et la plus urgente à entreprendre et de favoriser l'émergence des associations d'élus. Cette action devrait être facilitée puisqu'il s'agit avant tout d'accompagner des initiatives en cours.

3.4. Décentralisation et politiques sectorielle

Constats et analyse

La prise en compte des politiques sectorielles dans les domaines de compétence des CRD est une question importante. En effet, les grands programmes sectoriels, en particulier l'éducation, la santé, l'hydraulique villageoise sont aussi les secteurs d'intervention privilégiés des CRD éligibles au financement FIV, dans le cadre du PACV.

Les observations recueillies sur le terrain semblent montrer que cette question ne soulève pas de problèmes particuliers dans la mesure où les projets envisagés par les CRD dans le cadre des PDL et des PAI doivent être validés par les services techniques préfectoraux qui sont garants du respect des normes applicables au plan national. Ainsi un projet d'école d'une CRD devra avoir reçu l'aval du directeur préfectoral de l'éducation qui vérifiera la conformité de ce projet avec la « carte scolaire » et l'engagement de l'Etat à l'affectation des personnels enseignants. Il en est de même pour un projet de poste de santé ou pour la création d'un point d'eau qui sont examinés par le directeur préfectoral de la santé et par le directeur préfectoral du SNAPE (Service National d'Aménagement des Points d'Eau).

En revanche, il apparaît que les programmes sectoriels définis par les divers départements ministériels prennent plus difficilement en compte la réalité de la décentralisation sur le terrain et le fait que cette réforme donne aux collectivités locales (CRD) « les compétences générales les responsabilisant dans tous les domaines du développement local ». Parmi ces compétences (cf. ordonnance n° 092/PRG/SGG/90) figurent notamment la programmation du développement, la gestion du domaine public, communal et communautaire, la participation à la gestion des infrastructures à caractère communautaire.

Cet état de fait se traduit parfois sur le terrain par des incohérences mettant les CRD en porte à faux. Ainsi dans la préfecture de Beyla (Guinée Forestière), un programme de construction de 60 postes de santé a-t-il été initié dans le cadre de la politique nationale de santé SSP/PEV/EME sans concertation préalable avec les CRD.

Du point de vue des populations, il semble qu'il existe jusqu'à présent une grande différence entre les infrastructures réalisées dans le cadre du PACV et celles des programmes sectoriels. Pour les premières, les populations comprennent bien qu'elles en assument la pleine

¹ Conseil Préfectoral de Développement

responsabilité depuis leur identification au moment de l'élaboration du PDL, jusqu'à leur réalisation. Même si chacun n'a pas connaissance du montant total des dépenses requises, tout le monde sait bien qu'une partie de l'impôt collecté a servi à leur financement et que la population est mobilisée pour fournir de la main d'œuvre à l'entreprise et rassembler les matériaux nécessaires (sable, gravier, bois de charpente...). Les populations savent également que les marchés de construction avec les entreprises sont signés et payés par les présidents de CRD. En d'autres termes les populations réalisent que les CRD sont bien les maîtres d'ouvrage de ces infrastructures et qu'elles auront donc à en assurer la gestion et la maintenance. Cette responsabilité des CRD vis-à-vis des investissements réalisés dans le cadre des programmes sectoriels est beaucoup moins évidente. Même si les populations sont appelées à y participer, elles ont tendance à considérer que les investissements ont été réalisés par l'Etat (appel d'offres, choix des entreprises, financement...) sans réelle implication de leur part.

Conclusion

Cette question de la prise en compte de la décentralisation dans les politiques sectorielles apparaît donc fondamentale. La cohérence et la complémentarité entre ces politiques et les programmes des collectivités locales doit assurer un effet synergique des actions de développement et le succès de la politique de décentralisation.

3.5. Les méthodes et outils de la « planification participative »

L'un des aspects importants de la revue à mi-parcours du PACV était l'évaluation du processus de « planification participative » avec la série d'étapes conduisant à la mobilisation du financement FIV¹ : Diagnostic Participatif (DP) – Plan de Développement Local (PDL) – Programme Annuel d'Investissement (PAI).

L'intérêt des divers exercices DP/PDL/PAI est généralement reconnu. Le DP/PDL établi à partir des districts est une initiative appréciée car elle donne lieu à une large consultation de la population. L'exercice initial du DP se traduit par une prise de conscience du rôle des collectivités locales et par la formulation de l'expression des besoins fondamentaux au niveau de chacun des districts de la CRD. Cependant, la mise en œuvre du processus rencontre certaines difficultés :

En premier lieu, la compréhension du processus de planification participative, dans l'ensemble satisfaisante au niveau des conseils communautaires (sièges des CRD), apparaît moins évidente au niveau des districts. Cette déperdition de l'information en fonction de l'éloignement apparaît somme toute normale, mais porte à relativiser les effets attendus d'une démarche qui aurait pour ambition de toucher l'ensemble de la population, en particulier les groupes vulnérables (femmes et jeunes).

En second lieu, certaines déclarations recueillies tendent à montrer que le processus DP/PDL qui a été initié lors de cette première phase du PACV et qui se traduit par l'organisation de

¹ Fonds d'Investissement Villageois.

nombreuses réunions est assez fortement contraignant. Surtout lorsqu'il se déroule au moment des grands travaux de culture. Cela se traduit par une baisse de participation aux réunions ou, comme signalés dans la CRD de Kobela, à des difficultés de restitution au niveau des villages (« les gens ne veulent pas écouter car ils pensent qu'ils ne vont pas apprendre grand chose de nouveau »).

En troisième lieu, l'impression ressentie à la lecture des PDL est que ce travail demeure relativement théorique étant donné que certains secteurs-clé examinés dans le cadre de ces plans tels que le développement agricole, ne sont pas pris en compte. De fait, les activités liées à ces secteurs ne sont pas en réalité du ressort des collectivités locales mais relèvent plutôt d'initiatives individuelles ou d'organisations professionnelles. C'est pourquoi le PDL apparaît avant tout comme le fruit d'un travail de « priorisation » des investissements éligibles du FIV dans le domaine socio-communautaire.

En quatrième lieu, et comme le relève justement « l'étude sur l'exécution du FIV », le PAI est l'étape la moins bien maîtrisée de tout le processus dans la mesure où la CRD n'est que peu impliquée dans son élaboration. Le travail qui consiste pour l'essentiel en l'établissement de devis techniques et financiers des infrastructures à réaliser est en effet surtout pris en charge par des ingénieurs-conseils (ou par les EMP¹ dans le cas de la Guinée Forestière) et dans une très faible mesure seulement par l'ADC² et le secrétaire communautaire qui ne sont d'ailleurs pas originaires du milieu.

Enfin, le « phasage » du processus ou plus exactement la fixation d'un calendrier d'exécution avec des délais de temps maximum fixés pour chacune des étapes applicables à toutes les CRD, pose également problème. Ce « phasage » ne tient compte en effet ni de la situation de départ de la CRD (activités en cours, engagements pris avec d'autres partenaires) ni du niveau de fonctionnalité de son conseil communautaire (composition et niveau de formation de ses membres) ni enfin de sa disponibilité réelle en fonction des occupations professionnelles des populations (calendrier agricole notamment). L'autonomie des collectivités devrait être respectée, en laissant ces dernières libres de travailler à leur rythme en fonction de leurs capacités et de leur degré d'engagement. Cette mise en situation de responsabilité des CRD, conforme à l'esprit de la décentralisation, n'est pas sans conséquence sur la manière de dispenser l'appui technique. Elle est en effet peu compatible avec le système actuel appliqué sur l'ensemble du PACV (à l'exception de la Guinée Forestière) consistant à affecter un agent ADC par CRD. Un tel système peut être assimilé à une nouvelle forme d'encadrement technique, l'ADC étant perçu comme un agent du PACV, alors que la mise en situation de responsabilité des CRD supposerait plutôt une offre de service externalisée.

3.6. Le financement du développement local

Rappel

Comme rappelé dans le rapport général de revue à mi-parcours, « la composante A du PACV vise la mise en œuvre d'un Fonds d'investissement local, articulé autour d'un Fonds d'Investissement Villageois (FIV) pour le financement des actions à caractère social et un Fonds d'Appui à l'Innovation (FAI) pour le financement d'activités productrices et génératrices de revenus. Le FIV est un moyen d'assurer le transfert de ressources financières aux CRD en complément des contributions et ressources propres de celles-ci, afin de réaliser

¹ Equipe Mobile Pluridisciplinaire.

² Agent de Développement Communautaire.

des actions de développement. La mise en œuvre du FIV repose sur les principes fondamentaux de la décentralisation et a pour objet de contribuer au financement des actions identifiées par les populations et articulées autour d'un programme pertinent de développement local ».

Les difficultés rencontrées

La mise en œuvre du FIV fait apparaître cependant un certain nombre de difficultés qui sont inhérente au contexte général dans lequel évoluent les CRD mais aussi à la conception même de cet instrument financier :

- Les difficultés inhérentes au contexte général se traduisent par la faible capacités des CRD à mobiliser en dehors de l'IMDL, les autres sources de revenus que sont les taxes réglementaires (cf. ordonnance 091) : taxes assimilées (taxes d'habitation, taxes foncières...) ; taxes diverses (taxes d'état civil, taxes d'abattement...) et revenus du domaine (droits de marché, redevances forestières...). Cette insuffisance de revenus des CRD pose en particulier le problème du financement de la maintenance et de l'entretien des infrastructures, au delà de la quote-part obligatoire de 1 % (du coût de ces investissements) qui doit être inscrite au budget communautaire mais qui est notoirement insuffisante. Les causes de cette faible mobilisation des ressources légales sont diverses : en particulier la méconnaissance des textes réglementaires de la part des membres des conseils communautaires conduisant à une mauvaise appréciation de « l'assiette fiscale » ; la non-affectation par l'Etat de receveurs communautaires. Enfin, comme nous l'avons déjà signalé, le principe d'allocation de 15 % du produit de l'IMDL à la sous-préfecture est de nature à provoquer l'ingérence de l'administration locale dans la gestion des budgets communautaires.
- La deuxième série de difficultés est inhérente à la conception de l'instrument financier lui-même (FIV). Dans sa définition actuelle celui-ci souffre en effet d'un certain nombre de défauts parmi lesquels il faut citer :
 - ⇒ Une présentation erronée du FIV : l'enveloppe annuelle attribuée aux CRD n'est pas présentée comme un transfert de ressources de l'Etat pour alimenter le budget d'investissement des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation mais plutôt comme une « aide-projet ». Cette présentation erronée a tendance à induire au niveau des populations un « comportement d'assisté » qui nuit à l'objectif recherché qui est d'insuffler un nouveau dynamisme aux collectivités locales et de provoquer une réelle appropriation des investissements réalisés. Les réactions enregistrées montrent en effet que les populations considèrent que ces investissements sont principalement financés avec « l'argent du PACV » et non pas avec les ressources budgétaires de la CRD. Or il s'agit bel et bien des fonds propres des CRD, même si pour une bonne part, ces ressources sont mises à disposition par des bailleurs de fonds extérieurs (à la demande de l'Etat).

3.7. Le management et l'organisation du PACV

Constat et analyses

Sur le terrain

Pour apprécier le management et l'organisation du PACV, nous avons d'abord tenté de voir quel en était l'application sur le terrain, à l'occasion des visites effectuées dans les diverses régions, puis d'analyser le fonctionnement des instances au niveau central.

La représentation du PACV sur le terrain est assurée par les Unités Régionales de Coordination (URC) qui sont le répondant de la cellule nationale de coordination rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances (Secrétariat au Plan). Il apparaît que ces unités sont en principe appelées à remplir trois types de fonctions :

- une fonction financière : validation des PAI, signatures des conventions de financement avec les CRD...
- une fonction suivi-contrôle des opérateurs et des CRD,
- une fonction animation de la décentralisation, avec la mission générale d'information des collectivités locales et d'organisation des cadres de concertation au niveau préfectoral et régional.

Dans l'exercice de ces trois fonctions, il apparaît que la fonction suivi-contrôle prend largement le pas sur les deux autres. Le système de suivi-évaluation du PACV impose en effet aux URC un travail assez considérable de collecte et de compilation de données qui nécessite la mobilisation de nombreux acteurs au niveau des CRD et des services sous-préfectoraux : secrétaires communautaires, agents de développement communautaires, animateurs villageois, responsables des différents comités de gestion des investissements, chefs de services techniques sous-préfectoraux.

Au niveau central

Au niveau central, la conduite du PACV semble également poser quelques problèmes :

- ⇒ En premier lieu, l'organisation du PACV à travers ses diverses composantes est source de certaines confusions. En particulier la distinction faite entre les composantes A (Fonds d'investissement local) et la composante B (appui au processus de développement local) avec la présence de deux maîtres d'ouvrage distincts (CNC et DND) crée un « bicéphalisme » qui défavorise la bonne marche du programme. Elle se traduit en réalité par un conflit de compétences entre les deux structures dont les mandats se superposent. S'il est justifié en effet de bien séparer sur le terrain l'exercice des trois fonctions financière, contrôle et animation, il n'y a par contre aucune raison de créer au niveau central une double maîtrise d'ouvrage puisque l'animation du processus de développement local et de décentralisation (moyen) est inséparable de la fonction investissement (finalité).

- ⇒ En second lieu, la conduite du PACV à travers la chaîne URC-CNC¹ correspond à un mode de management relativement directif, de type « top-down » caractéristique des grands projets d'investissement classique mais finalement mal adapté à un programme d'appui à la décentralisation. Il se traduit, comme nous l'avons vu, par la définition par le projet, d'objectifs quantitatifs précis (nombre de CRD à prendre en compte, nombre de PAI exécutés, montant de décaissement à réaliser...) et par la mise en place d'un dispositif d'encadrement et de contrôle des collectivités (URC et système de suivi-évaluation).
- ⇒ Enfin, le mode d'organisation actuelle ne laisse que très peu de place aux élus avec une trop faible participation des présidents de CRD au comité de pilotage du projet et jusqu'à présent l'inexistence de représentations d'élus au niveau préfectoral ou régional susceptibles de s'impliquer dans la conduite du PACV.

IV – CONCLUSION

L'analyse critique du PACV menée dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours ne s'est pas traduite par une remise en cause du programme dont le bilan n'est pas négatif mais par des propositions de réorientation de fond qui apparaissent capitales pour la réussite de la décentralisation en République de Guinée.

La libre administration des collectivités locales, principe inscrit dans les textes, suppose d'ouvrir à ces dernières un certain « espace de liberté » qui leur permette d'entrevoir qu'elles ne sont pas les simples « bénéficiaires » d'un projet mais bien des promoteurs, exerçant par subsidiarité des fonctions dévolues par l'Etat.

Ouvrir cet espace de liberté signifie que l'Etat et ses « partenaires au développement » fassent confiance aux populations et à leurs élus, que l'administration territoriale n'interfère plus dans les affaires locales (processus électoral, finances des CL), mais aussi que le PACV abandonne ses méthodes dirigistes et contraignantes qui entravent l'esprit d'initiative et confortent un comportement d'assisté. Si l'objectif à atteindre est bien l'amélioration des conditions de vie des populations rurales et la réduction de la pauvreté », la mise en œuvre du PACV implique l'abandon d'une démarche « volontariste » suivant laquelle les communes rurales (CRD), seules collectivités locales « autorisées », ne seraient que les vecteurs d'un programme avec des objectifs fixés en dehors d'elles (Etat – Bailleurs de fonds).

« L'appropriation effective de la politique de décentralisation », théoriquement recherchée à travers le PACV, ne pourra être effective tant que ce projet restera pour les populations un système extérieur doté de ses moyens propres au lieu d'être compris comme la mise en application d'une politique par laquelle l'Etat assure un transfert de pouvoirs, de compétences et de ressources aux collectivités locales.

¹ Cellule Nationale de Coordination.

**DECENTRALISATION, DEVELOPPEMENT REGIONALE ET LOCAL ET
COOPERATION INTERNATIONALE EN BOLIVIE
Felipe Caballero et Mariano Valderrama**

Document présenté par Christophe Mestre - CIEDEL

INTRODUCTION

Parmi les expériences de décentralisation développées en Amérique Latine, l'expérience bolivienne présente un intérêt particulier non seulement à cause de l'important transfert de ressources et du rôle assigné aux municipalités, mais aussi par la façon d'intégrer la population à la planification du développement local.

Il faut aussi souligner le rôle de la coopération internationale qui eut une participation active dans le processus.

Nous chercherons à montrer les éléments d'expérimentation pouvant être utiles pour le cas péruvien. (Les auteurs de l'article sont péruviens).

Dans cette perspective, le présent document comporte deux parties :

- dans la première sera présentée l'expérience de décentralisation et de développement local en Bolivie ;
- dans la seconde seront présentés les principaux programmes de coopération développés en Bolivie (Cette dernière partie a été résumée par l'IRAM)

Partie I

DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL EN BOLIVIE

La Loi de Participation Populaire, promulguée en avril 1994 transfère aux autorités municipales un rôle nouveau dans le développement économique. Les attributions des conseils sont augmentées, leur sont transférées la propriété et la gestion dans le domaine des infrastructures sociales, et de l'équipement des services en matière d'éducation, de culture, de santé, de sports, d'habitat, chemins vicinaux et autres infrastructures productives. Y sont incluses les écoles de niveau primaire, secondaire et de troisième niveau, ainsi que les bibliothèques et les musées. Ont été également transférés les hôpitaux de district, centres de santé et postes sanitaires, ainsi que les stades. Le Gouvernement National reste chargé de la définition des politiques sectorielles et des normes techniques, ainsi que du paiement des salaires des personnels enseignants, administratifs et techniques spécialisés.¹ Ultérieurement le modèle de "Municipio Productivo" fut impulsé, qui définit un rôle promoteur des conseils dans le développement local et la concertation entre les différents acteurs locaux.

¹ Blanes, José : La descentralizacion en Bolivia, avances y retos actuales. La Paz. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, 1999.

La Loi transférait aux conseils 20 % du total des ressources de l'Etat sous couvert d'impôts locaux et de ressources douanières. La distribution des ressources entre les municipalités est proportionnelle à la population recensée et se réalise de façon automatique en fonction de la rentrée des impôts. Des ressources reçues par le biais de ces transferts, 85 % doivent être orientées vers les investissements publics. Des ressources propres générées par les municipalités, 50 % doivent être orientées sur l'investissement et les 50 % restant utilisés pour les dépenses courantes.

Sont considérées comme ressources propres des municipalités le prélèvement d'impôts sur la propriété rurale, les immeubles urbains et les véhicules motorisés. De façon additionnelle est ouverte la possibilité que les conseils présentent des projets au Fond d'Investissement Productif et Social, comme composante de la politique nationale de compensation sociale.¹

A l'instigation tant de l'Eglise Catholique et du Gouvernement bolivien, que des organismes financiers multilatéraux auxquels ont adhéré les organismes financiers bilatéraux, fut créé le Programme d'Allègement de la Dette Externe (HIPC II), part de la Stratégie Bolivienne de Réduction de la Pauvreté (EBRP), qui résulte elle même du processus de consultation participative, comme le Jubilé 2000 de l'Eglise Catholique et le Dialogue National 2000 promu par l'Etat. En juillet 2001 fut promue la Loi 2235, Loi de Dialogue National, qui établit les grandes lignes de la gestion de l'EBRP et définit les compétences des organismes publics et les critères de distribution des ressources du HIPC II, dans lequel sont donnés une partie des fonds aux conseils qui donnent la priorité aux plus pauvres.

La politique de décentralisation a été reflétée dans les perspectives de la coopération internationale, dont plusieurs agences commencèrent à développer des programmes orientés vers le développement local. La 2^e partie présentera ces programmes.

Il est important de relever le processus de participation de la population à la gestion municipale, aux objectifs et à la supervision des plans de développement local. Les organisations territoriales de base (communautés, groupements locaux) ont le droit de proposer et de superviser la réalisation des travaux et la prestation de services publics (développement rural, préservation de l'environnement, chemins vicinaux, petite irrigation, santé, éducation, sport..) comme de superviser la gestion municipale et de ratifier les changements des maîtres et des médecins.

Ainsi les municipalités élaborent leurs projets sur la base de plans de développement communaux concertés et de plans d'exécution annuels. Les plans de développement communaux constituent la base du processus de planification et résument la demande sociale locale hiérarchisée. Ils comprennent un diagnostic, la vision stratégique et la programmation quinquennale. Ils doivent intégrer les propositions des districts et des communes, à l'élaboration desquelles la population organisée doit participer. Depuis le Secrétariat National de Développement Rural (qui actuellement dépend du Vice-Ministère de la Participation Populaire du Ministère du Développement Durable et de la Planification), a débuté dans 94 conseils ruraux un projet pilote sur la planification participative municipale.

¹ Urioste, Miguel : Bolivia, Descentralizacion Municipal y Participacion Popular, presentacion en tercera sesion del Foro Descentralista, Lima : 2001. Voir aussi El pulso de la democracia, participacion ciudadana y descentralizsacion en Bolivia. La Paz : Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaria Nacional de Paricipacion Popular, 1997.

Le processus de décentralisation en Bolivie s'est intensifié avec la Loi de Décentralisation Administrative, promulguée le 8 juillet 1995. Elle augmente la compétence des administrations départementales et transfère aux préfectures 50 % des ressources prévisionnelles. On doit noter que dans le cas de la Bolivie, la Constitution établit une claire différence entre les ressources nationales, départementales et municipales qui sont gérées indépendamment en fonction des prévisions respectives.¹

BILAN

Parmi les principaux acquis du processus de décentralisation en Bolivie on peut noter :

- La décentralisation en Bolivie a impliqué une réelle décentralisation des programmes de la République. Aujourd'hui 70 % des ressources d'investissement public passe par les instances départementales et municipales.
- Résultat indubitable également l'importance qu'a eu le nouveau rôle municipal dans le développement local et dans la vie démocratique du pays. Le nouveau rôle de promoteur et d'organisateur de la concertation dévolu aux municipalités dans le développement productif rompt avec la vision centralisatrice et assistancialiste des politiques publiques. Le schéma de participation populaire a démocratisé la gestion des gouvernements locaux, a donné une plus grande importance à la population paysanne et a contrasté avec l'ancienne pratique qui donnait à la population urbaine un poids disproportionné dans la prise de décision dans les municipalités à prédominance rurale. Il faut aussi signaler que l'utilisation des ressources par les conseils est plus efficace et plus proche des besoins des gens que la mobilisation des ressources par les préfectures départementales.
- Dans le champ de la planification concertée du développement municipal, on a réussi à consolider une série de normes et méthodes qui ont augmenté l'efficacité de la gestion opérationnelle et qui pourraient être utiles pour le travail au Pérou.² Il y a également des propositions intéressantes en ce qui concerne le modèle de "Municipio Productivo" comme schéma pour le développement économique local. De la même façon dans l'espace de la participation populaire dans le projet municipal, il y a des normes précises et des expériences qui pourraient être prises en considération pour le cas péruvien. Il est nécessaire de noter que dans toutes ces expériences il y a eu un appui de la coopération internationale, ce qui pourrait faciliter la reproduction dans notre pays.

Face à ces acquis subsistent quelques obstacles importants pour le développement économique et social.

- La loi bolivienne donne exclusivement aux partis politiques la possibilité de se présenter aux élections municipales, sans permettre la participation de mouvements civiques indépendants. Cela entraîne une politique municipale extrêmement partisane. Cela se traduit également par une instabilité des gouvernements municipaux par la continuelle censure des maires, occasionnée par les pactes successifs entre les partis.

¹ Quedena Faurique : Décentralisation et Gestion Stratégique du développement local (Bolivie, Equateur et Pérou) Lima, Ecole de Développement et Ruralter, 2002.

² Voir Guide d'Elaboration et d'Ajustement des Plans de Développement Municipal (PDM). La Paz, Ministère du Développement Soutenable et de la Planification. 2000.

- La démocratisation n'a pas été étendue au niveau des gouvernements départementaux, où les autorités (Préfets) sont désignés par le Gouvernement Central sur ces critères partisans ou clientélistes.. Ils contrôlent une importante partie des dépenses publiques (environ 45 % du budget de la République). Le talon d'Achille du processus de décentralisation bolivien a été la faible efficacité et transparence des instances de gouvernement au niveau départemental. Les conseils départementaux, élus par vote populaire comme instances de participation, n'ont pas rempli leurs fonctions et n'ont aucun poids dans la prise de décision, même s'ils jouent un rôle significatif en matière fiscale. Par ailleurs il n'y a pas de coordination adéquate, ni de complémentarité avec les initiatives communales, ni une plus grande participation de la population à la prise de décision. Ceci bien que dans le cas bolivien, on ait réussi à mieux définir le Système National de Planification (SISPLAN), qui cherche à articuler les niveaux locaux, départementaux et nationaux permettant ainsi de compléter les initiatives et de rationaliser les décisions sur la priorisation des investissements.¹
- Il y a aussi une grande frustration due au manque de fonctionnalité des fonds de développement et de compensation nationaux. Comme nous l'avons signalé, les ressources du Fond d'Investissement Productif et Social devraient être à la disposition des projets d'investissements municipaux. Or parmi plus de 3.600 projets présentés par les gouvernements municipaux devant le Fonds seulement 12 sont en phase d'agreement. La coopération internationale a renforcé la formulation des plans de développement municipal qui comportent des projets d'investissement présentés à ce Fond, ainsi qu'au Fond de Développement paysan, dont l'accès est totalement bureaucratique.
- Un autre obstacle important pour avoir un meilleur impact dans les programmes de développement local réside dans le manque de politiques claires de développement rural, comme dans les limites qu'impose la politique économique globale au développement des zones marginales. L'Etat bolivien et la coopération internationale ont voulu promouvoir le développement productif local, mais sans définir clairement à quelles conditions et dans quels secteurs il est possible de le réussir. Il est évident que dans l'actuel système économique néolibéral, le modèle de Municipalité Productive n'a pas la même visibilité ni les mêmes modalités de mise en œuvre dans les différentes zones. Il y a de nombreux exemples de réalisations implantées dans les municipalités (écoles, postes, etc...) qui ont été abandonnées, la population ayant migré faute de perspectives économiques.

PARTIE II

PROGRAMMES DE COOPERATION INTERNATIONALE DEVELOPPES EN BOLIVIE DANS LE DOMAINE DE LA DECENTRALISATION

La plupart des bailleurs (Allemagne, Banque Mondiale, Commission Européenne, Danemark, Hollande) appuient le renforcement institutionnel aux différents niveaux. Un accent est mis sur les municipalités, et leur capacité technique à réaliser, de façon participative, les plans de développement locaux. Certains s'attachent également à renforcer la compétence des ONG locales dans ce domaine. Les autres domaines d'appui concernent la fiscalité et le développement économique.

¹ Les normes de base du SISPLAN ont été approuvées le 26 juillet 1996 dans la "Résolution Suprême" 215 779.

La coopération Suisse accentue l'appui aux producteurs et le renforcement des organisations paysannes et indigènes, la diffusion d'informations, et la création d'espaces de concertation.

Un réseau d'Institutions de Promotion et d'éducation (AIPE), avec l'appui de NOVIB (Hollande), met en place un programme autour des Municipalités Productives, cherchant une concertation entre les acteurs, et appliquant, à travers les plans municipaux, les principes de complémentarité, concurrence et subsidiarité entre les investissements publics et privés.

LE TEXTE COMPLET SERA DISPONIBLE SUR PLACE.

La bonne gouvernance selon l'UE : entre accords commerciaux et coopération décentralisée ?

Une « coopération décentralisée » dont on espérait beaucoup...

La « Coopération Décentralisée » de la Commission Européenne s'éloigne sensiblement du concept français reposant sur la coopération instituée entre collectivités locales du Nord et du Sud sous forme de « jumelage ». Elle consiste à organiser la concertation entre pouvoirs publics et société civile quel que soit le niveau de la société, c'est à dire du local au national, autour de questions névralgiques (filières agricoles par exemple) pour le national, ou d'instruments précis de planification pour le local (plans de développement local et fonds de développement). L'apport d'une collectivité locale du Nord peut aider, mais n'est en soi pas indispensable, ni même nécessaire. La référence aux groupes et mouvements sociaux est ici évidente et prend donc ses distances par rapport à la vision de la « gouvernance décentralisée » chère à la Banque Mondiale. Selon la Note d'orientation de la Coopération Décentralisée, (CE 1999) cinq principes la commandent

- 1) La **participation active** ("responsabilisation") de toutes les familles d'acteurs
- 2) La recherche d'une **concertation** et d'une **complémentarité entre différents acteurs**.
- 3) Une **gestion décentralisée**
- 4) L'adoption d'une «**approche-processus**»
- 5) La priorité donnée au **renforcement des capacités et au développement institutionnel**.

Ce concept, revendiqué à juste titre par certains responsables de la commission comme étant une nouvelle approche « révolutionnaire », est depuis 1992, réservé à une ligne : la ligne coopération décentralisée. Une évaluation relativement récente (GRET/COTA 2001¹) permet d'en tirer certains enseignements prometteurs, au niveau local et au niveau national. L'opérationnalisation de ces principes reste cependant encore extrêmement faible au sein de la Commission Européenne. Différentes difficultés sont relevées, la plupart liées au passage d'une culture de défiance à une culture de confiance : Le passage de l'aide projet à l'aide processus, les contraintes liées à l'intermédiation financière, les contraintes budgétaires et du contrôle a priori, les confusions créées par la multiplication des règles de financement et des procédures de passation des marchés. (...) L'institutionnalisation administrative de cette l'approche coopération décentralisée reste donc limitée au sein de la Commission Européenne à une ligne « pilote », dotée de faible ressources. (...) les nouveaux programmes élaborés dans le cadre du FED ne prévoient que rarement un appui à la concertation ou à la « coopération décentralisée » (...). Une récente analyse de 39 « Country Strategy Papers » réalisée par APRODEV montre que seuls 5 Programmes Indicatifs nationaux prévoient un programme de coopération décentralisée. La plupart des CSP contiennent des références ou mentions de processus de décentralisation politique ou incluent des programmes de renforcement des capacités des acteurs non étatiques, ou des pouvoirs publics, mais l'approche coopération décentralisée à proprement parler est, quant à elle, « passée à la trappe ».

Pourtant, si l'évaluation de la ligne coopération décentralisée avait montré combien le rapprochement entre pouvoirs publics et acteurs non étatiques étaient faiblement organisé dans les faits (...) elle avait également démontré l'intérêt du concept de coopération décentralisée dans sa dimension plus politique d'articulation des dynamiques sociales. Les quelques projets novateurs de ce point de vue, malgré leur qualité, n'ont manifestement pas recueilli l'attention qu'ils méritaient de la part de la commission. La proposition de l'évaluation d'institutionnaliser cette démarche dans le cadre des programmes PIN/ALA/MED dotés de beaucoup plus de moyens, et de limiter la ligne à un appui transitoire à la définition de nouvelles procédures et mécanismes permettant de favoriser cette insertion, n'a semble t-il pas été suivie : la ligne CD subsiste, dotée de peu de moyens et les programmes PIN/ALA/MED n'en font plus mention et ne prévoient pas de moyens sensiblement plus importants pour la participation d'autres « acteurs non-étatiques (...)

3 GRET/COTA 2001 *Evaluation de la ligne budgétaire coopération décentralisée.*
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/other/951516.pdf>

STRATEGIES D'INTERVENTIONS DE L'AFD EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT LOCAL/DECENTRALISATION

Agence française de développement
2002

LE LOCAL : UNE ECHELLE INCONTOURNABLE ET PERTINENTE

Depuis plus d'une vingtaine d'années, l'Agence Française de Développement soutient, parmi ses autres démarches, des interventions de développement à l'échelle locale. Ce choix trouve ses justifications principales dans quatre des caractéristiques du local :

- ◆ **Le territoire et les acteurs économiques et sociaux** qu'elles concernent sont **clairement identifiés**. Le local est l'échelle la plus pertinente pour la coordination d'actions en prise avec la diversité des réalités. Les acteurs peuvent se rencontrer, débattre, décider et rendre compte.
- ◆ C'est le **lieu de concrétisation** des différentes politiques sectorielles. Qu'elles visent les grands enjeux du développement social (santé, éducation), de l'amélioration des conditions de vie (accès à l'eau...), de l'économique (marché, production, transport, finance, développement de la petite entreprise) ou de l'environnement (gestion des ressources naturelles et foncier) c'est au niveau du local que les politiques sectorielles trouvent leur expression.
- ◆ C'est le niveau où la **pérennité des actions** peut être espérée via l'organisation des acteurs locaux pour le recouvrement des coûts de fonctionnement et d'entretien des investissements financés.
- ◆ C'est localement que **l'implication des populations** peut trouver son expression la plus directe, depuis la définition des stratégies de développement adéquates jusqu'à leur mise en œuvre et leur évaluation.

Le recours à l'échelle locale et à la démarche participative s'est imposé à l'AFD comme à la majorité des agences d'aide au développement, du fait de l'incapacité des administrations centrales ou déconcentrées à améliorer durablement les conditions de vie en milieu rural et urbain, à gérer de manière équitable et durable les ressources naturelles et à lutter contre la pauvreté. Cette incapacité s'est révélée aussi bien dans l'exécution des projets que dans l'entretien des équipements et services mis en place.

La prise en compte du local a cependant évolué au cours des années en fonction des enjeux des pays concernés et des courants de pensée au niveau international. Dans les années 80, plutôt orientées vers des projets à entrées techniques essentiellement axés vers la gestion des ressources naturelles, la mise en valeur du patrimoine agricole et la gestion du foncier, les interventions de développement à l'échelle locale, se sont orientées dans les années 1990 vers une approche territoriale élargie au financement des équipements ruraux qu'ils soient sociaux

ou productifs. Ces projets dits d'appui au développement local s'attachent à soutenir les initiatives locales en se fixant comme principal objectif la réalisation des projets définis et sélectionnés par les acteurs locaux. Il s'agit aussi de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage locale pour la sélection des initiatives les plus porteuses et leur conduite et celles de maîtrise d'œuvre pour leur réalisation (prestataires privés locaux). C'est à ce stade de l'évolution des approches que la confrontation des expériences locales avec les discours et/ou les politiques existants au niveau des Etats devient totalement indispensable. Ceci concerne tant la décentralisation (ou à défaut l'administration territoriale, l'aménagement du territoire ou des plans de développement régionaux), que les différents secteurs du développement (hydraulique, santé, éducation, etc.). C'est cette confrontation et la recherche de cohérence entre les niveaux central et local qui donnent sens, pérennité et impact à ce type d'intervention.

En résumé, les interventions de développement local soutenues par l'AFD visent à permettre à des communautés rurales et urbaines¹ de définir leurs priorités de développement et en assurer la maîtrise d'ouvrage à partir de la mobilisation de leurs ressources, sur un territoire qu'elles maîtrisent et dont elles gèrent l'aménagement, en concertation avec l'Etat. Ces interventions, qui contribuent, par l'émergence d'une démocratie locale associant élus et organisations de la « société civile », à renforcer la cohésion sociale, visent donc, soit à préparer le processus de décentralisation dans les pays où celui-ci est en gestation, soit à accompagner ce processus dans les contextes politiques nationaux où des réformes de décentralisation sont en cours.

LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET LES ENJEUX ACTUELS DU DEVELOPPEMENT

a- L'AFD en 2001

A partir de l'analyse critique de ses expériences et des évolutions des contextes nationaux et international, l'AFD a défini en janvier 2001² les quatre principaux enjeux du développement local auxquels veulent répondre ses interventions :

- ◆ Répondre aux besoins des populations locales.
- ◆ Assurer un développement économique et social cohérent, négocié et durable à l'échelle d'un territoire.
- ◆ Inscrire la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités ainsi que la promotion du genre dans les actions de proximité.
- ◆ Articuler les projets de développement local avec les politiques et les programmes

¹ Dans les approches de l'AFD, terroir rural et quartier urbain sont considérés comme des unités socio-spatiales pertinentes, de base équivalente.

² Note d'orientations opérationnelles pour le développement local en zones rurales – AFD, Janvier 2001. 16 pages + annexes.

b- Les objectifs de développement au niveau international

La communauté internationale, en septembre 2000 lors de la Millenium Assembly¹, a défini les objectifs de développement qu'elle souhaitait atteindre à l'horizon 2015. Parmi eux figurent la lutte contre la pauvreté et les inégalités, l'éducation primaire pour tous, l'amélioration de la santé infantile et maternelle, la lutte contre la faim et les grandes endémies, l'équité entre les hommes et les femmes, la gestion durable de l'environnement.

L'appui au développement local, au regard de ses enjeux, est en claire adéquation avec ces objectifs. A titre d'illustration, si l'on se réfère à la mise en place des équipements issus des programmes de développement des communautés élaborés dans le cadre de ces projets, deux domaines sont principalement concernés : la couverture des besoins en matière de services publics d'une part et les ouvrages et outils de gestion des ressources naturelles d'autre part.

Pour ce qui concerne les services publics, la plus grande proportion des investissements est composée d'équipements scolaires et d'alphabétisation, de services de santé et de maternité, d'infrastructures d'hydrauliques de proximité, d'investissements socio-économiques. En termes d'environnement, les investissements recouvrent une grande variété d'actions allant de la gestion foncière, jusqu'à la définition de conventions de gestion des ressources naturelles entre Etat et communautés en passant par la lutte anti-érosive et la gestion des ressources en bois-énergie.

c- Le plan d'orientation stratégique de l'AFD

L'AFD dans son plan d'orientations stratégiques (2002-2006) a, quant à elle, défini les thèmes fédérateurs sur lesquels devaient se centrer ses interventions.

L'un concerne la mise en œuvre d'actions de développement soucieuses de l'environnement. La gestion concertée des ressources naturelles est l'un des thèmes prioritairement abordés par les projets de développement local.

Un autre est la mise en œuvre d'un processus de développement soucieux de la cohésion sociale. Outre la mise en place d'équipements collectifs publics et de leur pérennisation, les projets de développement local représentent l'opportunité de renforcer la cohésion sociale par la concertation entre les différents acteurs y compris ceux « traditionnellement » marginalisés dans les processus apparents de décision tels les femmes, les jeunes, les migrants. Ce renforcement de la cohésion sociale a pu être expérimenté par des projets soutenus par l'AFD dans des zones géographiques au sortir de conflits (Nord Mali par exemple) : l'animation de concertations entre communautés récemment opposées pour la définition commune d'un avenir à leur territoire a eu un impact positif sur les liens sociaux et le renforcement de la paix. Ainsi, l'appui au développement local peut être une des réponses à l'un des grands enjeux définis par le POS qu'est la contribution à la paix et à la stabilité.

Par ailleurs, le POS fixe également comme un des enjeux essentiels liés à la globalisation, la maîtrise des flux migratoires grâce à un développement local harmonieux via des programmes améliorant l'accès aux services publics des populations des pays pauvres.

¹ Tenue au siège des Nations Unies à New York.

LE LOCAL PAR D'AUTRES BAILLEURS DE FONDS

Les justifications d'une intervention à l'échelle locale sont apparues également chez d'autres bailleurs de fonds, comme entre autres l'Union Européenne et la Banque Mondiale, depuis une vingtaine d'années.

L'Union Européenne : une volonté de décentraliser la définition des stratégies de développement

Dès 1975, la première convention de Lomé montrait les prémisses d'intervention au niveau local en instituant les premiers programmes de micro-réalisations et les co-financements avec les ONG. Mais c'est lors de la négociation de la convention Lomé IV (1990-2000) que de manière explicite est mentionnée la volonté de soutenir le développement « par le bas » dans les pays ACP et qu'est introduit le concept de coopération décentralisée. Celui-ci vise à favoriser la participation d'acteurs variés de la société civile tant à la discussion des priorités qu'à la mise en œuvre d'actions de développement, y compris sur la base d'initiatives des acteurs. La coopération décentralisée est conçue comme une démarche nouvelle de coopération et non comme un type particulier d'intervention¹. Elle doit, selon l'Union Européenne, être appliquée progressivement au sein de ses différents types de projets et quels que soient les secteurs.

C'est dans les projets micro-réalisations² que la démarche de coopération décentralisée est la plus fréquemment appliquée. Ces projets co-financent les initiatives de développement priorisées par les acteurs de base. Telles que ressorties dans plusieurs évaluations, leurs principales limites sont l'éparpillement des réalisations, le peu de cohérence territoriale, l'insuffisance de l'appropriation des investissements par leurs bénéficiaires d'où une maintenance déficiente, un renforcement des capacités des acteurs locaux limité.

L'Union Européenne s'implique fortement dans l'appui aux réformes de décentralisation, que ce soit du point de vue du renforcement institutionnel au niveau central (élaboration des textes juridiques et réglementaires) que dans la mise en place de projets d'appui aux collectivités territoriales. Il s'agit pour la majeure partie d'appuis à la planification locale et à la mise en place de fonds de développement des collectivités territoriales au niveau national. Trop souvent uniformes d'un pays à l'autre, de conception descendante, ces programmes sont trop peu attentifs à la diversité des acteurs et des contextes des collectivités territoriales.

LA BANQUE MONDIALE : UNE TENDANCE A « NATIONALISER » LE DEVELOPPEMENT LOCAL

La Banque Mondiale s'est profondément investie dans le financement des projets gestion des terroirs dès la fin des années 1980. Aujourd'hui, l'appui au développement local fait partie des interventions financées par la Banque dans la gamme des projets « Community driven development ». Leur objectif est la satisfaction des besoins en équipements et en formation exprimés par les communautés rurales ou urbaines. Le co-financement des micro-projets est réalisé sur la base d'une planification locale, via la mise en place de fonds de développement dont l'attribution des ressources est décidée par des instances locales faisant plus ou moins de place aux acteurs locaux non étatiques. Représentant aujourd'hui une part modeste du nombre

¹ Même si par la suite, une ligne budgétaire spécifique a été attribuée pour la promotion de la démarche (formation) et la mise en place de projets tests.

² Ils représentaient un peu plus de 10% des montants du Fonds Européen de Développement en 2000 soit 87 millions d'Euros.

de projets de la Banque¹, ce type de projet tendrait à devenir la voie privilégiée de l'aide de la Banque Mondiale au développement des secteurs sociaux. De l'aveu même de la Banque même si ces projets permettent à l'heure actuelle de mettre en place nombre d'équipements, environ 30% d'entre eux seulement sont considérés comme viables. Par ailleurs, il est frappant de constater que dans les projets en cours ou en préparation, les démarches, les normes et les pratiques d'interventions sont peu contextualisées en fonction des zones géographiques et des communautés en présence. Malgré la volonté affichée que les communautés s'approprient durablement les démarches, les processus de sélection, d'harmonisation et de standardisation de celles-ci se déroulent le plus souvent sans tenir compte des logiques des acteurs et des situations locales. Les procédures, s'avèrent ainsi lourdes et difficilement applicables.

Dans ses appuis aux collectivités locales, la Banque Mondiale privilégie la mise en place d'équipements publics. Par souci de sécurisation des financements, celle-ci transite le plus fréquemment par des agences nationales (Agetipe) qui assurent la maîtrise d'ouvrage déléguée des collectivités territoriales et la gestion des fonds alloués par les gouvernements et la Banque. De manière générale, ces approches sont vécues comme déresponsabilisantes par les collectivités locales.

Malgré l'importance des fonds mobilisés par ces deux bailleurs, les résultats des interventions sont mitigés. Ce n'est pas la pertinence du concept d'appui au développement local qui est en cause mais les démarches mises en œuvre, souvent globalisantes et massives. Les objectifs sont souvent trop ambitieux tant du point de vue géographique (des territoires importants veulent être couverts d'emblée, parfois un pays tout entier) d'où des diagnostics « participatifs » stéréotypés menés sans tenir compte des rythmes des acteurs locaux, que du point de vue financier (des fonds de développement aux montants très importants) qui entraînent une « pression au décaissement » peu soucieuse de l'implication réelle des bénéficiaires des équipements et de l'acquisition de capacités de maîtrise d'ouvrage des acteurs locaux.

1

ORIGINALITE, AVANTAGES COMPARATIFS ET LIMITES DES APPROCHES DE L'AFD

L'expérience déjà ancienne de l'AFD en matière d'appui au développement local lui permet de dessiner des interventions sur la base d'un certain nombre d'acquis méthodologiques liés à la connaissance accumulés des réalités de terrain et de la multiplicité du jeu des acteurs concernés.

Non exemptes de limites, les interventions présentent un certain nombre d'avantages comparatifs voire d'originalités.

◆ *La prise en compte des niveaux adaptés d'intervention*

Le local n'est pas une donnée « naturelle », géographique ou administrative. C'est avant tout une construction sociale qui peut se situer à plusieurs niveaux selon le type de problème posé. Dans nombre des projets qu'elle a soutenu, l'AFD a pris en compte ces différents niveaux du local à partir des réflexions et des débats des acteurs locaux. Les niveaux de prise de décision et d'implication des acteurs sont adaptés aux problèmes à résoudre, par exemple : instances infra-communales ou communales pour la gestion des infrastructures de base et

¹ Moins de 2% des projets, pour 1,8 milliards de \$.

intercommunales pour celles concernant la gestion des ressources naturelles (cf. PADL Gao au Mali).

Au-delà de l'échelle géographique est aussi considérée la diversité des maîtrises d'ouvrage locales. Contrairement à d'autres bailleurs qui ne prennent en compte que la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, l'AFD appuie également les autres acteurs locaux (associations) aussi bien dans le financement de leurs initiatives concertées avec les collectivités que dans le renforcement de leurs capacités de maîtres d'ouvrage (cf. PADL Mali, ADDEL au Sénégal). Le développement local n'est pas perçu comme étant de la seule responsabilité des collectivités territoriales mais plutôt comme la conjonction dynamique des initiatives des uns et des autres. Pour aller dans ce sens, le partage transparent des rôles et des responsabilités est favorisé (cf. PADL Burkina et PDL Collines Bénin).

Il n'en reste pas moins qu'une analyse plus fine des différents acteurs sociaux doit encore être conduite sur certains projets de développement local dans l'objectif de renforcer les impacts en matière de lutte contre les inégalités et d'amélioration de l'équité entre les hommes et les femmes.

◆ *Des démarches adaptées aux processus de décentralisation*

Dans ses projets, l'AFD s'adapte aux différents processus de décentralisation, en fonction de leur état d'avancement. Ceci conduit à des objectifs et à des démarches différenciées dans l'appui au développement local.

Si la réforme de la décentralisation est en projet, la démarche de développement local permet la préparation de la décentralisation grâce à la formation dans l'action des acteurs locaux (cf. Fil Sikasso au Mali et PDL Collines au Bénin).

Si la décentralisation apparaît en « trompe l'œil » et que le pouvoir de décision reste de fait aux mains de notables fortement liés au pouvoir central, l'appui au développement local contribue à renforcer la société civile et à lui donner les capacités d'exercer la maîtrise d'ouvrage de son développement tout en passant des compromis avec les structures officielles (cf. PDRI HKM au Burkina Faso dans les chef-lieux de Province).

Si une véritable décentralisation est effective, l'appui au développement local trouve un équilibre entre le renforcement des équipes municipales et le maintien d'actions diverses en faveur des associations, organisations professionnelles et acteurs privés pour un développement territorial harmonieux et une démocratie locale active (cf. PADL Gao et Tombouctou, PADC au Mali, ADDEL au Sénégal).

◆ *Le local articulé avec le national, voire le mondial*

Le local ne peut jamais être considéré isolément. Il doit être articulé avec le national et selon les cas avec le régional voire le mondial.

En ce qui concerne les équipements publics de proximité, ceux-ci sont financés par l'Agence selon le principe de subsidiarité¹. Cependant, l'implantation d'infrastructures ou

¹ Qui veut que les réalisations soient exécutées au niveau le plus décentralisé en fonction de sa capacité à les mettre en œuvre de manière efficiente.

d'équipements (extension des couvertures scolaire et sanitaire par exemple), est obligatoirement réalisée en tenant compte des orientations des politiques sectorielles et du partage des responsabilités entre acteurs locaux (« société civile », élus) et administration centrale et déconcentrée.

Beaucoup de travail reste néanmoins à mener pour que cette articulation entre politiques sectorielles et développement territorial soit partout effective. Les politiques publiques sont encore trop souvent définies « du haut » en ne tenant compte que des compétences de l'Etat (ou aujourd'hui de celles transférées aux collectivités locales), sans concertation avec les autres acteurs d'où une application difficile voire impossible (cf. le foncier). Certains projets d'appui au développement local sont trop souvent encore détachés des politiques nationales et des principes d'intervention de l'Etat.

Les projets de développement local se concentrant, de fait, de plus en plus sur la mise en place d'équipements collectifs, majoritairement sociaux et environnementaux, trop peu d'attention est portée à l'économique et à l'articulation dans ce domaine entre local, national et mondial.

◆ *L'engagement dans la durée*

Certains bailleurs ont l'illusion du temps court, c'est à dire de pouvoir obtenir rapidement des résultats durables. Si la mise en place d'infrastructures peut être relativement rapide, la construction des processus sociaux amenant à la transparence et à la démocratie locale, la nécessaire acquisition des compétences pour assurer la pérennité des investissements financés (entre autres la mobilisation d'une fiscalité ou d'une pré-fiscalité pour l'entretien des investissements) et la reproduction des démarches nécessitent un engagement dans la durée. L'AFD, comme d'autres bailleurs (GTZ, Coopération suisse, pays scandinaves) a assumé jusqu'ici cet engagement.

CONCLUSION

L'AFD s'est investie depuis de nombreuses années dans les processus de développement à l'échelle locale. Elle a expérimenté ses approches dans des contextes politiques et géographiques divers et a accumulé une bonne connaissance de leurs réalités. La gamme d'intervention sur laquelle l'Agence s'est investie est large : infrastructures rurales et urbaines, gestion des terroirs et environnement, appui à la production, fonds de développement, microfinance, renforcement des capacités des acteurs locaux. Elle connaît donc les différents secteurs et leurs interactions. Elle a également par ses actions soutenu différentes formes de pré décentralisation ou de décentralisation : appui à la mise en place d'infrastructures, à la planification locale, à la mobilisation de la fiscalité, à la gestion budgétaire.

La plupart des bailleurs de fonds (en particulier la Banque Mondiale et l'Union Européenne) se sont également investis dans l'appui au développement à l'échelle locale. Si de manière générale les approches défendent les mêmes grands principes, certaines d'entre elles ont tendance à être uniformes, simplificatrices et parfois désresponsabilisantes.

Du point de vue stratégique, l'AFD au regard de ses acquis et des enjeux internationaux serait bien placée pour renforcer et développer ses interventions selon deux grands axes :

- **L'appui aux processus de décentralisation** en cours nécessitant un bon démarrage (cf. Bénin, Cameroun, Guinée) ou une consolidation à moyen et à long terme (cf. Sénégal, Mali.), ainsi que l'appui à la préparation de ceux en réflexion (Niger, Tchad, Viet-Nam, Laos...). Les acquis de l'AFD en matière de renforcement des capacités des acteurs locaux (collectivités et société civile) sont particulièrement à valoriser. La mise en place de fonds d'investissements au niveau national ou régional adaptés aux différents acteurs (y compris ceux de la société civile) selon les zones géographiques l'est également. Cet appui se prête bien à des co-financements notamment avec l'Union Européenne et les collectivités territoriales françaises.

- **La concrétisation de l'articulation entre le niveau local et le niveau central dans le cadre des politiques publiques :** L'AFD est engagée dans un groupe de travail sur la définition des politiques publiques¹ depuis plusieurs années. Définies ²comme intermédiaires car non configurées strictement par un cadre macro-économique ni réduites à des mesures sociales palliatives, ces politiques sont le produit d'un débat et d'un compromis entre l'Etat, ainsi relégitimé, et les multiples acteurs économiques, sociaux ou locaux. Elles s'efforcent de concilier intérêt particulier et biens communs. **La définition de ces politiques publiques est aujourd'hui essentielle pour l'atteinte des objectifs de développement dans les secteurs sociaux, la protection de l'environnement et la réduction des inégalités, mais aussi pour l'appui aux initiatives économiques.** L'expérience de l'AFD dans le domaine du développement local et de l'appui à la décentralisation a montré l'importance de l'articulation entre politiques sectorielles et développement territorial. Son implication opérationnelle sur le terrain lui permet d'apporter via ses interventions une contribution à la médiation entre acteurs locaux et Etat pour la définition de ces politiques appuyée au niveau central par d'autres bailleurs. La mise en place des politiques de décentralisation réussies (mais également des politiques foncières) passe aussi par ce débat. Donner comme objectif aux projets de développement local d'y participer voire de l'animer serait une contribution importante.

Du point de vue opérationnel, un certain nombre d'axes de réflexion doit être approfondi. Ces axes concernent entre autres les instruments de financements (pérennité des fonds de développement local et d'appui aux collectivités territoriales, gestion budgétaire, appui à la fiscalité locale), les outils de suivi et d'évaluation des impacts économiques, sociaux et institutionnels des interventions, le développement de partenariat avec les collectivités locales françaises et d'autres bailleurs.

¹ Réseau d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités – Groupe de travail MAE – AFD.

² Cf. Inégalités et politiques publiques en Afrique. Khartala - IRD, 2001. 454 p. et Gomme réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques - IRD - Khartala, 2002. 248 p.

**LA PARTICIPATION DANS L'ELABORATION DES POLITIQUES
DE DEVELOPPEMENT RURAL ET DE LUTTE CONTRE LA
PAUVRETE ET LES INEGALITES**

LA PARTICIPATION DANS L'ELABORATION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT RURAL ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LES INEGALITES

Agnès Lambert

INTRODUCTION

Les trois contributions, qui vont alimenter la réflexion de cet atelier, se situent à différents niveaux : la première concerne les enjeux liés à la prise en compte de la LP et à la participation dans l'élaboration de la stratégie de développement rural (SDR) du Niger ; la seconde analyse, de manière générale, l'élaboration des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), la troisième présente un bilan positif de la participation du ROPPA dans la définition de la politique agricole régionale (PAU) de l'UEMOA

De manière générale, les processus participatifs mis en œuvre dans le cadre des DSRP, comme dans le cadre de la définition d'une politique agricole nationale (SDR) ou régionale (PAU), apparaissent comme une opportunité pour faire émerger les problèmes et les opinions. Mais ils conduisent à poser deux grandes questions concernant la définition de « société civile » et en même temps, le rôle et la capacité des Etats, placés au cœur d'un tel processus, alors que ceux-ci sont affaiblis par des années de crise et d'ajustement structurel. Résultant de ces deux principales interrogations, les grands enjeux, mais également les principales difficultés liés à la démarche participative, sont mis en avant ici. Ces différents points pouvant faire l'objet de débat sont :

- La représentativité et la capacité des organisations de la « société civile »
- Le problème de la représentation des différentes parties prenantes dans les instances participatives, que ce soit au niveau national, dans le cas de la SDR, ou au niveau sous-régional, dans le cas de la mise en place de la PAU, à travers la définition des critères de choix des représentants des OP dans les cadres de concertation régionaux, mais également celle des moyens dont ils disposent pour participer réellement à ces concertations.
- Le choix des acteurs clés du processus, notamment le rôle « écran » de certains d'entre eux, « courtiers du développement » ou au contraire l'exclusion systématique ou bien encore la participation trop tardive d'autres acteurs.
- Le difficile maintien d'une dynamique participative de départ tout au long des différentes étapes d'un processus qui peut durer.
- Le manque d'information, en particulier entre les différentes étapes qui rythment le processus
- Le principal enjeu mais aussi la difficulté à faire dialoguer des groupes d'inégal niveau d'information, ce qui requiert du temps et des moyens pour réduire les asymétries de position en faisant partager les outils et les questionnements, les informations, en donnant la possibilité, en particulier aux OP, de construire leur propre point de vue.
- Autre question centrale, le caractère consultatif ou réellement décisionnel du processus participatif, en particulier à travers la prise en compte des conflits d'intérêt, les modes

d'arbitrage sectoriels, géographiques et en termes de type d'exploitation, dans la définition du contenu et du dispositif institutionnel des programmes (volet opérationnel de la SDR).

- Le suivi de tout processus participatif qui requiert un niveau de responsabilité démocratique assez élevé

L'exemple de la participation du ROPPA à l'élaboration de la Politique agricole de l'UEMOA, dont le bilan est présenté comme positif permet également d'alimenter notre réflexion. Le temps et les moyens que le ROPPA a obtenus de la Commission Européenne pour organiser sa propre réflexion, lui ont apporté, en externe, au niveau national et sous régional, une reconnaissance, et en interne, une consolidation due à la nécessité de surmonter les intérêts divergents pour parvenir à une position commune. Enfin le ROPPA a pu infléchir les grandes orientations de la PAU, en y intégrant le système de production et d'exploitation de l'agriculture familiale, a-priori absente des préoccupations initiales centrées sur une approche filière.

LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT RURAL (SDR) DU NIGER : ENJEUX LIES A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET A LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS
--

Benoît FAIVRE DUPAIGRE (Iram)
Bénédicte HERMELIN (Solagral)
Jérôme COSTE (Iram)
Juillet 2003

1 – INTRODUCTION

La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), adoptée par le gouvernement du Niger en janvier 2002, a assigné au secteur rural le rôle de principal moteur de la croissance économique du pays à l'horizon 2015. Cette place prépondérante donnée au développement rural résulte de l'importance des productions agro-sylvo-pastorales dans la formation du PIB, de l'existence de sources de croissance à faire fructifier et, également, de l'ampleur de la pauvreté en milieu rural. Dans ce contexte, l'élaboration d'une Stratégie de Développement Rural (SDR) a été engagée en septembre 2001, en vue de donner un contenu opérationnel à la SRP dans ce secteur.

L'élaboration de la SDR a comporté deux phases successives :

- la première a abouti à la production d'un document préliminaire, intégrant les orientations et objectifs de toutes les stratégies et programmes sectoriels existants, qui a été validé lors d'un atelier national tenu à Niamey en mars 2002 ;
- la seconde a débuté en octobre 2002 et a pris fin en juillet 2003 ; reposant sur un processus itératif et participatif, elle a abouti à la version finale de la SDR, qui a été validée lors d'un atelier national (Niamey, 2 et 3 juin 2003) et sera présentée prochainement au gouvernement en vue de son adoption. Une fois adoptée, la SDR constituera le cadre unique de référence et de mise en cohérence pour toutes les interventions dans le domaine du développement rural.

A la fin de l'année 2002, le Gouvernement du Niger a sollicité le concours du SCAC de l'Ambassade de France afin que le Comité de Rédaction de la SDR puisse bénéficier d'un appui méthodologique tout au long de la seconde phase. A l'issue d'une consultation restreinte, l'offre présentée par l'Iram, en collaboration avec Solagral, a été retenue au début du mois de janvier 2003.

La présente communication s'appuie sur le rapport final préparé au terme de l'appui apporté par l'équipe Iram – Solagral entre janvier et juin 2003. Elle propose un premier bilan du processus d'élaboration de la SDR, organisé autour de trois points :

1. la nécessité d'articuler une stratégie sectorielle avec l'ensemble de l'économie, en particulier dans une perspective de réduction de la pauvreté ;
2. la particularité de la prise en compte de la pauvreté dans la définition de stratégies alternatives de développement rural ;

3. les difficultés d'une réelle implication de l'ensemble des acteurs concernés dans un tel exercice ;
4. l'intérêt et les limites d'un appui extérieur pour l'élaboration d'une stratégie sectorielle.

Ce bilan est complété en annexe par une présentation résumée de la SDR.

2 - STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT RURAL ET REDUCTION DE LA PAUVRETE

Une stratégie sectorielle doit placer l'intervention publique dans une perspective de long terme et dans son contexte intersectoriel. Les orientations proposées seront donc justifiées au regard des conséquences sur l'ensemble du capital social (matériel, environnemental, humain, culturel) et non seulement de la production immédiate de richesse.

Il est donc nécessaire de replacer le monde rural dans le contexte général du Niger et de tenir compte des externalités en particulier environnementales. Le réalisme des propositions exige en outre que les pratiques réelles des acteurs, leur rationalité soit prise en compte.

Un des points de départ du raisonnement a par conséquent été la composition sociale de la population nigérienne et la dynamique démographique : la population rurale est la plus nombreuse mais la prospective anticipe sur un renversement à moyen terme de la proportion entre population rurale et urbaine dans un cadre général de croissance démographique. La tendance est donc à une poursuite de la croissance de la population rurale mais à un rapport entre population urbaine et population rurale supérieure à un.

La conséquence en est un accroissement de la pression sur les ressources naturelles et une demande alimentaire qui augmente plus vite que la population susceptible de produire cette alimentation.

L'enjeu apparaît alors clairement, sans qu'il soit particulièrement original : permettre à des ruraux –en majorité agriculteurs – de vivre de leur activité avec des disponibilités foncières de plus en plus réduites par unité de production et de nourrir des urbains. Le premier défi débouche sur la question de l'intensification agricole. Le second appelle une question : la satisfaction des besoins alimentaires doit-elle se faire sur une base nationale ou à partir d'importations ? C'est sans doute à ce point qu'intervient de façon déterminante l'arbitrage entre croissance (efficacité au sein de la théorie économique orthodoxe) et équité (et donc lutte contre la pauvreté). A supposer que l'importation d'aliments à bas prix permette d'avoir une main d'œuvre urbaine peu chère, de dégager des ressources fiscales donc de relancer l'investissement public et de réorienter le capital agricole vers des produits disposant d'avantages comparés, on ne tiendrait pas compte de la situation réelle de pauvreté qui ferait échec à cette stratégie et qui serait probablement perpétuée pour la majorité de la population, celle qui produit dans le pays les aliments que les urbains pourraient consommer.

Les raisons de l'échec prévisible de cette stratégie sont à chercher dans la pratique concrète des agriculteurs au Niger. Leur situation de précarité les conduit à privilégier la production vivrière et à ne pas y renoncer même pour des produits de rentes relativement plus rémunérateurs. C'est ce que nous reprendront dans le chapitre suivant.

La prise en compte de la pauvreté est finalement fondamentale à deux titres : i) elle pousse à trouver une solution équitable qui bénéficie en premier lieu au monde rural et aux agriculteurs et ii) elle permet de mettre en évidence en quoi la stratégie qui apparemment serait la plus « efficace » ne l'est finalement sans doute pas. De la première proposition on tire que l'agriculture doit être le moteur de la croissance et que donc des excédents commercialisables doivent être dégagés ; de la seconde, que ces excédents seront largement constitués de produits alimentaires. Les produits vivriers appellent donc des mesures de politique agricole particulières.

Les arguments avancés dans la SDR sur le poids des importations alimentaires dans le déficit de la balance des paiements ne sont finalement qu'accessoires et assurent simplement la consolidation de la justification de fond.

La définition d'une stratégie nationale, définie de façon globale, repose donc en définitive sur la connaissance des stratégies micro-économiques. Il s'agit pour rendre une politique réaliste de sortir du champ de la théorie et de replacer la rationalité restreinte des agents économiques au cœur de la démarche. C'est en ce sens que la participation requise dans les exercices de définition des stratégies de lutte contre la pauvreté doit dépasser le simple cadre formel des réunions « de concertation ».

3 - LA NECESSITE D'UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU COMPORTEMENT DES PRODUCTEURS ET DE LEUR ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

Nous avons vu que la compréhension du comportement des producteurs est nécessaire à deux niveaux : pour expliquer le renforcement de la production vivrière comme préalable à la production d'excédents commercialisables et pour identifier les conditions de l'intensification, en particulier pour les productions vivrières.

Deux facteurs sont jugés déterminants pour la dynamique d'accumulation des exploitations agricoles : les relations sociales au sein de la famille et la prise en compte du risque. Les deux ne sont pas indépendants.

Le premier est traduit dans la formule de la SDR : « *Les unités de production sont définies par l'existence d'un domaine dans lequel une unité familiale plus ou moins élargie exploite en commun certaines terres sous l'autorité d'un chef d'exploitation. Des sous-unités sont gérées par des groupes d'individus tels que les ménages, les femmes, les jeunes hommes et représentent des unités de consommation. La partie exploitée en commun assure la couverture de besoins matériels et sociaux de l'ensemble de l'exploitation. La maîtrise des surplus de la part des unités familiales restreintes n'est donc que partielle : le chef a le rôle principal dans les logiques d'accumulation du capital. Cette concentration du pouvoir économique est un élément de gestion du risque à travers la constitution de mécanismes de solidarité mais peut être vécu comme un frein à l'émancipation et au développement des éléments les plus dynamiques des familles* ». Cette disjonction entre unités de décision pour la consommation et pour la production conduit probablement par exemple à des comportements paradoxaux où une augmentation de prix d'un produit agricole n'entraînera pas forcément d'intensification, l'accumulation qui en résulterait pouvant être captée par un chef ou le groupe sans bénéfice individuel : on produit moins mais pour une valeur équivalente à ce qui assure la satisfaction des besoins courants. Cette stratégie extensive conforte d'ailleurs la logique prédominante de

limitation des risques et qui nous semble déterminante pour élaborer une politique agricole pertinente. Le risque est en effet un « facteur de production » sur lequel le politique peut avoir prise de manière plus immédiate que sur le socio-culturel.

L'hypothèse de rationalité des paysans nous amène à postuler que les paysans cherchent conjointement à accroître leur revenu moyen (monétaire ou en nature), à diminuer le risque de ne pas atteindre un minimum de revenu, tout en satisfaisant certaines contraintes sociales ou culturelles (il existe des tabous productifs, ou au contraire certaines espèces peuvent avoir une valeur symbolique ou culturelle pour satisfaire certains besoins sociaux etc.). On prétend que les paysans ont toujours « de bonnes raisons » de faire ce qu'ils font et c'est ce qu'il faut mettre en évidence en sachant que les évolutions se produiront dans le sens de l'augmentation de production si, pour chaque paysan, cette augmentation correspond à son intérêt.

On peut montrer qu'un environnement économique adéquat, stable ou prévisible, est favorable à l'intensification. On attribue en général aux prix la vertu de dynamiser la production (élasticité de l'offre positive). Empiriquement, on montre toutefois que cette relation est liée principalement à la stabilité engendrée par ces politiques de soutien plutôt qu'au niveau moyen de prix. C'est donc la prévisibilité de gain de l'agriculteur qui stimule la production plutôt que l'espérance (aléatoire) de gain.

Les comportements anti-risque débouchent en général sur des combinaisons de culture qui ne maximisent pas le revenu (ou plutôt l'espérance de revenu), mais attribuent un avantage à des spéculations moins risquées même si celles-ci s'avèrent moins avantageuses financièrement. Le producteur se détermine donc, selon son degré d'aversion pour le risque entre deux types extrêmes d'activités : celles qui offrent un revenu très élevé mais avec une probabilité faible d'atteindre ce revenu et, au contraire, celles qui offrent un revenu faible mais avec une forte probabilité. Au final, les assolements des paysans qui visent à réduire le risque d'échec de leur récolte sont en général plus diversifiés. Mais surtout, ces assolements laissent une large part aux productions qui présentent une certaine sécurité : ce sont celles qui assurent la subsistance minimale et surtout ce ne sont pas celles qui nécessitent une double transaction pour assurer sa subsistance : vente du produit de rente puis achat du produit alimentaire. Les productions vivrières seront donc systématiquement privilégiées avec en général une marge de sécurité qui peut constituer un excédent commercialisable pour la consommation urbaine.

La situation ne peut évoluer que dans la mesure où l'avantage en terme de revenu des cultures non-vivrières ne sera pas contrebalancé par l'inconvénient d'une forte instabilité des revenus du travail pour toutes les spéculations agricoles.

Ce raisonnement ne s'applique d'ailleurs pas qu'à l'arbitrage entre spéculations agricoles. Pour la majorité des paysans nigériens, le travail sur l'exploitation familiale n'est pas la seule opportunité de revenu. Dans son arbitrage, le paysan choisira entre une activité sûre mais peu rémunérée (disons un travail en tant que manœuvre) et une spéculation agricole avec une espérance de revenu plus élevée mais risquée. Le paysan n'augmentera pas son activité agricole s'il a une opportunité d'aller travailler comme manœuvre, ce qui lui apporte une garantie de revenu, même si les productions agricoles proposées s'avèrent plus rémunératrices. La tendance sera au contraire à maintenir le revenu monétaire et dégager du temps pour les activités sécurisantes : production vivrière et activité salariée externe.

Il s'agit alors d'évaluer plus précisément comment le risque est mesuré par les paysans de manière à proposer des instruments adaptés de couverture ou de réduction de ce risque. Nous avons proposé une méthode d'analyse des systèmes agraires qui devrait déboucher sur une prospective de la réaction des producteurs à une modification de leur environnement économique. Il s'agit de montrer pour différentes situations écologiques, économiques considérées comme relativement homogènes, comment les producteurs, selon leur disponibilité ou capacité d'accès aux ressources, ont intérêt à pratiquer telle activité de la manière dont ils la pratiquent. Par ressource on entend le foncier, l'eau, le capital (outils, intrants) et la main d'œuvre. Il faut y ajouter l'accès aux marchés et aux financements. Ceci conduit à établir différents types de systèmes de production.

Cette typologie est donc fortement déterminée par la disponibilité en ressources. Le principal outil d'analyse est l'analyse des systèmes de culture, d'élevage, l'analyse des revenus non agricoles et des dépenses globales pour en tirer un compte d'exploitation au niveau de l'unité considérée comme la base de gestion.

La compréhension du fonctionnement de ces types de systèmes permet d'offrir une vision d'un système agricole et permet de présager de son évolution. En effet une hypothèse supplémentaire consiste à dire que la diversité des systèmes donne une idée de la manière dont ils peuvent évoluer à court terme dans une région lorsque la dotation en ressources change : si par exemple une exploitation accède à l'irrigation, elle a de fortes chances d'adopter le système de production des exploitations voisines en termes de surface, de main d'œuvre d'outillage mais qui disposaient déjà de l'irrigation. On établit ainsi des trajectoires.

Mais au-delà de ces évolutions de court terme, si on comprend les logiques productives, on peut anticiper sur l'évolution d'un système liée au changement des conditions d'accès aux ressources ou de valorisation d'un produit et donc à l'entrée en vigueur d'une mesure de politique économique : si une production est mieux valorisée (son prix augmente ou varie moins) ou devient moins aléatoire (nouvelle variété plus résistante aux maladies ou plus précoce donc moins sensible à la sécheresse), elle sera favorisée. Dans quelle proportion le sera-t-elle ? Cette mesure est la principale difficulté et en même temps l'enjeu principal d'une étude de ce type. Des solutions concrètes ont été apportées dans une note spécifique produite lors d'une des missions¹.

4 - UNE DEMARCHE PARTICIPATIVE : JUSQU'À QUEL POINT ?

Dès le départ du processus d'élaboration de la SDR, la volonté d'approche participative a été affichée. Associer à ce processus les acteurs de sa mise en œuvre (bailleurs de fonds, administration centrale, administrations régionales, ONG et organisation de producteurs) est un élément clé de l'appropriation et donc de l'atteinte des objectifs fixés. Ainsi, bailleurs de fonds, administration centrale, ONG et OP ont été associées au Groupe technique de travail de la SDR, qui encadrerait les travaux du Comité de rédaction. De même, des ateliers de mise en débat du document ont été organisés lors de la première et de la seconde phase, de façon à recueillir les avis des parties prenantes (administration centrale, administrations régionales, OP et ONG) et à ce que celles-ci s'approprient la SDR.

¹ Faivre Dupaigne B. Commentaire sur les TDR de l'étude pour l'approfondissement du diagnostic et l'analyse des systèmes de production au Niger, février 2003, 4 p.

La difficulté des processus participatifs, lorsqu'ils s'étendent sur une période assez longue comme c'est le cas pour la SDR du Niger, est d'arriver à garder le lien avec les parties prenantes, et à ne pas laisser retomber les dynamiques engendrées par les ateliers de mise en débat. Si les OP ont été assez fortement mobilisées lors de la fin de la première phase, par un processus de mise en débat qu'elles ont elles-mêmes pilotées, le délai et peut-être surtout le manque d'information durant la période précédant la seconde phase de mise en débat, déficit que n'ont pas comblé les représentants des OP au Groupe technique de travail, ont été préjudiciable à une bonne visibilité du processus, et donc à une bonne compréhension. La consultation des OP est cependant positive par son existence même, et il convient d'entretenir ce dialogue OP – pouvoirs publics par des liens réguliers.

L'implication des administrations régionales n'a été réalisée qu'à la fin du processus d'élaboration de la SDR, lors des ateliers régionaux de mai 2003, ce qui est dommage compte tenu du sujet traité et de la nécessaire implication des cadres locaux dans la mise en œuvre future de la SDR.

Si l'ensemble des parties prenantes étaient représentées au sein du Groupe technique de travail, il est difficile de dire si cela a permis aux différents acteurs de se sentir réellement impliqués dans le processus, qu'ils ne semblaient pas s'être complètement appropriés.

Tout approche participative est un processus coûteux et exigeant, en temps et en moyens. Lorsque les moyens sont un facteur limitant important comme ce fut le cas pour l'élaboration de la SDR (report dans l'organisation des ateliers, insuffisance de diffusion des documents, manque de moyens humains), elle en pâtit directement. De surcroît, faire dialoguer des groupes d'inégal niveau d'information nécessite de prendre le temps de donner les clés de compréhension du problème, ce qui est au final beaucoup plus fructueux. Faire partager les outils et les questionnements plutôt qu'apporter les réponses, de façon à permettre une réelle appropriation de la Stratégie est un exercice plus ambitieux et plus exigeant, en terme de temps et de moyens humains, qu'une simple validation.

En conclusion de cette partie du bilan, on retiendra que si la SDR a fait l'objet d'une mise en débat nettement plus intense que la plupart des documents de politique adoptés par le gouvernement du Niger au cours des dernières années, il reste encore un long chemin à parcourir pour aboutir à une véritable appropriation de cette stratégie par les acteurs concernés, au premier rang desquels les organisations de producteurs. Dans cette perspective, une attention particulière devra être portée au cours des prochains mois :

- D'une part, à la démarche de mise en œuvre et de discussion des études complémentaires, notamment celle relative à l'analyse des systèmes de production. En effet, cette étude constituera une occasion privilégiée de mettre en évidence la diversité des systèmes de production agro-sylvo-pastoraux et, en conséquence, la diversité de leur contribution à la réalisation des objectifs de la stratégie (cf. ci-dessus). Il sera donc essentiel que les différentes organisations de producteurs puissent, à travers les collectifs qui les représentent, s'approprier la méthodologie et les résultats de l'étude afin de pouvoir en discuter les implications sur la mise en œuvre de la SDR. Cet effort d'appropriation devra concerner, simultanément, les cadres des administrations en charge du développement rural.

- D'autre part, au contenu et au dispositif institutionnel des programmes qui constitueront le volet opérationnel de la SDR. En effet, c'est au niveau des programmes que seront effectués les arbitrages clés concernant la répartition sectorielle et géographique des moyens, la définition du rôle des différents acteurs, le niveau de soutien aux différents types d'exploitation, ... La concertation engagée lors de la préparation de la SDR devra donc être poursuivie et approfondie lors de l'élaboration de chacun des programmes.

Pour parvenir à une implication effective de l'ensemble des acteurs concernés dans l'orientation et la mise en œuvre des politiques de développement rural, il sera indispensable de définir des calendriers prenant réellement en compte les différentes étapes (diffusion et traduction des documents préliminaires, débats internes aux différentes organisations, concertation entre organisations socio-professionnelles et pouvoirs publics, ...). Il sera également nécessaire de réduire les asymétries de position, en fournissant aux organisations de producteurs les moyens de construire effectivement leur propre point de vue sur les différents dossiers qui seront mis en débat (et aussi sur ceux qui auraient été oubliés de l'agenda des discussions).

5 - INTERET ET LIMITES D'UN APPUI EXTERIEUR

Par rapport à la version préliminaire de la SDR, l'équipe d'appui a préconisé de renforcer l'argumentaire de la stratégie selon le cheminement suivant : constater des problèmes – les défis - auxquels doit faire face le développement rural (dans les zones rurales mais plus généralement dans l'ensemble de l'économie nigérienne), puis identifier les conditions de résolution des problèmes - les enjeux, énoncer ensuite la ligne de conduite que l'on se fixe pour l'intervention publique - les principes d'intervention, pour déboucher sur la formulation de la stratégie. Cette dernière décrit donc la manière dont on doit résoudre les problèmes en tenant compte des enjeux spécifiques au secteur rural et des principes d'intervention de la puissance publique. Dans cette nouvelle version, les axes stratégiques sont donc plus de l'ordre des moyens que des finalités.

L'équipe d'appui a également contribué à donner une tonalité économique plus forte au document, ce qui se justifie dans la mesure où l'intervention publique s'exerce principalement dans le champ de l'économie. En particulier, l'attention a été portée sur le risque comme frein majeur à la croissance et sur le rôle de la politique économique comme moyen d'atténuer les effets du risque, c'est à dire de réduire la vulnérabilité.

Au terme du processus, on peut noter que l'appui extérieur a permis :

- d'enrichir l'élaboration de la SDR à partir de l'expérience (problématique et orientations des politiques de développement rural) d'autres pays, connus par les membres de l'équipe d'appui ;
- de favoriser la prise en compte d'éléments qui, pour diverses raisons, sont généralement peu considérés par les cadres nigériens ; ce fut notamment le cas pour ce qui concerne l'environnement régional et international de l'économie nigérienne ;
- de faciliter l'établissement d'un langage commun entre celui habituellement utilisé dans les administrations nigériennes et celui pratiqué par les bailleurs de fonds ; par exemple, au Niger, on privilégie le terme de « cultures porteuses » plutôt que celui de « cultures

vivrières » alors que le premier n'est pas employé (et donc difficilement compréhensible) par les agences de coopération ;

- de conduire les membres du Comité de rédaction à décrire avec plus de précision et de rigueur les réalités agraires de leur pays, afin que celles-ci puissent être bien comprises par des lecteurs étrangers (en particulier, les responsables des agences de coopération qui seront sollicités à un moment ou l'autre pour financer la mise en œuvre de la SDR) ;
- de questionner et donc de faire préciser le propos, de lever les ambiguïtés et de mettre en évidence les logiques de construction de l'argumentaire de la stratégie, ce qui est très important pour permettre une réelle concertation autour du document.

Ces effets positifs résultent, pour une large part, de la qualité du dialogue qui s'est établi, au fil des missions, entre le Comité de rédaction et l'équipe d'appui. Il est à noter cependant que ces échanges ont été plus fructueux en ce qui concerne le contenu de la stratégie que la démarche de mise en débat. En effet, lors des ateliers régionaux, dont l'animation ne relevait pas du seul Comité de rédaction, il s'est avéré difficile de ne pas reproduire les méthodes habituellement utilisées au Niger pour ce type de réunion. Enfin, il est apparu qu'un appui sous forme de missions ponctuelles présente l'inconvénient de manquer de souplesse par rapport aux inévitables modifications de calendrier d'un processus qui dure plusieurs mois. Ainsi, l'appui aux ateliers régionaux n'a pu être aussi conséquent que prévu, en raison du report de la tenue de ceux-ci.

ANNEXE N°1 – RESUME DE LA SDR

Pourquoi une Stratégie de développement rural ?

Le Niger, qui figure parmi les pays les plus pauvres du monde, a adopté en janvier 2002 une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). Cette stratégie, fruit d'un processus participatif et itératif, a reçu le soutien de la communauté des bailleurs de fonds. Son ambition est de parvenir à diminuer l'incidence globale de la pauvreté de 63% à moins de 50% à l'horizon 2015. Dans cette perspective, elle assigne au secteur rural une place centrale, considérant qu'il peut et doit jouer un rôle moteur dans l'accélération de la croissance économique.

Cette prééminence du secteur rural dans la stratégie de réduction de la pauvreté résulte de son importance dans l'économie nationale. Sur les 11 millions d'habitants que compte le pays, 84% sont des ruraux [RGPH 2001] ; les productions issues de l'agriculture, de l'élevage et de l'exploitation des forêts représentent 41% du PIB et fournissent 44% des recettes d'exportation [DNS, comptes nationaux 2000]. Depuis la fin du boom de l'uranium (1979 – 1982), en dehors du secteur rural, les sources de croissance économique sont actuellement peu nombreuses et de faible ampleur.

Dans ce contexte, il est apparu indispensable de préciser la SRP par des stratégies sectorielles, dont la Stratégie de Développement Rural (SDR). L'élaboration de cette stratégie a démarré en octobre 2001 ; prenant comme point de départ les stratégies sectorielles et sous-sectorielles élaborées au cours des dernières années, la démarche a reposé sur une large consultation de l'ensemble des acteurs concernés (au niveau national et au niveau régional) : cadres de l'administration, représentants du secteur privé, organisations de producteurs, ONG et partenaires au développement.

Quels sont les enjeux d'une réduction significative et durable de la pauvreté rurale ?

Depuis plusieurs années, en dépit des efforts engagés, le secteur rural connaît une situation préoccupante ; il s'agit notamment de :

- la productivité des systèmes de production, qui reste faible ;
- l'accroissement de la compétition pour l'accès aux ressources naturelles, qui est source de conflits ;
- l'exploitation « minière » des ressources naturelles, qui provoque une dégradation de l'environnement, parfois irréversible ;
- la croissance de la production de céréales de base (2,5% par an), qui est inférieure à celle de la population (3,1%) ;
- la difficulté pour les organisations professionnelles à jouer pleinement leur rôle face au désengagement de l'Etat.

De ce fait, les revenus dont disposent actuellement les ruraux ne leur permettent pas de sortir de la pauvreté ; ainsi, 86% des pauvres se trouvent en zone rurale.

Les politiques de libéralisation, mises en œuvre à partir du milieu des années 1980, ont permis de redresser les équilibres macro-économiques, mais elles n'ont pas réussi à enrayer de manière significative ces tendances. Force est de constater que les défaillances de marché demeurent nombreuses (oligopoles, asymétries d'information, ...) et que l'environnement économique des producteurs continue d'être caractérisé par l'instabilité et l'incertitude. Dans de nombreux cas, l'ouverture accrue aux marchés internationaux a renforcé cette instabilité sans être compensée par des opportunités d'exportation supplémentaires.

Compte tenu des projections démographiques (qui estiment que le nombre de ruraux passera de 9 millions en 2001 à plus de 13 millions en 2015), la poursuite des tendances lourdes observées au cours des dernières décennies aboutirait à une insécurité alimentaire permanente et à une aggravation de la pauvreté.

Mais ce scénario tendanciel n'est pas inéluctable. En effet, les changements observés au sein de certains systèmes de production (par exemple : système des plaines de l'Est, systèmes de vallée), montrent que, lorsque les conditions sont réunies, les producteurs peuvent s'engager dans un processus d'intensification tout en préservant les ressources naturelles, base productive de leur activité. La production agro-pastorale est alors davantage insérée dans les échanges marchands : à l'amont, à travers l'achat d'intrants ; à l'aval, par la commercialisation des produits alimentaires demandés sur le marché national et le marché régional – Le marché international est encore marginal dans les débouchés des produits agro-pastoraux nigériens.

Comment faire en sorte que ces dynamiques positives soient consolidées et élargies ? Les conditions à réunir sont nombreuses et peuvent varier d'une région à l'autre du pays ; cependant, la SDR considère que les plus importantes sont :

- l'intensification de la production combinée à une gestion concertée des ressources naturelles, afin d'enrayer l'exploitation minière de ces ressources et permettre une bonne valorisation des investissements collectifs, notamment ceux centrés sur la valorisation des ressources en eau ;
- le maintien d'un certain niveau d'autosuffisance alimentaire des producteurs, qui, pendant longtemps encore, sera un préalable à la production d'excédents commercialisables ;
- la réduction des risques liés à l'environnement économique de la production (instabilité des marchés nationaux, régionaux et internationaux ; caractère faiblement concurrentiel des transactions dans plusieurs filières) ;
- le renforcement des capacités des organisations de producteurs à participer à l'orientation des actions publiques dans le secteur (par exemple : la recherche agronomique, la vulgarisation, le cadre législatif de la GRN, ...) et à agir dans le fonctionnement des filières (être des acteurs à part entière des cadres de concertation par filières) ;
- la fourniture de biens publics (infrastructures hydrauliques, prévention et atténuation des crises, services sociaux de base, infrastructures de transport, recherche – vulgarisation – formation) sans lesquels les acteurs du secteur rural ne seront pas en mesure de saisir les opportunités économiques qui se présentent à eux ; ceci implique une amélioration de l'efficacité des administrations publiques.

Pour parvenir à réunir ces conditions, la SDR définit le champ et les modalités de l'action publique à partir de l'identification des biens publics indispensables au développement économique et social des ruraux et de la mise en évidence des défaillances de marché. C'est donc une combinaison optimale de l'action publique, du jeu du marché et des interventions des organisations de la société civile qui permettra de faire face aux enjeux actuels du développement rural.

Quelles sont les orientations majeures de la Stratégie de développement rural ?

L'objectif général assigné à la SDR est directement relié à l'objectif global de la SRP : il s'agit de réduire l'incidence de la pauvreté rurale de 66% actuellement à 52% en 2015. Compte tenu des enjeux du développement rural identifiés précédemment, la SDR définit, pour atteindre cet objectif général, huit objectifs spécifiques, regroupés au sein de trois axes stratégiques :

1. Favoriser l'accès des producteurs ruraux aux opportunités économiques pour créer les conditions d'une croissance économique durable en milieu rural.
2. Prévenir les risques, améliorer la sécurité alimentaire et gérer durablement les ressources naturelles pour sécuriser les conditions de vie des populations.
3. Renforcer les capacités des institutions publiques et des organisations rurales pour améliorer la gestion du secteur rural.

Dans un souci de lisibilité, les résultats attendus, correspondant à chacun des objectifs spécifiques, ont été regroupés en lignes d'intervention prioritaires. Les trois axes stratégiques sont étroitement complémentaires les uns des autres. En particulier, si les conditions de vie des producteurs ruraux ne sont pas sécurisées, ceux-ci ne pourront prendre le risque d'une plus forte insertion dans les échanges marchands. Réciproquement, l'intensification des productions permettra, à certaines conditions, d'inverser le processus de dégradation des ressources

naturelles. Enfin, la structuration des filières, l'amélioration des conditions de vie des populations et la gestion durable des ressources naturelles ne seront possibles que si les capacités des acteurs du secteur rural, tout particulièrement les producteurs, sont renforcées.

A travers la réalisation de ses objectifs, la SDR aura un impact dépassant le seul secteur rural : par un effet d'entraînement sur les secteurs amont et aval de la production, elle aura un impact sur l'ensemble de l'économie nationale. Par ailleurs, il faut souligner que la réussite de la SDR dépendra, en partie, de la mise en œuvre effective d'autres stratégies sectorielles non spécifiques au secteur rural (santé, éducation de base, bonne gouvernance, ...).

La cohérence et l'efficacité des axes stratégiques sera renforcée par le respect de principes communs d'actions : inscription dans le processus de décentralisation, promotion de l'initiative privée, bonne gouvernance de l'action publique, équité, engagement à long terme de tous les partenaires, prise en compte de l'intégration régionale et des engagements internationaux et, enfin, adaptation régulière en fonction des échecs et succès rencontrés.

Quelles sont les modalités de mise en œuvre de ces orientations ?

Après avoir déroulé l'ensemble du cadre logique de la stratégie, il est apparu opportun de regrouper les actions et les résultats attendus au sein d'un nombre limité de programmes. Ceux-ci constitueront les unités opérationnelles de la SDR, dans lesquels s'inséreront progressivement les projets et programmes de développement rural en cours. Au stade actuel des réflexions, douze programmes ont ainsi été identifiés (voir tableau n°1). Neuf d'entre eux sont des programmes structurants, qui concerneront l'ensemble des filières ; trois programmes constituent des programmes sectoriels prioritaires.

Dans un souci de cohérence et d'efficacité, la mise en œuvre de la SDR sera assurée par une structure de coordination unique, de niveau ministériel, qui s'appuiera sur le dispositif institutionnel ayant présidé à son élaboration. La maîtrise d'ouvrage des programmes sera confiée aux différents ministères techniques.

Le financement de la SDR sera réalisé dans le cadre d'une approche programme en privilégiant progressivement l'aide budgétaire, afin d'améliorer l'efficacité de la dépense publique (harmonisation des procédures, renforcement de la coordination entre l'Etat et les partenaires au développement et entre ceux-ci, ...).

Le suivi et l'évaluation de la SDR seront réalisés dans un cadre cohérent afin de disposer des informations nécessaires à la mesure des performances des actions réalisées dans les différents programmes. La diffusion des informations et la production d'analyses permettront d'alimenter la démarche participative de mise à jour périodique de la SDR. La mise en place du dispositif de suivi-évaluation impliquera la définition d'un noyau d'indicateurs d'impacts et de résultats consensuels et la dynamisation du système public de statistiques.

Tableau 1 : Vue d'ensemble des programmes de mise en œuvre de la SDR

	Programmes	Sous-programmes (SP)
Programmes structurants	1. Programme « développement local et communautaire »	
	2. Programme « infrastructures rurales »	<i>SP « eau potable et assainissement » SP « infrastructures de transport » SP « infrastructures de communication » SP « électrification rurale »</i>
	3. Programme « systèmes financiers ruraux »	
	4. Programme « gestion durable des ressources naturelles (foncier, eau, végétation) »	
	5. Programme « organisations professionnelles et structuration des filières »	<i>SP « cadres de concertation interprofessionnels » SP « renforcement et structuration des organisations professionnelles » SP « insertion des produits agro-sylvo-pastoraux au marché » SP « renforcement des capacités des agents économiques et développement du tissu économique rural »</i>
	6. Programme « recherche – vulgarisation – formation »	
	7. Programme « renforcement des institutions publiques du secteur rural »	<i>SP « restructuration des institutions publiques du secteur » SP « systèmes d'information et connaissance du secteur rural »</i>
	8. Programme « réduction de la vulnérabilité des ménages »	<i>SP « prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles » SP « santé – nutrition » SP « augmentation des revenus des plus vulnérables »</i>
	9. Programme « préservation de l'environnement »	
Programmes sectoriels prioritaires	10. Programme « développement de l'agriculture irriguée »	
	11. Programme « aménagement pastoral et sécurisation des systèmes pastoraux »	
	12. Programme « restauration des terres et reboisement »	

<p style="text-align: center;">L'ELABORATION DES DOCUMENTS STRATEGIQUES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE</p>
--

Cette note présente des extraits de l'ouvrage : **Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté**, sous la direction de Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, édités par DIAL et Economica en 2002.

Il s'agit d'un ouvrage important dans la réflexion sur les évolutions de l'APD et notamment, sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Il démontre comment la lutte contre la pauvreté constitue une réponse à l'échec des politiques des institutions de Bretton Wood, celles-ci s'étant traduites par une aggravation de la pauvreté dans les pays du Sud. La première partie de l'ouvrage porte sur l'évolution du discours de la Banque Mondiale et sur le caractère multidimensionnel de la notion de pauvreté. Les différentes conceptions de la pauvreté et celles concernant la place des institutions étatiques pour lutte contre la pauvreté sont également abordées dans le cas de l'Europe. La seconde partie de l'ouvrage procède à une analyse critique des nouvelles initiatives internationales, de type DSRP, en particulier, du caractère potentiellement participatif, mais le plus souvent illusoire, du processus amorcé. Le passage des politiques d'ajustement structurel aux DSRP est également abordé. Enfin le cas concret du processus d'élaboration du DSRP pour le Mali est étudié. La troisième partie de l'ouvrage concerne les dispositifs de suivi-évaluation en montrant la faiblesse des enquêtes auprès des ménages pour appréhender la pauvreté. Les expériences malgaches, les enquêtes en milieu urbain et les observatoires ruraux sont ensuite présentées.

LE PROCESSUS D'ELABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES DSRP

La nouvelle démarche préconisée dans le cadre des DSRP Prévoit la mise en œuvre d'un processus participatif pour la définition des politiques de lutte contre la pauvreté, en rupture avec les pratiques antérieures qui consistaient pour l'essentiel à définir de l'extérieur des politiques que les pays étaient ensuite chargés d'appliquer, sous peine de sanctions financières. Ce processus débouche sur l'élaboration d'un document de politique économique, le DSRP proprement dit, centré sur la lutte contre la pauvreté. Celui-ci est organisé selon un plan général dont les grandes lignes ont été définies par la Banque mondiale dans son document de référence.

Selon ce document (Tikare *et alii*, 2001), « six principes de base sous-tendent la définition et la mise en œuvre des DSRP. Ces principes énoncent que les stratégies devraient être :

- *impulsées par le pays, c'est-à-dire impliquant une large participation de la société civile et du secteur privé dans toutes les étapes opérationnelles ;*
- *axées sur les résultats, et centrées sur des résultats susceptibles de bénéficier aux pauvres ;*
- *globales, dans le sens où elles reconnaissent la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté ;*
- *hiérarchisées, afin de rendre possible la mise en œuvre des politiques, en termes à la fois fiscaux et institutionnels ;*

- *orientées vers la recherche de partenariats avec les acteurs de l'aide au développement (aide bilatérale, multilatérale et ONG), selon un objectif de coordination de leurs interventions ;*
- *basées sur une perspective de long terme pour la réduction de la pauvreté. »*

Comme le montre la liste ci-dessus, le premier principe mis en avant concerne le caractère participatif de la définition de ces politiques, dont les modalités pratiques seront précisées dans un premier temps, avant de détailler les autres principes de cette liste, guidant eux le contenu des DSRP.

Un processus participatif pour une meilleure appropriation des politiques

Les IBW préconisent ouvertement la conduite par chaque pays de l'élaboration de son DSRP, et pour ce faire le recours à un processus participatif dont chacun est appelé à fixer les règles précises. Elles tentent par là-même de répondre aux critiques qui lui étaient adressées, leur reprochant un manque de prise en compte des opinions et des spécificités des pays.

Qu'est-ce qu'un processus participatif ?

Le concept de processus participatif, qui suppose l'implication active de l'ensemble des acteurs de la société dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, devrait d'abord contribuer à enrichir les débats et à définir une stratégie plus adéquate, répondant aux véritables besoins sociaux. Cette démarche, désignée en anglais sous le terme d'*empowerment*, est censée donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie, en permettant de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes.

Selon ses promoteurs, la conduite du processus par le gouvernement et la participation de la société civile, non seulement à la définition mais également au suivi des politiques, devraient favoriser le degré d'engagement des gouvernants et les inciter à entreprendre efficacement les actions prévues, tout en suscitant l'adhésion de l'ensemble de la population aux réformes, favorisant leur « appropriation » par le pays. A travers la participation, on introduit enfin l'ensemble des acteurs sociaux dans le domaine réservé de l'Etat avec pour objectif le respect du principe de responsabilité démocratique (*accountability*), qui était négligé jusqu'alors dans la plupart des pays pauvres.

La Banque mondiale fournit la définition suivante de la participation (Tikare *et alii*, 2001) :
 « *La participation est le processus à travers lequel les agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et services publics. Il n'existe pas de guide de la participation parce qu'elle s'inscrit dans différents contextes, différents projets et différents objectifs. »*

Outre les bailleurs de fonds, l'ensemble des acteurs sociaux est partie prenante de ce processus, en particulier : le public, particulièrement les pauvres et les groupes vulnérables, tels que les jeunes, les handicapés, etc. ; l'Etat, à savoir les administrations centrales et locales, le gouvernement (national et local), le parlement et les Assemblées représentatives ; les organisations de la société civile, c'est-à-dire les réseaux, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations communautaires, les syndicats et associations

professionnelles, les institutions académiques et les groupes de recherche ; le secteur privé, comprenant l'ensemble des formes de représentation patronale.

La Banque mondiale rechigne à définir des orientations trop précises, qui seraient contradictoires avec la philosophie qu'elle prétend désormais défendre. Cette attitude s'explique également par les tâtonnements de l'institution, qui se voit contrainte de définir au fur et à mesure les grands principes d'un processus lancé avec une certaine précipitation et donc sans véritable préparation.

Malgré cette discrétion, le jugement porté par les IBW sur les processus participatifs dans les *Joint Staff Assessments* (JSA), qui conditionne l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (voir chapitre IX), s'effectue tout de même à partir de quelques grands principes. Ces principes énoncés dans l'introduction générale du document de référence (*sourcebook*) ont pour but de veiller à ce que l'implication des acteurs du processus dont la liste a été dressée ci-dessus soit effective. Comme l'écrit Klugman (2001), « *Afin de clarifier et d'aider à structurer sa description du processus participatif, le JSA se centrera sur les points suivants pour évaluer si le DSRP a réussi à obtenir par la participation une appropriation par le pays des politiques :*

- *l'existence d'un processus participatif au sein de l'Etat (à l'intérieur de l'administration centrale, du Parlement et des administrations ou gouvernements locaux) ;*
- *l'implication des autres acteurs sociaux, par exemple les groupes de la société civile, les groupes de femmes, les minorités ethniques (...)* ;
- *l'implication des partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement, en particulier à travers leur contribution analytique pour soutenir la définition du DSRP ;*
- *l'existence de mécanismes de consultation des pauvres et de leurs représentants ;*
- *la définition d'un plan d'information du public sur le DSRP ».*

Il convient de souligner le caractère permanent de l'ensemble du processus. Si cette démarche participative est considérée comme un moyen pouvant garantir l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté, sa réalisation effective constitue aussi une fin en soi. Elle doit figurer parmi les objectifs du DSRP. Les avancées en la matière et les obstacles éventuels doivent faire l'objet d'évaluation et de suivi.

Pourquoi un processus participatif ?

Avec le lancement des DSRP, les IBW ont initié un revirement majeur par rapport aux pratiques antérieures. Auparavant, même si des experts nationaux participaient à la définition des politiques, et que ces dernières faisaient l'objet de négociations, les pays pauvres avaient peu de poids et disposaient de très faibles marges de manœuvre. Les informations accessibles au public étaient plus que limitées, la majorité des documents utilisés lors des négociations demeurant confidentielle.

L'échec quasi-généralisé des plans d'ajustement structurel (PAS) dans les pays à faible revenu, notamment d'Afrique, a pour origine à la fois des blocages d'ordre social ou politique entravant la réalisation des programmes, ainsi que l'inefficacité des mesures prévues même lorsqu'elles étaient effectivement appliquées. Deux failles sous-jacentes au mode d'intervention des IBW expliquent pour une large part ce revers. D'une part, il supposait que

les experts internationaux étaient les mieux à même de définir les politiques adéquates pour le pays, en se fondant sur la notion du *best practice*. D'autre part, tout en étant considérés comme incompetents et marginalisés dans la conception des stratégies, les responsables nationaux étaient censés être capables et avoir la volonté de les mettre en œuvre de manière efficiente, sans forcément y adhérer.

Avec le développement du concept de gouvernance, mis en avant comme une condition majeure de la réussite des politiques, et le vent de démocratisation qui met l'accent sur la nécessité d'accorder plus de poids aux « sans voix » aussi bien sur la scène nationale qu'internationale, deux conditions se sont imposées : d'une part, une meilleure prise en compte des contextes économiques, mais aussi socio-politique et institutionnel, spécifiques à chaque pays ; d'autre part, le caractère primordial de l'adhésion aux politiques non seulement des gouvernants, mais également de la population.

SCHEMA 1 – *Les innovations apportées par les DSRP*

Objectif principal	Ajustement structurel	⇒	Lutte contre la pauvreté
Intitulé des instruments	<ul style="list-style-type: none"> - Document Cadre de Politique Economique (DCPE) - Crédit d'Ajustement Structurel (Banque mondiale) - Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FMI) 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> - Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) - - Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (Banque mondiale) - - Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FMI)
Traitement de la dette	Indirect (Club de Paris)	⇒	Allègement de la dette (PPTE)
Elaboration	<ul style="list-style-type: none"> - Politique imposée de l'extérieur - Décidée d' « en haut » - Secret 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> - Politique élaborée par le pays - Approche « par le bas » - Transparence
Prise en compte des spécificités du pays	Faible	⇒	Forte
Financement	Priorité aide-projet	⇒	Priorité aide budgétaire
Indicateurs de suivi / conditionnalité	Indicateurs de moyens	⇒	Indicateurs de résultats

Le schéma 1 ci-dessus synthétise les principales innovations apportées par les principes devant guider les DSRP par rapport aux politiques préconisées par la Banque mondiale auparavant dans le cadres des « Documents Cadres de Politiques Economique » (DCPE). Comme on s'en rend compte à la lecture de ce schéma, les principes des DSRP rompent fondamentalement avec la pratique de leurs prédécesseurs, que ce soit en termes de mode d'élaboration des politiques, mais aussi de contenu, de financement ou d'indicateurs de suivi. Dans tous ces domaines, l'échec des stratégies antérieures a imposé au IBW de formuler des politiques basées sur des principes largement opposés.

PORTEE ET LIMITES DU PROCESSUS PARTICIPATIF

Une fois décrits les principes des processus participatifs tels qu'ils ont été énoncés par la Banque mondiale, on est amené à s'interroger sur l'intérêt de cette nouvelle démarche du point de vue des pays concernés : autrement dit, qu'apportent les nouvelles modalités de définition des politiques économiques par rapport aux modalités antérieures, non seulement dans leurs principes mais aussi dans leur application ?

Encadré 1

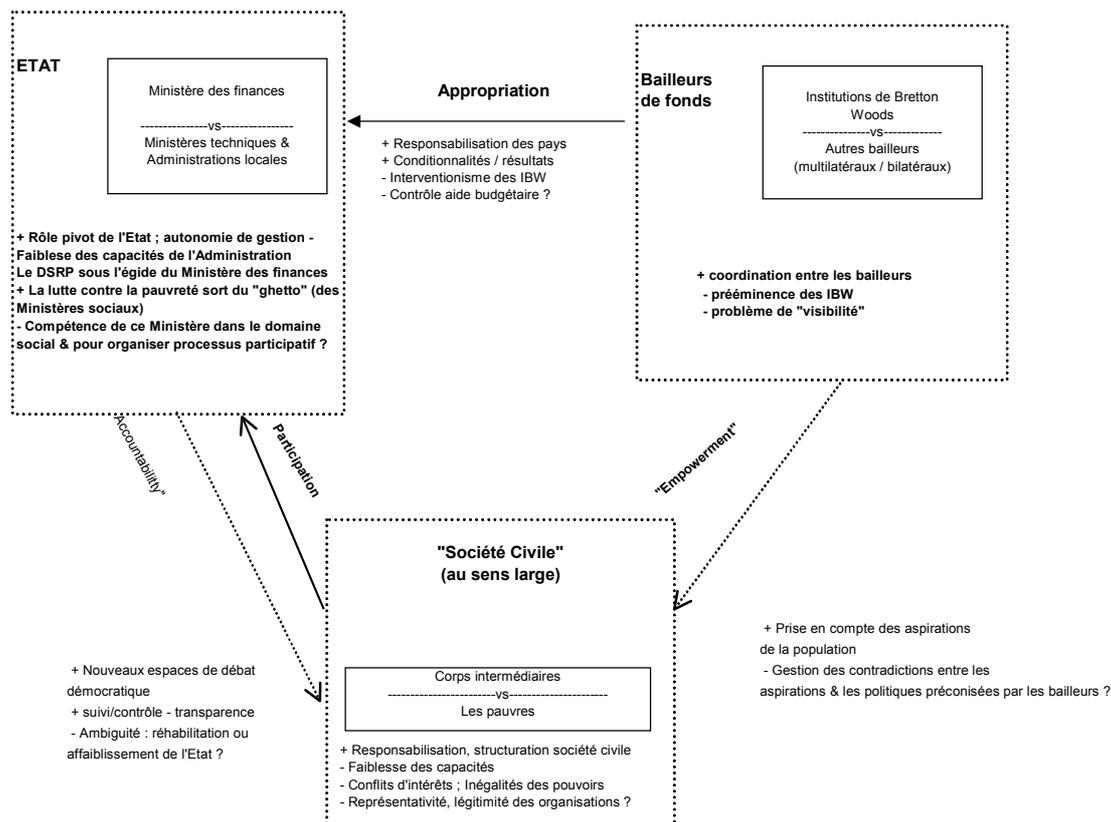
Une grille de lecture des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté

La grande originalité des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté est d'avoir reconnu le rôle central et élargi le champ des acteurs à impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, rompant ainsi avec l'approche technocratique qui prévalait auparavant. En conséquence, l'analyse des processus DSRP en cours, mais aussi de leur chance de succès futur, peut être menée à partir d'une grille de lecture fondée sur l'identification des acteurs clés du dispositif, qui met en lumière les modalités de leurs interactions (convergences d'intérêts, alliances tactiques, rapports de pouvoir, lignes de tensions, conflits ouverts, etc.).^o

En première approximation, trois catégories génériques méritent d'être distinguées, qui elles-mêmes peuvent être décomposées en deux sous groupes, l'un dominant et l'autre dominé :

- l'Etat au sens large, en différenciant le ministère des finances et les autres institutions publiques (ministères techniques, administrations locales) ;
- la société civile au sens large, en différenciant les corps intermédiaires organisés et les citoyens (dont l'expression est censée être relayée à travers « l'opinion publique »), plus particulièrement les pauvres ;
- les bailleurs de fonds, en différenciant les IBW du reste des donateurs (multilatéraux et bilatéraux).

La figure ci-après tente de synthétiser l'intensité et la nature des relations (tant inter qu'intra) qui caractérisent, aujourd'hui et « en moyenne », ces trois pôles. Nous avons cherché à signer les principaux facteurs qui oeuvrent concrètement en faveur (+) ou à contre-courants (-) d'une coordination efficace et équilibrée des politiques de lutte contre la pauvreté. L'intérêt de cette représentation n'est pas seulement heuristique. Elle peut aussi être appliquée (et éventuellement affinée) à des contextes nationaux spécifiques et partant, mobilisée dans une perspective prescriptive pour résorber les contradictions qui risquent de mettre en péril la réalisation des objectifs affichés des DSRP. En effet, la structuration de ce champ tripolaire n'est pas figée, mais le résultat d'une construction sociale sans cesse en chantier.



Il est évidemment prématuré de répondre précisément à une telle question, dans la mesure où les DSRP sont tout juste en train d'être mis en place, les processus n'ayant généralement pas encore abouti à (cf. tableau ci-dessus). La grille de lecture utilisée ici aborde la mise en œuvre des processus participatifs selon une double dimension : à partir des acteurs des DSRP – principalement, bailleurs de fonds, société civile et Etat – et des relations qu'ils entretiennent entre eux (encadré 1). Dans la logique des DSRP, la participation simultanée de ces trois acteurs est déterminante pour le succès des stratégies, comme le résume l'image employée par un participant au Forum régional organisé par la Banque mondiale à Dakar sur ce thème (Banque mondiale, 2001 c) : « *On ne peut pas avoir une bonne cuisine s'il manque les trois pieds de la marmite* ».

A partir de là, notre analyse a pour but de mieux apprécier l'impact potentiel sur les politiques de développement des innovations apportées par les DSRP, ainsi que les difficultés inhérentes à ces processus, et donc finalement de s'interroger sur leurs chances de succès.

Le processus participatif, facteur de renforcement de la démocratie

Une des principales nouveautés de la démarche des DSRP consiste à associer dans le cadre d'un processus consultatif la société civile à la définition et au suivi des politiques, avec pour objectif de renforcer le débat démocratique et donc la légitimité ainsi que l'efficacité des politiques. L'organisation du processus participatif pose un certain nombre de problèmes, selon les cas, intrinsèques ou au contraire spécifiques aux pays à bas revenu qui sont censés les mettre en place. Ces problèmes examinés ci-après touchent à la fois aux critères requis pour autoriser les acteurs de la société civile à contribuer à l'élaboration des politiques économiques, et à l'influence effective du processus sur la prise de décisions politiques.

Malgré toutes les difficultés et les imperfections d'une telle approche, il ne fait aucun doute que cet objectif doit être encouragé, dans la mesure où la plupart des pays engagés dans la définition et la mise en œuvre de DSRP sont des pays peu démocratiques, voire autocratiques, où la population a peu d'autres occasions de s'exprimer. Il serait bien sûr naïf de penser que les DSRP vont générer à eux-seuls une société civile lorsqu'elle n'est pas organisée ; mais ils lui donnent une occasion de s'exprimer et de faire surgir des problèmes et des opinions qui sans cela n'auraient pu émerger : l'exemple du Bénin, où le processus participatif mené dans les provinces aurait permis aux représentants du gouvernement de découvrir que le principal problème des écoles était l'absentéisme des enseignants, est éloquent à cet égard (ODI, 2001).

Les critères de légitimité, de représentativité et de capacité de la société civile

La Banque mondiale considère que trois critères sont essentiels pour assurer une participation effective de la société civile au niveau national (Tikare *et alii*, 2001) :

- la *légitimité* (le groupe est habilité ou reconnu publiquement) ;
- la *représentativité* (il représente les intérêts et les besoins d'un groupe de population) ;
- la *capacité* (il dispose des capacités organisationnelles et analytiques pour remplir ses objectifs, énoncer ses demandes, défendre ses intérêts et pour participer au dialogue national).

De manière surprenante, la société civile n'est pas l'objet d'une définition précise par la Banque Mondiale, malgré son rôle-clé dans le processus. Ce terme « attrape-tout » renvoie en fait à des définitions extrêmement diverses selon les auteurs et les époques. Dans son acception la plus commune, la société civile peut-être définie par exclusion : ce n'est ni l'Etat ni la sphère marchande. Pour reprendre la définition de Scholte (2001) « *nous considérons comme faisant partie des activités de la société civile les efforts délibérés d'associations non lucratives et non officielles pour peser sur les politiques, les normes (...)* ».

Dans la pratique, les organisations non gouvernementales (ONG) sont considérées généralement comme les seules à être représentatives de la société civile, alors qu'elles n'ont pourtant souvent que peu de représentativité, de légitimité et de capacité. Le rôle central joué par les ONG (par défaut, en l'absence d'autres organisations représentatives) risque d'accroître les effets pervers habituels, liés à leur fonction de « courtier en développement » (captation de la rente du développement) ou de « faux nez » de l'administration (Bako-Arifari et Le Meur, 2001 ; Lautier, 2001 ; Raffinot et Roubaud, 2001).

Les syndicats de salariés sont généralement exclus du processus ; de toute manière, ceux-ci ont été laminés, quand ils existaient auparavant, par plusieurs décennies de crise et d'ajustement structurel. Le secteur privé se retrouve quant à lui *de facto* assimilé à la société civile (Chambas et Kerhuel, 2001), malgré le fait que la Banque mondiale le considère comme un acteur à part entière du processus, à côté de la société civile, du Parlement, du public, etc. (cf. ci-dessus). Encore faut-il mentionner que les représentants du secteur privé ne sont pas toujours associés explicitement au processus participatif (voir chapitre X pour le cas du Mali) : ceci peut s'expliquer d'une part par l'atrophie fréquente des syndicats patronaux dans les pays pauvres (compte tenu du faible poids de l'économie formelle), et d'autre part par le fait que les entreprises (au moins les plus grandes) disposent de leurs propres canaux d'influence sur le gouvernement.

Faut-il pour autant en conclure que la participation de la société civile est inutile, voire fausse le fonctionnement de la démocratie ? Certes, le Parlement est souvent marginalisé dans le cadre des DSRP : dans de nombreux cas, il n'est pas consulté sur le contenu du DSRP – qui constitue pourtant le cadre pluri-annuel définissant la politique économique du pays – ou alors son avis est insuffisamment pris en compte (McGee *et alii*, 2001). Le Parlement se considère pourtant comme la seule institution représentative : « *La société civile c'est moi* », déclare le président du parlement malien (voir chapitre X), ce qui est largement abusif compte tenu des défaillances du fonctionnement de la démocratie dans ces pays. Malgré cela, il est évidemment souhaitable que le Parlement participe pleinement aux processus (Commission européenne, 2001 ; McGee *et alii*, 2001).

Bien sûr, le manque de coordination et d'organisation de la société civile dans les pays pauvres constitue un grand handicap pour la réussite du processus. Il semble que peu d'entre eux disposent d'une société civile suffisamment organisée pour satisfaire les différentes conditions requises par la Banque mondiale pour participer au processus ; le cas du Ghana, cité en exemple par ODI (2001), est l'exception qui confirme la règle. Dans la plupart des autres pays, le processus doit donc surtout être considéré comme un moteur de renforcement de la société civile, sachant que ce processus n'est pas instantané et ne peut que s'inscrire dans le long terme, compte tenu de leurs traditions nationales et des insuffisances de leur fonctionnement démocratique.

Le processus participatif : une utopie ?

La mise en œuvre du principe de responsabilité démocratique (*accountability*) amène à s'interroger sur la gestion des conflits d'intérêts au sein de la société civile et sur la manière dont la définition des politiques prend en compte les résultats des processus participatifs. Par là-même, le lancement des DSRP marque pour les IBW une incursion dans le champ politique qu'elles avaient tenté, au moins officiellement, d'éviter jusqu'à présent (Chavagneux et Tubiana, 2000). Pourtant, cette incursion n'est que partielle, dans la mesure où les DSRP ne prennent pas en compte les conflits d'intérêts au sein de la société et la nécessité de procéder à des arbitrages, ni l'ensemble des implications pour l'Etat de ces processus.

A l'image du rapport de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la pauvreté, qui éludait pour l'essentiel cette question (voir chapitre I), le principe du processus participatif ne permet pas la résolution des conflits d'intérêts. En ce sens, le concept de processus participatif est une « utopie », pour reprendre le terme de Lautier (2001). Le choix entre un caractère purement consultatif du processus ou au contraire l'attribution d'un pouvoir décisionnel n'est pas explicite, même si la pratique tend plutôt vers le premier terme de l'alternative, générant par là-même des frustrations parmi les participants, qui espéraient contribuer à la définition des politiques (McGee *et alii*, 2001). A cet égard, le fonctionnement du processus participatif est foncièrement différent de celui des budgets municipaux participatifs mis en place au Brésil par le Parti des Travailleurs, pourtant cités en exemple par la Banque mondiale (Tikare *et alii*, *ibidem*) : l'adoption de ces budgets reflète un certain nombre d'arbitrages entre les projets présentés par les administrés, à l'inverse des DSRP. Deux cas de figure peuvent découler des carences des processus participatifs dans ce domaine :

- il est d'abord probable que ceux qui ont le plus de pouvoir imposent leur point de vue ; au Honduras et au Nicaragua, la privatisation des services de distribution de l'eau a été inscrite dans le DSRP intérimaire alors que la société civile, mais aussi les parlementaires, y étaient opposés (Habbard, 2001). L'obligation d'affecter les fonds dégagés par l'allègement de la dette aux services de santé et d'éducation plutôt que dans d'autres secteurs suscite également des interrogations de la part de certains acteurs de la société civile. La pertinence d'une telle option ne fait pas l'objet de discussions, ni de réelle justification. Une telle pratique limite l'implication des différents acteurs du pays à un simple rôle consultatif.
- la solution alternative consiste pour les stratégies de réduction de la pauvreté définies dans le cadre du processus participatif à éviter d'aborder les questions difficiles et socialement conflictuelles, ce qui les rend par conséquent moins abouties. Dans certains pays comme la Bolivie, les gouvernements ont voulu contenter l'ensemble des parties prenantes, et les débats auraient plus porté sur la répartition de l'aide au développement que sur l'élaboration d'une véritable stratégie (voir chapitre VII). Plus généralement, la question des priorités (hors celles qui figurent dans les conditionnalités des IBW), source potentielle de conflit, est laissée de côté dans la majorité des DSRP, alors qu'elle est primordiale compte tenu des contraintes des finances publiques.

Par ailleurs, l'intérêt de la démarche n'est réellement avéré que si elle aboutit à l'application véritable du DSRP et que si cette dernière est couronnée de succès. Or, plus que le contenu même des politiques, c'est la faible volonté des dirigeants nationaux que les membres de la société civile mettent le plus souvent en cause pour expliquer l'échec des stratégies passées. Le principe du processus participatif, même s'il favorise l'adhésion nationale et l'implication

de la société civile, n'entraîne pas nécessairement un engagement plus marqué des gouvernants dans la réalisation des objectifs fixés dans le DSRP.

En admettant qu'un système de suivi puisse effectivement être mis en place, il ne devient réellement opérationnel que si le système de responsabilité démocratique fonctionne. Suivant ce concept, les gouvernants ont le devoir d'informer, de justifier et d'expliquer leurs actions auprès des citoyens, et ces derniers doivent avoir la possibilité de les sanctionner et de les forcer à prendre des décisions conformes aux principes démocratiques. Mais il est rare qu'un tel cadre régie effectivement la vie politique dans les pays pauvres (Bratton et van de Wall, 1997). La démocratie, qui peut garantir le respect de ces principes, souffre le plus souvent de nombreux dysfonctionnements. L'opinion publique a peu de poids face au pouvoir de ceux qui gouvernent et peu d'emprise sur la conduite des affaires nationales (voir chapitre V).

En fait, l'élaboration d'une stratégie de politique économique de lutte contre la pauvreté constitue, aussi bien pour les gouvernants que pour la société civile, un exercice difficile dans la mesure où, pour la majorité d'entre eux, il s'agit d'une première expérience. La faiblesse de leurs capacités, faute de formation et d'information adéquates, explique qu'ils ne soient pas à même de proposer des politiques concrètes, rigoureuses d'un point de vue analytique, qu'ils puissent défendre face aux prérogatives des bailleurs de fonds. L'objectif d'appropriation risque donc de buter sur ce manque de capacité, avec pour conséquence un retour à des pratiques de prise en charge extérieure de l'élaboration des politiques que l'on annonçait pourtant révolues.

Affaiblissement ou réhabilitation de l'Etat ?

Quelle est la résultante de la nouvelle attitude des bailleurs de fonds et de l'appel à la société civile sur l'Etat et ses missions ? Le lancement des DSRP et la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté consacrent indéniablement la réhabilitation du rôle de l'Etat, engagée par la Banque dès 1997 avec la publication d'un Rapport sur le développement dans le monde intitulé : *L'Etat dans un monde en mutation* (Banque mondiale, 1997).

Ceci ne va pas sans ambiguïté. Cette réhabilitation est bien sûr partielle, car il ne s'agit pas de revenir en arrière sur les politiques de libéralisation menées dans le cadre de l'ajustement structurel, qui ont eu pour résultat une réduction du champ d'intervention de l'Etat. Comme le note Haubert (2001), il est d'ailleurs tout à fait étonnant que la mise en avant de la société civile aille de pair avec une convergence dans la critique de l'Etat de la part des ONG de gauche et des penseurs libéraux : « *La nécessité d'une société civile vigoureuse, agissant en partenariat avec les forces du marché et avec un Etat réduit et épuré, revient ainsi comme un leitmotiv dans les discours des bailleurs de fonds comme des militants progressistes.* »

Ce rôle accru soulève une question majeure : certes, les DSRP confèrent un rôle-pivot à l'Etat, en tant que pilote du processus participatif, et responsable de la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté ; mais l'Etat est-il capable d'assumer ces nouvelles responsabilités après plusieurs décennies de crise et d'ajustement structurel gouverné par la philosophie du « moins d'Etat », aux effets desquels s'ajoute l'impact dévastateur de l'épidémie du SIDA qui décime les fonctionnaires africains ? Dans ce domaine, non seulement les politiques d'ajustement structurel ont échoué, mais elles ont contribué paradoxalement à un profond affaiblissement de l'Etat (Razafindrakoto et Roubaud, 2001 ; Sindzingre, 2001).

PARTICIPATION DES OP A L'ELABORATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE EXEMPLE DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UEMOA

Bénédicte Hermelin, Solagral, juillet 2003

Cette note est réalisée à partir d'une étude sur les aspects institutionnels et politiques de la politique agricole de l'UEMOA, réalisée en avril 2003 pour la FAO.

LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA PAU

En 2000, la Commission de l'UEMOA a lancé le processus d'élaboration de la politique agricole régionale (PAU). Ce processus, annoncé d'emblée comme participatif, a suivi différentes étapes :

- Réalisation par l'IRAM d'une étude sur les grandes orientations de la PAU, à partir d'une mission circulaire dans les huit membres avec pour objectif de rencontrer le nombre maximum de parties prenantes. L'étude a été produite en avril 2001.
- Mise en débat dans des ateliers nationaux en juin-juillet 2001. L'objectif des ateliers nationaux était double : une appropriation nationale du processus d'élaboration de la PAU, et la formulation de propositions. Dans chaque pays, ont participé à l'atelier des représentants des ministères concernés (Agriculture, Intégration régionale, Economie et finances), des organismes para publics (offices), du secteur privé, des producteurs agricoles (OP et Chambre d'Agriculture), des ONG, des autres OIG, de partenaires au développement, de parlementaires.
- Tenue d'un atelier régional à Ouagadougou en novembre 2001, où participaient des représentants des Etats-membres (pouvoirs publics, OP, secteur privé, parlementaires), des partenaires au développement, les OIG régionales (CEDEAO, CILSS, CMA/AOC, CRAT), la BCEAO et la BOAD. Il s'agissait de faire la synthèse de la mise en débat au niveau national.

A l'issue de cette phase de mise en débat, la PAU a suivi le processus classique de prise de décision au sein de l'UEMOA. L'acte additionnel 03/2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA a été signé le 19 décembre 2001 lors de la Conférence des Chefs d'Etat.

LE RESEAU DES ORGANISATION PROFESSIONNELLES PAYSANNES D'AFRIQUE DE L'OUEST

Le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (Roppa) a été créé formellement en juillet 2000, lors d'une rencontre qui a rassemblé des responsables paysans de dix pays d'Afrique de l'Ouest, mais le processus de construction a démarré en 1998. Il regroupe aujourd'hui des organisations ou des cadres de concertation

nationaux du Bénin, du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire, de Gambie, de Guinée, de Guinée Bissau, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo.

L'intégration régionale, et en particulier la préparation de la politique agricole commune, a été un des éléments affichés par le Roppa comme motivant sa création.

L'IMPLICATION DU ROPPA DANS L'ELABORATION DE LA PAU

Lors de la phase d'élaboration, le Roppa a obtenu que la Commission lui donne le temps et les moyens financiers nécessaires pour une participation effective aux travaux, en organisant sa propre réflexion interne. En mai 2001, le Roppa a donc adopté son canevas organisationnel pour la réalisation d'études et d'ateliers nationaux sur la PAU et les exploitations familiales. Des études nationales ont été réalisées, sous la responsabilité de Comités de pilotage nationaux sous l'égide des OP, portant sur l'exploitation familiale et les attentes vis-à-vis des politiques nationales. A partir de ces études, les plates-formes nationales ont préparé avec le Roppa, des ateliers nationaux spécifiques aux OP, dont les résultats ont été présentés aux autorités de chaque pays. A l'issue de ces ateliers nationaux, un synthèse a été réalisée pour préparer un atelier régional qui s'est tenu à Ouagadougou, quelques jours avant l'atelier régional de l'UEMOA. L'atelier régional du Roppa a permis l'élaboration d'une position commune des OP, qui a ensuite été portée lors de l'atelier régional de l'UEMOA.

QUEL BILAN DE LA PARTICIPATION DU ROPPA ?

Le ROPPA considère cet exercice comme extrêmement bénéfique tant au niveau des membres qu'au niveau régional. En effet, les ateliers nationaux ont permis aux membres de réfléchir et de faire comprendre aux autorités de leur pays respectifs qu'ils se mobilisaient sur la question. Au niveau sous-régional, il a fallu surmonter des intérêts divergents entre les membres pour arriver à une position commune, ce qui a été un élément de consolidation de cette jeune organisation. Cette première prise de position commune constitue un socle de doctrine sur lequel les autres positions du Roppa s'appuient.

La participation au processus d'élaboration a aussi permis une reconnaissance politique du Roppa par la Commission de l'UEMOA et par les Chefs d'Etat, ces derniers ayant reçu le Roppa au moment de la Conférence d'adoption de la PAU.

Sur le contenu de la PAU, les divergences principales entre le Roppa et l'UEMOA portent sur l'approche filière opposée à l'approche exploitation familiale. Pour le Roppa l'exploitation familiale doit être au cœur de la politique. La PAU est plus centrée sur une approche par filière, et certains sujets sont renvoyés à l'échelon national (foncier, gestion des ressources naturelles non partagées) selon le principe de subsidiarité. Le Roppa propose d'ailleurs de créer une structure de consultation spécifique sur l'exploitation familiale, et d'introduire cette question dans le Comité consultatif pour l'adaptation des filières. Dans les principes de mise en œuvre du texte final de la PAU, il est indiqué que la PAU « *s'intéressera à tous les systèmes de production et d'exploitation, notamment l'agriculture familiale, mais sans exclusive* ». Cette phrase peut être interprétée comme une réponse aux préoccupations du Roppa.

UN ROLE DYNAMISANT DE L'INTEGRATION REGIONALE

De fait, l'intégration régionale et le besoin exprimé par la Commission de l'UEMOA de pouvoir dialoguer avec des groupes régionaux, qu'ils soient à vocation générale ou sectorielle, ont favorisé la construction de réseaux régionaux, comme le Roppa, ou une fédération régionale de l'aviculture². A de nouveaux échelons de prises de décision, doivent répondre de nouveaux échelon de représentation, d'autant qu'il est prévu la mise en place de nombreux cadres de concertation pour l'application de la PAU. La question de la participation des OP et de leur représentation au sein de ces instance va soulever nombres de difficultés :

- Quels seront les critères de choix des représentants des OP (et de la société civile au sens large) dans les instances de concertation ?
- Comment donner réellement à ces représentants les moyens de participer et non d'assister aux concertations, sans qu'ils ne deviennent dépendants de l'UEMOA ?

² Lors de la mise en place du TEC, un certain nombre de spécificités de la filière avicole n'avaient pas été prises en compte. Ainsi, les œufs à couvrir et les poussins de 1 jour ont été considérés comme produits de consommation, et non comme intrant, et taxés comme tel. D'où un surcoût pour les producteurs avicoles. Sollicité par les représentants du secteur avicole de plusieurs Etats membres, la Commission leur a suggéré de se regrouper au niveau régional, ce qui fut fait (sur fonds propres des aviculteurs). Les aviculteurs, regroupés au sein de la Maison de l'aviculture, ont préparé un dossier solide et obtenu gain de cause auprès de la Commission sur la nomenclature du TEC, qui a été modifié.

LES METHODES PARTICIPATIVES EN DEBAT

CONSTATS

- 1 - L'article de Philippe LAVIGNE DELVILLE et Marilou MATHIEU explique la vogue actuelle des méthodes PRA/MARP mais aussi leurs limites, leurs biais et leurs illusions ainsi que leur intérêt quand elle sont appliquées d'une manière rigoureuse par un personnel expérimenté. Il montre que le caractère participatif se joue sur l'ensemble du processus et non sur le seul diagnostic : un diagnostic participatif initial suivi d'une démarche « descendante » d'intervention risque même de décourager les villageois. Il souligne aussi comment les « développeurs » se pensent comme neutres et recherchent des consensus « techniques » sans vouloir reconnaître la diversité des intérêts et sans prendre en compte les rapports de pouvoir.
- 2 - La contribution suivante (Bousquet/Brusky/Morvant) illustre l'adaptation de ce type de méthode dans le cadre d'une problématique très spécifique, celle d'évaluer et d'adapter des produits financiers existants pour les Institutions de Micro-Finances (IMF). Elle décrit les résultats obtenus si un certain nombre de conditions sont réunies mais aussi les limites qui enferment la discussion dans « une dynamique figée et artificielle ». Mais elle indique aussi que « le simple fait de donner la parole à des gens qui ne sont pratiquement jamais consultés peut constituer un facteur d'empowerment »... et permet « une meilleure adéquation des services de l'IMF à leurs nécessités et contraintes » (DG : il serait intéressant de comparer cette approche avec la combinaison des méthodes d'analyses et de restitutions des résultats dans le cadre du suivi-évaluation de la FECECAM au Bénin).
- 3 - Dans un contexte très différent, celui de l'aide humanitaire et à partir d'une analyse comparative dans 5 pays, F. Grünwald, pour le groupe Urgence/Réhabilitation/Développement (URD) signale lui aussi que les discours à la mode sur la consultation et participation des populations sont loin de passer réellement dans les pratiques et « que les exemples positifs sont limités ». Les réponses aux problèmes de qui participe, pour quelles raisons et comment, restent floues. Il souligne la spécificité des problèmes et des méthodes de l'aide humanitaire notamment le rythme de l'urgence dans des situations de turbulence et de danger par rapport au temps relativement long de la participation réelle et la liaison difficile entre participation et protection (ceux qui s'engagent prennent des risques). « Beaucoup d'efforts restent encore à faire » pour définir et mettre en pratique des méthodes adaptées.
- 4 - A. Lambert et P.Y. Le Meur offre une version simplifiée « d'un guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs ou « acteurs stratégiques » dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités ».

Ils indiquent les principes d'identification des acteurs au niveau des « groupes cibles » et des acteurs stratégiques mais aussi les écueils à éviter dans l'identification. Ils montrent la difficile remontée de l'arène locale au supra local, avec souvent des problèmes de représentation, de légitimité mais aussi d'acteurs cachés. Le diagnostic n'a cependant guère de sens s'il n'est pas accompagné d'un système de suivi-évaluation des processus.

INTERROGATIONS

- a)** Devant les biais des diagnostics rapides et « participatifs » faut-il revenir aux méthodes longues mais sérieuses de diagnostic approfondi anciennement pratiquées par la Recherche/Développement ?
- b)** Peut-on considérer qu'un diagnostic participatif rapide mené rigoureusement est suffisant pour enclencher des actions (car les vrais problèmes et les acteurs cachés n'apparaissent qu'au cours de l'action) ? Mais dans ce cas à trois conditions :
- considérer le diagnostic comme un point de départ d'un processus,
 - avoir un système de suivi-évaluation avec une attention particulière aux non participants et aux impacts des actions sur les couches dominées,
 - avoir des interventions relativement flexibles où tout n'est pas ficelé d'avance et où les possibilités de négociation sont réelles.
- c)** Comment éviter que la participation et le souci de « mettre les paysans d'abord » ne débouchent sur un « populisme idéologique ou méthodologique » qui, en définitive renforce les couches dominantes.
- d)** Comment avoir une « démarche inclusive » qui s'intéresse aux catégories dominées (les « femmes », « les pauvres », les anciens esclaves... tout en donnant satisfaction à la majorité de la population et en neutralisant les opposants (problématique très fréquente par exemple dans la microfinance).

LE DIAGNOSTIC PARTICIPATIF COMME ENJEU DE POUVOIR ET COMME PROCESSUS SOCIAL

Philippe Lavigne Delville et Marilou Mathieu

Extraits de Lavigne Delville Ph. et Mathieu M., 2000, « Donner corps aux ambitions : le diagnostic participatif comme enjeu de pouvoir et comme processus social » in Lavigne Delville Ph., Sellamna N. et Mathieu M. coord., 2000, *Les enquêtes participatives en débat : ambitions, pratiques, enjeux*, Paris/Montpellier, Karthala/Gret/Icra, pp.497-536.

« l'étranger ne voit que ce qu'il sait »

« le baobab n'est pas le même arbre raconté par la souris qui trotte devant ses racines, par l'éléphant qui vient en brouter les feuilles et par l'aigle qui le survole en quête de sa proie »

Face au décalage récurrent entre situations locales et projets de développement, les diagnostics rapides et les Rapid Rural Appraisal (RRA) visaient à proposer des méthodes « quick and dirty » de caractérisation des agricultures, à partir des résultats des recherches systèmes en agriculture. A l'ambition de rapidité, s'est ajoutée une exigence de dialogue avec les paysans, de prise en compte de leur propre point de vue dans l'analyse des situations et dans le choix des priorités. Cette évolution du RRA au PRA (Participatory Rural Appraisal) puis au PLA (Participatory Learning Approach)¹ traduit de la part des techniciens ou des chercheurs, la reconnaissance que, aussi compétents soient-ils, ils n'ont pas le monopole de la maîtrise des réalités locales : comme tout acteur (y compris les ruraux...), leurs points de vue sont orientés, partiels, liés à leur position sociale, leurs spécialisations disciplinaires et à leur trajectoire personnelle. En face, les ruraux ont une connaissance fine de leurs écosystèmes et de leurs situations ; ils ont une analyse très claire des contraintes qu'ils rencontrent. Mais surtout, ce sont les premiers concernés par l'impact des actions : il est donc légitime qu'ils contribuent à définir les actions de développement censées améliorer leurs conditions de vie, et qu'ils aient leur mot à dire sur le choix des thèmes de recherche agronomique et sur l'analyse des résultats des expérimentations. C'est bien l'objectif des méthodes participatives que de permettre une « participation » effective des ruraux à la caractérisation des situations (au diagnostic), à la définition des actions, à leur évaluation.

Le succès actuel de ces démarches participatives, et des MARP/PRA en particulier, paraît impressionnant. Elles sont officiellement adoptées par la quasi-totalité des bailleurs de fonds et des opérateurs. L'ensemble du système d'aide semble converti à une approche mettant enfin les populations en avant (« farmers first », « people first »). Bon nombre de cadres ou de techniciens ont été formés aux démarches participatives. Mais ce succès lui-même pose question. Connaissant les logiques structurelles du système d'aide et ses effets, connaissant sa capacité à faire des révolutions méthodologiques et conceptuelles qui ne changent pas grand chose, une telle révolution dans les discours ne saurait être prise pour argent comptant. Ce sont les pratiques qu'il faut observer.

¹ En français, le terme MARP englobe l'ensemble de ces approches, avec un développé qui a évolué de « méthode accélérée de recherche participative » à « méthode active de recherche et de planification participative ».

Mises en œuvre par des équipes compétentes et soucieuses d'un réel dialogue avec les ruraux, dans des dispositifs d'intervention autorisant une certaine flexibilité et où la volonté de donner aux « bénéficiaires » un réel poids sur les décisions n'est pas que du discours, les démarches participatives peuvent incontestablement obtenir des résultats significatifs, en termes de compréhension des situations et de programmation¹. Mais on observe aussi souvent une mise en œuvre paresseuse et routinière, une application standardisée d'une méthode où la participation se limite à une enquête initiale, aboutissant à un rapport d'une fiabilité discutable, sans guère d'impact sur le déroulement ultérieur du projet². On note aussi des résistances fortes des institutions, tant de recherche (Baur et Chradi, dans cet ouvrage) que non gouvernementales (Hussein, 1995 ; Lane 1995) à modifier leur logique interne.

Pour sortir du débat stérile entre partisans et pourfendeurs *a priori* des méthodes participatives, il est nécessaire de préciser l'analyse et de rendre compte de ces apparents paradoxes. Les articles réunis dans l'ouvrage « Les enquêtes participatives en débat » soulèvent des questions de fond, sur le contenu et les conditions de la participation, d'une part, et sur la rigueur méthodologique d'enquête, d'autre part. Les démarches de type PRA/MARP souffrent en effet d'un certain nombre de flous conceptuels et pratiques, qui aboutissent trop souvent à en pervertir les ambitions et à en stériliser l'impact. Il nous semble important de prendre au sérieux ces problèmes, de les mettre en débat. Non pas pour proposer une nouvelle méthode clé en main, mais pour être vigilants sur ces pièges, et être capable d'y faire face, en fonction des contextes. Pour donner plus de réalités, plus de « corps », aux ambitions de la participation.

Les textes réunis dans cet ouvrage pointent trois grands types de problèmes. Une partie d'entre eux renvoie aux conditions sociales et institutionnelles de la participation et au flou sur son contenu effectif. Une autre renvoie aux problèmes de définitions de priorités d'actions, et au rôle de la connaissance et de l'enquête pour atteindre cet objectif. Un troisième type de problème tient à la méthode Marp elle-même, à ses hypothèses, à ses outils. On commencera par discuter ce dernier aspect, avant d'aborder les deux autres dans les sections suivantes.

I - MARP ET PRA : UN FLOU TROP FREQUENT SUR LES FINALITES ET LES CONDITONS D'EMPLOI

Une formalisation d'outils d'expertise, exigeante en savoir-faire

Passons tout de suite sur la fausse innovation que représente l'introduction du qualitatif. Le qualitatif est une méthode d'enquête classique en sciences sociales, pratiquée de longue date dans le développement. La nouveauté, s'il y en a une, est d'amener les techniciens à la pratiquer... ce que tous ceux qui ne se contentent pas de sortir de leur bureau pour aller dire aux paysans ce qu'il faut faire faisaient depuis longtemps eux aussi.

En fait, l'originalité des méthodes dites « rapides » est le recours systématique à des outils standardisés issus de méthodes de travail de différentes spécialités, qui a permis de codifier des démarches utilisées empiriquement en expertise. L'originalité des MARP/PRA est ainsi

¹ Cf. par exemple, la Marp animée par Schoonmaker-Freudenberger et al, 1993.

² Cf. Mosse 1995a, et dans cet ouvrage : Bedini et al, Hitimana et Hussein, Mathieu, Mosse.

d'une part de formaliser des méthodes « expert » (le RRA, avec les transects, les calendriers cultureux ; l'analyse institutionnelle avec le diagramme de Venn, etc.) en systématisant le recours à des représentations visuelles synthétiques, et d'autre part de mettre l'accent sur le dialogue avec les populations dans la production des informations et leur analyse (couplage de réunions collectives et de supports visuels).

Mais toutes ces représentations visuelles renvoient nécessairement à des grilles d'interprétation implicites. Leur légitimité s'appuie sur des références théoriques sous-jacentes qui seules permettent d'organiser le questionnement et d'interpréter les informations. Le savoir-faire de l'expert, sa capacité à produire en un temps limité une caractérisation et une analyse pertinentes de situations nouvelles, tiennent au fait qu'il maîtrise ces références théoriques et qu'il dispose (à partir de ses expériences précédentes) d'un référentiel comparatif¹. Pour être productives, les MARP et les PRA doivent ainsi être mises en œuvre par des personnes expérimentées, disposant de ces références, faute de quoi, le risque de ne produire que des banalités est grand. Le recours à l'entretien, individuel et collectif, permet de s'appuyer sur les connaissances des paysans, mais ne saurait remplacer ces compétences préalables thématiques et théoriques. Celles-ci restent indispensables, à des degrés variables, selon l'objectif de l'enquête. Bien plus, une démarche fondée sur du qualitatif et des entretiens est obligatoirement confrontée aux difficultés de l'enquête en sciences sociales, et requiert de ce fait, des savoir-faire adéquats.

La transformation du RRA en PRA, en mettant en avant le souci de privilégier la parole des paysans, de s'intéresser à leurs systèmes de connaissances, leurs représentations et leurs priorités, pose de façon plus cruciale encore la question de la confrontation des façons de voir des paysans et des techniciens, et des conditions d'accès aux représentations des paysans (Pottier, 1991). Elle soulève la question de la nécessaire maîtrise des techniques d'animation et de dynamique de groupe. La capacité à se distancier de ses propres modes de raisonnement et à entrer dans les catégories de pensée locales s'impose encore plus. Or, l'une des ambiguïtés majeures des MARP/PRA est justement l'impasse faite sur ces conditions au profit d'une polarisation sur les outils visuels, comme s'ils pouvaient garantir l'engagement des participants dans un dialogue constructif et la production par les informateurs d'une connaissance fiable. Mettant l'accent sur les outils à mobiliser, les manuels méthodologiques (en tous cas les textes en français) n'attirent guère l'attention sur les difficultés de l'exercice, se contentant de lister un certain nombre de biais - tout à fait réels -, mais sans donner de repères permettant au lecteur de savoir ce qu'ils signifient et impliquent, et moins encore comment les éviter. En écrivant par exemple « *il est important pour ceux qui sont au contact pour la première fois avec la méthode, d'essayer d'inclure dans leur équipe des personnes ayant déjà acquis une solide expérience* » (Gueye et Freudenberg, 1991 : 6), les auteurs laissent penser implicitement qu'on peut s'en passer sans risques d'erreur irréversible. Ce n'est évidemment pas vrai. La méthode MARP ne contient pas en elle-même le minimum de rigueur méthodologique indispensable pour produire une connaissance qui puisse être considérée comme suffisamment validée : le fait que des informations aient été fournies par les populations n'est pas, en soi, un critère de validité, si les conditions d'une « rigueur du qualitatif » (Olivier de Sardan) ne sont pas remplies². La reconnaissance du caractère relatif

¹ Précisons que ce référentiel ne relève pas nécessairement des publications scientifiques sur le sujet, et peut être constitué d'une expérience personnelle. Des ouvrages pédagogiques peuvent aussi fortement aider, pour peu qu'ils donnent les clés pour comprendre les pratiques paysannes. Les livres de Dupriez et de Leener (1983 ; 1990 ; 1993) sont tout à fait remarquables de ce point de vue, pour lire et comprendre les paysages et les agricultures.

² Cf. Introduction partie III.

des canons académiques (Pretty, dans cet ouvrage) ne doit pas déboucher sur le rejet de tout mode de validation et d'objectivation.

Caractérisation initiale à but exploratoire, travail en *focus group* sur des questions précises, recours à des supports visuels : individuellement, les outils de la Marp peuvent d'autant mieux s'intégrer dans une démarche de recherche, qu'ils en sont pour la plupart issus¹. Mais ces outils doivent être utilisés de façon stratégique, en raisonnant leur place et la façon de les mettre en œuvre au sein d'une « politique du terrain » qui contiendrait aussi (en fonction des problématiques) de l'observation directe, des enquêtes individuelles, des recensions, des suivis de parcelle, des relevés de prix, etc. La place des entretiens collectifs ou des *focus group* dans le processus de recherche, la façon de les préparer et de les animer, les personnes à mobiliser, diffèrent selon leur objectif : s'agit-il en effet d'une première exploration de la problématique avant des enquêtes individuelles, de tester des hypothèses issues d'un travail préalable ou encore de vérifier la validité de données obtenues par d'autres sources ? Là dessus, la « méthode » est muette. Le « package » du PRA ou de la MARP ne peut donc se substituer à une « politique du terrain », d'autant que la polarisation sur les outils visuels finit par en faire des buts en soi (Hitimana et Hussein ; Gueye ; Guijit et van Veldhuizen, 1998). Il est de ce point de vue extrêmement inquiétant de voir la Marp proposée comme *méthode* de recherche dans certaines formations supérieures en sciences sociales. En parlant de « recherche » (Méthode active de recherche participative) et non plus de « caractérisation » (apparaisal), les promoteurs francophones de la méthode ont sans aucun doute une lourde responsabilité dans cette dérive.

La MARP peut-elle restituer les représentations des populations ?

Les outils de représentation graphique sont, comme on l'a vu, des formalisations liées à des référentiels scientifiques ou du moins techniques : aucun paysan ne raisonne spontanément en termes de transect, de flux de matière organique ou de diagramme de Venn. Au sens strict, le produit de l'exercice n'est pas la représentation du ou des paysans interrogés. C'est la transcription graphique d'informations fournies par l'informateur local - ou par quelques informateurs en interaction qui s'influencent mutuellement – selon un questionnement et des façons de représenter les choses qui sont proposés et structurés par les enquêteurs. Raisonner dans le cadre de cette représentation demande pour les ruraux une transposition intellectuelle à laquelle ils ne sont pas préparés et à l'issue de laquelle rien ne permet de garantir qu'ils auront traduit graphiquement ce qu'ils souhaitent exprimer ou qu'ils reconnaîtront dans le graphique ce qu'ils souhaitaient y mettre. « *Je ne suis pas très à l'aise avec votre tableau calendrier* » disait un paysan de Koba à Boulier, « *posez-moi plutôt directement les questions, et je vous expliquerai tout ce qui se passe sur mon exploitation* ».

Par ailleurs, pour peu qu'un minimum d'effort pédagogique ait été fait, les paysans sont en général « *parfaitement à même de comprendre un diagramme, mais, s'ils doivent produire des connaissances, individuellement ou en groupe, il est vraisemblable qu'ils choisiront d'autres modes de communication et de structuration de l'information, basés sur l'expérience pratique et sur les formes de dialogue usuelles* » (Floquet et Mongbo, 2000). Or les intervenants externes connaissent peu ces modes de communication et ne s'appuient pas sur eux.

¹ La technique des Focus Group a été développée depuis plusieurs décennies par les psychosociologues, par exemple.

Cela n'enlève pourtant rien à l'intérêt de telles représentations, malgré tout productives pour appréhender des réalités rurales. Mais il faut être conscient de leurs limites. A partir du moment où l'interrogation est structurée selon une grille préétablie, il y a des risques de décalage avec les représentations locales. Le risque est évidemment moins crucial pour un transect, un calendrier de travail ou une matrice de choix des variétés de mil, que pour des diagrammes de Venn censés refléter les rapports entre organisations présentes au village, ou des classements censés représenter les visions de la pauvreté et de la richesse. C'est ici à l'intervenant d'adapter ses outils en fonction des contextes, et de savoir jouer sur l'équilibre entre entretien semi-directif et recours aux supports visuels.

L'information qu'ils contiennent est nécessairement schématique et appauvrie par rapport au contenu des échanges et des dialogues qui se sont déroulés au cours de l'exercice, et qui sont en fait la véritable matière. Ce qui pose de façon cruciale le problème de la communication, de la langue et de la traduction.

De la dynamique de groupe non maîtrisée

On a déjà vu les limites et les risques que comportent les entretiens collectifs lorsqu'ils deviennent la seule forme de dialogue avec les populations¹. Il s'agit de situations de groupes, soumises à un grand nombre de normes, et dont le déroulement est socialement très contrôlé. Le groupe n'est pas *a priori*, loin s'en faut, le lieu d'expression libre et démocratique que la méthode souhaite qu'il soit. C'est celui du contrôle social par excellence, de l'autocensure, de la mise en scène, de la conquête ou de l'affirmation du pouvoir et du leadership, et de bien d'autres enjeux sociaux encore. Un atelier Marp est un événement social dans la vie du village (cf. Floquet et Mongbo, 2000), un événement ritualisé, où les thèmes et la façon de les aborder sont impulsés par l'équipe extérieure, où les rapports sociaux, les enjeux locaux, le contexte de l'intervention structurent profondément le discours qui sera tenu (Mosse, 2000). « *Le paradoxe de la participation devient évident lorsque de larges groupes se forment pour créer des diagrammes ou des cartes : tout en encourageant ostensiblement une plus grande participation, la majorité des personnes restent en marge ; ce sont les puissants qui « participent », rarement les pauvres, les femmes ou les enfants, qui observent plutôt qu'ils ne parlent* » (Guijt et van Veldhuizen, 1998).

La mise en œuvre de démarches participatives provoque des situations de groupe, sans que leurs animateurs aient toujours été suffisamment préparés, ni sur la façon de les organiser pour en contrôler la dynamique, ni sur la manière de les animer pour les rendre productifs. On joue dès lors aux apprentis sorciers, se laissant manipuler par des enjeux non perçus ou en provoquant des situations de tension en voulant transformer les rapports de force. Tant dans une optique de recherche² que d'action, le travail en groupe peut être très riche d'enseignement et la dynamique de groupe révélatrice et productive. Il peut parfois permettre la prise de parole effective de groupes vulnérables et de poser des problèmes occultés. Mais pour cela, les animateurs doivent être capables de saisir les enjeux, de repérer les interlocuteurs « clés » pour comprendre ce qui se joue dans l'interaction, de mesurer les rapports de force et les marges de manœuvre au profit des « groupes vulnérables » qu'ils

¹ Cf. en particulier l'introduction et les différents textes de la Partie II, et Mosse.

² Cf. par exemple l'intervention sociologique (Touraine, 1978) mise au point par Touraine et son équipe et utilisée pour comprendre les mouvements sociaux émergents et permettre à ses acteurs de se consolider, ou pour comprendre les jeunes de banlieue tout en leur permettant de formaliser leur « expérience » (Dubet, 1994).

souhaitent renforcer, ce qui exclue la neutralité des animateurs. Loin d'appliquer une méthode standard, il s'agit alors de mettre en œuvre une compétence d'animation, en fonction d'une perception fine des enjeux. Le travail en réunions collectives exige ainsi une connaissance préalable des acteurs et des enjeux, de façon à pouvoir animer les séances sans être ni totalement aveugle sur ce qui se joue à travers elles, ni inconsciemment provocateur¹.

Les acquis des psychosociologues sur la dynamique des groupes restreints² (pourtant à la base du principe des *focus group*) semblent étonnamment ignorés par les praticiens de la MARP. Ainsi, lorsque certains Marpistes s'étonnent que les problèmes de taille et de structure des groupes permettant une expression aisée n'aient guère été traités dans la littérature sur la participation, ils témoignent plus du caractère auto-référentiel du recours à la bibliographie chez les « Marpistes » que de la découverte d'une question originale.

Les postulats implicites des MARP/PRA et leurs limites

Contrairement à leur apparente simplicité, la mise en œuvre de démarches participatives est un exercice délicat. Il y a donc une contradiction forte entre les compétences objectivement nécessaires, et la volonté de large diffusion de la démarche. Faute de mettre l'accent sur ces conditions nécessaires, on aboutit aux dérives fréquemment soulignées : polarisation sur les outils et les entretiens de groupe, sans guère de réflexion sur les conditions et modalités de l'animation ; occultation des conditions préalables nécessaires pour une mise en œuvre de qualité ; formations rapides et insuffisantes.

Ces problèmes sont en partie des dérives inévitables liées à la rapidité de la diffusion de la méthode, à la façon dont elle a été appropriée et utilisée par les bailleurs de fonds et des agents de développement à la recherche de techniques standardisées à validité universelles. Mais ses promoteurs n'y ont-ils pas aussi une part de responsabilité ? : en ne faisant qu'une vague mise en garde contre les difficultés (biais) et faute de souligner les conditions à réunir pour garantir la validité de la production de données, ils contribuent eux-mêmes à donner une fausse impression de simplicité et une illusion d'universalité. Ceci semble découler de trois postulats implicites :

- ▷ postulat populiste, qui idéalise le peuple et laisse entendre qu'il suffit d'une attitude ouverte pour susciter une relation transparente avec les populations³ ;
- ▷ postulat communautariste, qui idéalise la communauté, sous-estimant les clivages et rapports de force qui la traversent ;

¹ Ce qui renvoie à la nécessaire connaissance sociale préalable, et à l'importance du travail préparatoire et des réunions et contacts individuels préalables : en Guinée, les enquêtes individuelles systématiques ont permis de rencontrer les captifs des hameaux isolés, qui n'étaient jamais touchés par les projets antérieurs qui se contentaient de réunions collectives au village centre, ce qui limitait de fait la « participation » aux hommes libres de ce village (Maïzi) ; seuls les agriculteurs contactés individuellement ont participé aux restitutions de l'étude ICRA (Boulier).

² La dynamique des groupes restreints est un champ de recherche à part entière de la psychosociologie. Esquissée par Kurt Lewin peu avant 1947 au Massachusetts Institute of Technology, elle a été ensuite développée par les psychothérapeutes puis plus tard par les psychosociologues de l'entreprise et de l'institutionnel, où toutes ces questions sont débattues depuis longtemps. Elle fait l'objet d'un outillage méthodologique complexe, très sophistiqué, qui exige une très grande maîtrise prospective des effets induits.

³ Cf. Olivier de Sardan, 1995 : 97-112, pour une analyse critique du populisme de « farmers first », et une distinction éclairante entre populisme « méthodologique » et populisme « idéologique ».

- ▷ postulat empiriciste, enfin, qui considère que les réalités (agraires ou sociales) s'offrent spontanément pour peu que l'on ouvre les yeux. « *Demandez simplement, ils savent, et ils sont vos amis* » (Pottier, 1991) pourrait résumer le message implicite d'une grande part de la littérature des PRA/MARP.

Les enquêtes participatives dans une démarche de recherche-action : quelques éléments

Heureusement, la pratique des enquêtes participatives ne se réduit pas à la vulgate MARP. D'autres approches existent, qui évitent ces postulats et sont plus rigoureuses. Mais elles sont moins formalisées (car nécessairement moins standardisées) et aussi moins visibles¹. Ce n'est pas l'enjeu de développer ici cette question. Notons tout de même quelques aspects fondamentaux d'une démarche plus rigoureuse.

Au-delà des MARP et PRA, toutes les enquêtes participatives posent un ensemble de questions, touchant aux objectifs de ces enquêtes, au processus au sein duquel elles s'insèrent, à l'équilibre entre objectif de connaissance et objectif opérationnel : quelle dimension « participative », en fonction de quels objectifs et enjeux, selon quelles modalités ? Une recherche ou une recherche-action passe par plusieurs étapes. Les questionnements, les outils, les interlocuteurs, les techniques d'enquêtes, sont à préciser pour chacune d'elles.

Comme pour toute enquête, la démarche et le questionnement doivent être construits en fonction des finalités de l'enquête : connaissance pour qui ? quel degré d'approfondissement : caractérisation, recherche, outil d'aide à la décision pour l'action ? Une démarche d'enquête peut combiner différents outils et mobiliser différents types d'interactions avec les acteurs locaux. La question centrale est finalement de savoir si la démarche adoptée est pertinente et cohérente par rapport à ses objectifs (de connaissance et/ou opérationnels), et si elle offre suffisamment de garanties de fiabilité des résultats (aux différentes étapes : modes de production des données, dépouillement et analyse, interprétation), toujours par rapport à ces objectifs.

De ce point de vue, il faut rappeler que la participation n'est pas une fin en soi. Elle peut être plus ou moins pertinente selon les cas. La véritable question est celle des objectifs de la participation (dans l'intervention globale et dans la phase d'enquête) : dans quelle mesure ces objectifs ont-ils été négociés, et avec qui ? ; quel type d'implication est utile de la part des acteurs locaux, et desquels ? dans quel but ? ceux-ci sont-ils demandeurs ? La « participation » est souvent plus essentielle en amont (que regarde-t-on et pourquoi ?) et en aval (restitution et mise en débat des résultats) que dans le cours même de l'enquête (Castellonet, 2000), sauf là où l'implication directe de certains acteurs locaux dans la production des données est effectivement utile pour eux.

Se pose aussi la question des critères de validation. Dès lors qu'elles veulent produire autre chose qu'une somme d'opinions ou qu'un discours dominant, les enquêtes participatives se doivent de répondre à un minimum de critères de validation, comme n'importe quelle enquête. Les objectifs ne sont certes pas les mêmes en recherche scientifique et en logique opérationnelle. Mais le besoin demeure de *suffisamment* objectiver les données pour que les résultats – et les conclusions opérationnelles qu'on en tire – puissent être considérés comme *suffisamment* fiables. Le débat se déplace dès lors sur ce qu'on considère comme

¹ C'est d'ailleurs un des aspects de la « réussite marketing » des MARP que d'avoir réussi à s'imposer dans les discours comme la référence centrale en termes d'enquête participative.

« suffisant », en fonction des objectifs de l'enquête. Ceci se pose en particulier pour les diagnostics « rapides » : un diagnostic « rapide » ou participatif ne sera opératoire que s'il repose sur des connaissances préalables permettant de cibler la recherche d'information autour d'un certain nombre de descripteurs ou d'indicateurs, dont la pertinence pour la problématique de l'enquête est avérée, et dont on est capable d'interpréter la signification. Pour les systèmes de production, il existe un certain nombre de descripteurs stabilisés. C'est rarement le cas pour des sujets plus spécifiques et un travail préparatoire est indispensable.

Le problème du passage de la connaissance à l'action

Se pose aussi la problème du passage de la connaissance à l'action, d'autant moins immédiat que l'enquête ou le débat révèle des visions différentes et des priorités contradictoires, en fonction des différents types d'acteurs. Prétendre passer directement du diagnostic aux priorités d'actions relève ainsi le plus souvent de la supercherie. Permettre aux acteurs d'intégrer les résultats du diagnostic, d'en débattre entre eux, avant de débattre des priorités, semble souvent indispensable. Ne pas sous-estimer ces divergences de points de vue mais au contraire organiser les compromis également.

Le choix d'actions n'est jamais une opération neutre. C'est bien un processus socio-politique, pour les membres du projet comme pour les acteurs locaux. Certains vont réussir à faire passer leurs priorités, d'autres non, et tout choix en faveur de tel groupe d'acteurs peut avoir des conséquences sur les autres¹. Qu'il le veuille ou non, l'intervenant est un acteur de ce processus dont l'attitude est déterminante. Cette situation met souvent mal à l'aise les opérateurs de projets qui ont du mal à accepter que « l'autodéveloppement communautaire » soit en fait un processus politique contradictoire. Ils sont démunis face aux divergences d'intérêts et aux conflits latents qu'ils se trouvent soudainement en position d'arbitrer. Mosse souligne à juste titre combien l'illusion consensuelle des réunions collectives rencontre une « complicité inavouée » - ou inconsciente - des intervenants qui préfèrent cette illusion à la gestion des contradictions.

Il n'y a pas de réponse « technique » à ce problème, il faut cependant en avoir conscience pour être à même de le traiter, en réfléchissant la façon de mener les processus de négociation. En fonction des priorités établies de l'intervention, l'animateur peut alors s'engager objectivement en faveur de telle ou telle demande, en tentant de repérer les intérêts des différents groupes d'acteurs et de les concilier autant que faire se peut, de mesurer ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas : Certes, des marges de manœuvre existent. Le travail en groupes d'intérêt avec restitution collective des résultats peut faire admettre certaines aspirations. Mais une mesure spécifiquement orientée vers des groupes sans pouvoir, a souvent du mal à passer seule, et les risques de récupération ou de sabotage sont élevés si l'accord des groupes dominants n'est que le produit de la pression du projet. Il faut aussi parfois s'engager pour négocier contre des demandes opportunistes (Floquet et Mongbo, 2000), lutter contre des récupérations massives (Mathieu, 2000), résister aux pressions de l'organisation paysanne pour réussir à répondre aux attentes des petits paysans (Castellanet, 2000), travailler avec eux pour préparer une négociation avec les détenteurs du pouvoir, etc.

¹ Ainsi, par exemple, un bas-fonds est un espace multi-usage, exploité par des acteurs variés. Un aménagement spécialise l'espace, avec des conséquences sur les usages pastoraux ou halieutiques, ou sur les vergers voisins.

Même lorsqu'elle prétend déléguer aux acteurs locaux l'initiative du diagnostic et de la définition des actions, toute intervention provoque nécessairement une situation de négociation socio-politique, où la façon d'animer les restitutions, de mener les débats, de solliciter les prises de parole, de réintroduire dans la discussion des éléments d'information relevés dans les étapes précédentes ou des aspirations formulées en petits groupes ou individuellement, sont autant de cartes - bonnes ou mauvaises - dans le jeu de l'animateur. Il ne faut pas se voiler la face par rapport à cette dimension socio-politique. Il faut au contraire l'explicitier et l'assumer, avec rigueur et honnêteté. L'établissement négocié des priorités est ainsi un exercice à part entière, un jeu politique qui demande du temps et de la diplomatie.

II - LES ENQUETES PARTICIPATIVES COMME MOYEN DE RENFORCEMENT DES POUVOIRS ?

Dans le discours participatif, les Marp sont définies comme des moyens « *d'empowerment* » des communautés locales. On ne peut encore une fois qu'adhérer à l'ambition de permettre aux populations d'avoir une plus grande maîtrise de leur devenir, et en particulier de pouvoir peser sur les projets de développement qui les concernent. Encore faut-il s'interroger sur le sens de cet « *empowerment* », difficile à traduire en français¹, et sur les conditions dans lesquelles il peut être effectif.

Même en anglais, le terme est en effet très polysémique, d'une vision très engagée politiquement, presque révolutionnaire, dans la foulée de la conscientisation de Paulo Freire, à une logique de *management* où « *l'empowerment* » des salariés se limite à une relative autonomie pour une plus grande efficacité dans l'exécution des tâches, au bénéfice de l'entreprise. Un tel flou va de pair avec celui qui règne sur la conception du social et du pouvoir dans le discours participationniste : lorsque l'analyse du social se limite à une vision générale et idéalisée des « communautés » locales, oubliant les différenciations internes ; lorsque la conception du pouvoir fait l'impasse sur ces différenciations et les mécanismes d'exclusion ; lorsque la volonté de « renforcer les pouvoirs » fait l'impasse sur les mécanismes de domination inhérents au système d'aide et ne met pas en cause ses logiques propres, il n'est pas étonnant que le potentiel subversif de la « participation » soit pour le moins ambigu (Pottier, 1997).

Les fondements ambigus du pouvoir dans les démarches participatives

Quelle participation ? pour renforcer quels pouvoirs ?

Le terme même de « participation » reste étonnamment mal défini. Il recouvre des choses aussi différentes que : une mobilisation en travail plus ou moins volontaire et enthousiaste, le fait d'être consulté avant un projet, de contribuer à une enquête sous forme d'entretien collectif au profit de l'équipe du projet, de bénéficier d'une action censée renforcer son propre pouvoir, d'être invité à une négociation pouvant peut-être déboucher sur des décisions en sa faveur. Comme le « développement », la « participation » devient un « mot valise », autorisant des pratiques extrêmement variées. Les typologies classiques de la littérature sur la participation ne sont guère opératoires pour préciser son contenu effectif dans des cas concrets. Fondées sur des critères relevant plus de jugements de valeur que de description fonctionnelle des modes d'interactions entre projet et « populations », elles s'intéressent en

¹ « Renforcement des pouvoirs » n'est guère usité. « Renforcement des capacités » réduit à une dimension de compétences, sans l'idée de pouvoir.

général à des « degrés », à des « qualités » de participation, sur une échelle linéaire, établissant des différences de degré là où il y a des différences de nature. Le seul point de convergence est qu'elles invitent les « populations » à « participer », selon des règles pas toujours très bien définies, à quelque chose qui leur est extérieur, aux projets et aux actions des intervenants.

Une analyse sociale et politique limitée

Ce terme « d'empowerment » recouvre ainsi des acceptions diverses, qui oscillent entre des aspirations à un changement social provoqué par l'intervention, et des dimensions strictement managériales¹ qui visent à favoriser l'expression des populations pour faciliter une mise en oeuvre consensuelle d'actions. Globalement, l'analyse sociale des rapports de domination y est aussi pauvre que la volonté de les changer est ambiguë. Or, faire l'impasse sur les différenciations sociales et les enjeux de pouvoir locaux ouvre un espace de récupération et de manipulation, dont les acteurs se saisissent dans leurs stratégies de compétition sociale et politique². *« Une bonne part de la littérature sur le développement participatif utilise des termes comme 'institution locale', 'communauté' ou même 'gestion' dans des sens normatifs et prescriptifs, coupant les stratégies 'globales' de développement des contextes sociaux et historiques locaux. Ce qui est souvent oublié, c'est une analyse des jeux de pouvoir à travers lesquels ces concepts généraux du développement façonnent et sont façonnés par les relations sociales et de pouvoir en place. Les praticiens croient parfois créer de nouvelles institutions, alors qu'ils ne font en fait que recombinaison des rôles, les relations de pouvoir et de statuts existants. En réalité, les institutions participatives ne sont jamais ni si nouvelles qu'elles apparaissent, ni une reproduction d'un passé idéalisé. Elles sont constituées, négociées, et contestées, dans le cadre des structures de pouvoir existantes, qui peuvent elles-mêmes être en même temps appuyées et contestées par des « médiateurs » de projets poursuivant leurs propres objectifs »* (Mosse, 1995b).

Susciter le changement social et respecter les dynamiques locales : les ambiguïtés d'un interventionnisme non assumé...

En même temps que le discours sur la participation insiste sur le renforcement des pouvoirs des plus faibles, qui est un enjeu fortement politique appelant à du changement social par rapport aux systèmes existants d'inégalité et de domination, les développeurs semblent renoncer à toute ambition de peser sur le cours des choses en laissant « la communauté » décider, et donc les rapports de force locaux s'exprimer. N'est-il pas contradictoire de vouloir s'appuyer sur les pouvoirs en place pour mettre en oeuvre des actions ciblées préférentiellement sur les groupes vulnérables ? On a le sentiment qu'échaudés par les échecs répétés, les développeurs renoncent à tout interventionnisme pour se mettre – en théorie – au service de « la communauté ». Mais ils ne semblent cependant pas pour autant remettre en cause leur conviction selon laquelle le changement (social, et non plus seulement technique)

¹ Ce terme « empowerment » est en effet utilisé tel quel dans la littérature managériale récente (James, 1999).

² Même si elles correspondent aux concepts mis en avant par la littérature post-moderne, les catégories génériques de « communauté », « femmes », « jeunes », sont bien trop vagues pour être pertinentes en tant que telles, quelle que soit la situation ou le contexte étudié. Face à un problème donné, les « groupes stratégiques » (cf. Olivier de Sardan) sont à géométrie variable ; selon l'enjeu ils peuvent être composés d'individus d'âge, de sexe, d'appartenances différentes ; ils se constituent autour d'enjeux précis ; souvent ils se révèlent, évoluent et se transforment au cours de l'action. Par ailleurs, les groupes stratégiques ne sont pas obligatoirement, loin s'en faut, des groupes vulnérables. Il y a là un nouveau danger de simplification et d'amalgame.

ne pourrait venir que de l'extérieur. Ils se retrouvent dès lors dans une forte contradiction : ils continuent à définir et à susciter des projets pour justifier leur intervention et provoquer du changement social. Mais ils n'assument pas le fait que leur intervention produise nécessairement des effets ou plus exactement, ils ne se donnent ni objectifs réalistes (par rapport à la réalité des rapports de force locaux), ni moyens de les atteindre (par un engagement clair en faveur de tel ou tel groupe). Le monde du développement se trouve ainsi dans une situation d'interventionnisme non assumé.

Un voile pudique sur les rapports de pouvoir au sein du système d'aide

L'analyse des rapports de pouvoir n'est guère plus explicitée au sein du système d'aide et dans les relations paysans/techniciens. Malgré sa prétention à répondre aux « demandes », la logique du système d'aide est profondément « hétéronome » par rapport aux réalités locales. La culture développementiste se fonde sur une vision des situations locales en termes de « manque », pour mieux justifier l'intervention extérieure, et sur des représentations des paysans qui relèvent plus de stéréotypes que d'une réelle compréhension (Olivier de Sardan, 1995). Les projets sont définis dans les ministères, les bureaux des agences d'aide ou des Ong, les thèmes susceptibles de recevoir un financement dépendent des modes inspirées par les conférences internationales. Les contraintes bureaucratiques et financières obligent à formater les projets selon une programmation des activités en fonction des décaissements, ceux-ci étant incompatibles avec le respect des rythmes et des priorités locales (Lecomte, 1986, Naudet, 1999). De plus en plus dépendantes des financements internationaux pour leurs actions, les Ong (qui ont leurs propres visions et logiques de reproduction) sont elles-mêmes de plus en plus soumises à ces contraintes. Culture développementiste et logiques institutionnelles du champ de développement se conjuguent pour produire un fonctionnement où les « bénéficiaires » sont là en tant qu'objets et non qu'acteurs¹.

Le constat est bien connu à défaut d'être pris à sa juste mesure. Et c'est d'ailleurs face à ce constat que réagissent les tenants de la participation, en voulant mettre « *people first* » (Cernea ed., 1995), et « *peasant first* » (Chambers et al eds, 1989). Mais il est frappant de voir le peu d'attention accordée dans la littérature participationniste aux conditions socio-politiques et institutionnelles de la participation, et à une analyse sans concession du fonctionnement du système d'aide (cf. 1^{ère} partie). Or, les décalages multiples des projets ne résultent pas tant d'un manque de connaissance des réalités locales que d'une non utilisation de ces connaissances. Quoique Cernea (Cernea dir, 1998) semble penser, l'insuffisante prise en compte des « variables sociologiques et culturelles » (par ailleurs bien peu définies) ne résulte pas seulement d'oublis qu'il suffirait de combler par plus d'enquêtes sociologiques ou une meilleure « participation » : elle est le produit de logiques propres du champ du développement, qui ignorent ou stérilisent ces connaissances, et produisent ces décalages récurrents (Lavigne Delville, 1999).

Tout en insistant sur la nécessité d'institutionnaliser la participation, ses promoteurs ne se donnent pas les moyens d'affronter les véritables obstacles et ne proposent finalement comme solution que la conversion individuelle du technicien, qui « découvre » grâce aux MARP ou aux PRA la « richesse des savoirs paysans » et « se met au service » des ruraux (cf. Sellamna). Dans ce contexte, croire qu'un diagnostic participatif, aussi bien mené soit-il, puisse à lui seul aboutir à des glissements de pouvoir et au renforcement de certains groupes

¹ Ce qui ne veut pas dire qu'ils n'aient pas de moyen d'influer sur les projets. Cf. Daane et Mongbo, 1991; Chauveau et Lavigne Delville, 1998.

d'acteurs, relève d'une vision un peu idéalisée du pouvoir, réduit à la simple capacité à faire entendre sa voix¹.

Les raisons du succès auprès des institutions internationales

Tout ceci permet finalement de peut-être mieux comprendre le paradoxe du succès de démarches qui se présentent comme fortement engagées en faveur des populations rurales, auprès d'institutions internationales dont la logique est manifestement autre. Dans un contexte de désarroi sur l'aide au développement, le diagnostic participatif permet de définir des actions qui sont censées refléter les priorités locales et échapper au placage externe. Les Marp et Pra séduisent par leur apparente facilité d'emploi et s'inscrivent aisément au sein du cycle de projet, permettant d'obtenir à bon compte une légitimation locale des choix d'action. La réduction de la participation à cette phase initiale de diagnostic - au mieux de planification - laisse ensuite libre cours aux logiques des projets. On aboutit alors à une simple consultation initiale, censée permettre aux intervenants des choix plus éclairés, mais qui ne remettent finalement en question, ni les systèmes d'inégalités et de domination de la société locale, ni le fonctionnement du système d'aide.

CONCLUSION

Finalement, ces réflexions doivent nous inciter à être à la fois plus modestes et plus pragmatiques, dans les ambitions générales, et plus précis, plus rigoureux, dans les objectifs spécifiques d'une intervention concrète ou d'une phase d'enquête et de diagnostic. Il faut éviter la facilité des discours généraux, qui deviennent vite incantatoires, et s'obliger à préciser les objectifs que l'on vise à travers telle action, à travers telle phase d'enquête au sein de cette intervention, les finalités que l'on donne à la « participation » des populations, et les modalités selon lesquelles elle va s'effectuer.

Le caractère « participatif » se joue dans le processus, et non dans le seul diagnostic

Plusieurs auteurs dans cet ouvrage (Mosse, Boulier, Floquet et Mongbo, Maïzi, Castellanet, etc.) insistent fortement sur le fait que le caractère participatif d'un diagnostic n'a de sens que dans le cadre d'une démarche d'ensemble qui l'est également, c'est-à-dire quand les « bénéficiaires » ont, tout au long de l'action, une possibilité effective de peser sur le déroulement du projet. La « participation » au diagnostic initial ne peut garantir une adéquation correcte de l'offre du projet aux aspirations des populations. Loin de susciter la « confiance » des villageois envers les intervenants, un diagnostic participatif initial suivi d'une démarche « descendante », risque même de les décourager un peu plus par rapport au système d'aide et de renforcer leur méfiance légitime par rapport à ces enquêtes qui n'apportent jamais de réponse concrète. C'est le cas lorsque manquent certaines conditions : des intervenants soucieux de la pertinence de l'action d'un point de vue local, un certain pouvoir sur les processus de décision, des lieux et des moments réguliers de dialogue ouvert et de débat sur les actions et leurs modalités.

¹ Comme Sellamna le montre, une telle vision relève d'un paradigme communicationnel un peu illusoire dans des sociétés hiérarchisées et clientélistes, et dans des interfaces où les décalages de pouvoir sont si flagrants.

« L'empowerment » se joue dans les dispositifs institutionnels, plus que dans les enquêtes et les réunions

Renforcer la capacité des populations et de leurs représentants à peser sur les mécanismes des projets de développement relève en fait davantage de l'action politique et institutionnelle que du seul dialogue ouvert et apprenant. C'est à travers des changements dans les règles du jeu qui déterminent le cours de l'action, à travers des modifications significatives des modes de contrôle des décisions et des flux financiers, qu'un déplacement des pouvoirs peut avoir lieu. Séparation du technique et du financier, distinction entre appui à la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des actions, mise en place de fonds de développement cogérés par des représentants des populations, travail avec les « bénéficiaires » sur les budgets et les plans de financement, association de leurs représentants locaux aux appels d'offres restreints pour la réalisation des travaux les concernant et à la réception des ouvrages ; sont autant de pistes actuellement explorées dans ce sens. Sans être toujours dépourvues d'ambiguïtés, ces démarches ont l'avantage de s'attaquer à la logique même de la mise en œuvre des projets sur le terrain et de travailler à la construction de dispositifs institutionnels plus sains, promouvant des instances de débat et l'institutionnalisation de l'implication des populations dans les règles et les procédures liées aux actions qui les concernent.

Des pratiques exigeantes, parfois déstabilisantes

Face aux tendances lourdes du système d'aide, pour donner aux populations un peu plus de maîtrise des choix et des processus, et contribuer à ouvrir le jeu social, il faut un sens politique et une rigueur méthodologique que le flou conceptuel autour de la « participation » ne contribue guère à développer. Mettre en œuvre une approche « participative » est une tâche exigeante pour les agents de développement ou les chercheurs impliqués, en termes de savoir-faire, d'implication personnelle, de remise en cause des routines professionnelles. Cela demande de considérer les populations locales comme de réels interlocuteurs et de les reconnaître comme acteurs sociaux, inscrits dans des réseaux d'inégalités et de dépendance. Cela exige du temps, une qualité d'écoute et de dialogue dont les agents de développement sont souvent peu familiers, davantage habitués aux réunions de « sensibilisation » au cours desquelles il faut convaincre les « bénéficiaires » que ce que l'on a décidé va dans leur intérêt. Cela oblige à affronter la diversité des intérêts et à accepter qu'une opération de développement ne soit pas une réponse naturellement consensuelle à des problèmes techniques. Cela demande une capacité d'initiative et de décision, loin du confort des méthodologies standards. Il faut se donner des exigences d'efficacité concrète pour soutenir les choix des populations, ce qui s'oppose souvent, tant aux mécanismes socio-politiques locaux qu'aux logiques internes du système d'aide. Mais l'intervenant, bien qu'il puisse être déclencheur, n'étant qu'un exécutant en bout de chaîne, il faut aussi qu'il soit soutenu objectivement par le commanditaire dans cette voie, et d'un bout à l'autre du processus.

De telles approches se révèlent profondément déstabilisantes pour certains agents de développement et cadres de projets, dont la culture professionnelle est fondée sur la maîtrise d'un savoir technique et l'idée d'un développement neutre et consensuel (Maïzi, 1999 : 15-16 ; dans cet ouvrage), surtout s'ils n'ont pas été préparés à une telle responsabilité.

De la même façon, ce sont parfois les populations elles-mêmes qui restent en retrait, face aux risques et enjeux soulevés par l'engagement du projet ou aux incertitudes liées à une démarche trop novatrice (White, 1996).

Reconnaître la diversité des intérêts, prendre en compte les rapports de pouvoir : deux défis

Postuler l'hétérogénéité des intérêts et le caractère problématique de l'action collective est à la fois plus réaliste sociologiquement, et plus opératoire, que postuler une communauté d'intérêt donnée *a priori* et une neutralité du système d'aide. Considérer les acteurs locaux, comme individus de chair et d'os, et non pas comme catégorie abstraite (les paysans, les femmes, etc.), oblige à prendre en compte la diversité des logiques d'acteurs (au sein de la société locale comme des dispositifs d'intervention : les agents de développement sont aussi des acteurs !), tout comme la diversité des intérêts (matériels, politiques, symboliques, etc.) en jeu dans l'intervention.

Mais cela oblige à admettre que, d'une part les choix de développement sont davantage le résultat de choix politiques (explicites ou implicites) et d'arbitrage entre des rapports de force, que « les » solutions rationnelles et consensuelles issues d'une étude objective ou d'un débat libre au sein de la société locale. D'autre part, la résultante d'une action n'est pas tant ce qui était prévu au départ, que le fruit contingent des interactions entre acteurs¹. Admettre tout ça, c'est aussi accepter que les agents de développement ne sont plus là pour appliquer ou expliquer une méthodologie standardisée : ils ont à promouvoir et à organiser le choix de priorités, parmi des aspirations ou des revendications contradictoires (ou au moins concurrentes en termes de moyen et de calendrier), mais toutes aussi légitimes les unes que les autres. Ils ont à gérer la contradiction entre l'ambition d'associer tous les acteurs (y compris et surtout les groupes sociaux marginalisés) et les logiques sociales inégalitaires de leurs interlocuteurs. Outre un problème conceptuel dans une culture développementiste fondée sur l'illusion de la neutralité, ceci soulève aussi de réels problèmes méthodologiques, sur la façon d'animer les processus de négociation entre acteurs afin de construire progressivement des compromis explicites.

Il n'y a pas de recette, d'autant que les rapports sociaux, les modes de communication et de négociation entre acteurs diffèrent d'une société à l'autre. Une telle démarche relève nécessairement du savoir-faire et de l'intuition. Mais quelques principes méthodologiques peuvent aider les intervenants à assumer cette responsabilité. L'attention portée aux logiques d'acteurs, la sensibilité pour les enjeux de pouvoir, la capacité à entretenir un échange avec les différents groupes d'acteurs sans s'enfermer dans un face-à-face avec ses interlocuteurs privilégiés, en font partie². C'est là une des limites de fond des PRA, qui peuvent être utiles pour mettre en lumière des aspects relativement neutres des réalités locales, mais ne permettent pas de mettre à jour les dimensions de la vie sociale (Mosse, 1998a : 15-18). Plus qu'une multiplication de méthodes normatives, des analyses rigoureuses de processus d'intervention et des jeux d'acteurs qu'ils suscitent sont nécessaires, pour progressivement avancer sur ces questions. Mobilisant un regard de sciences sociales sur les jeux d'acteurs suscités par l'intervention, les démarches de suivi de processus (Mosse, Farrington and Rew eds, 1998 ; Mosse 1998 b; Kleitz, 1995) peuvent être d'une grande utilité pour aider une

¹ Cf. les travaux récents d'anthropologie du développement, qui éclairent les jeux d'acteurs autour des projets (Olivier de Sardan, 1995 ; Jacob et Lavigne Delville dir, 1994 ; Mongbo, 1995 ; Berche, 1996 ; Chauveau coord., 1997 ; Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan eds, 2000).

² Cf. Enda-Graf (1995), pour une excellente analyse d'un conflit foncier lié à un aménagement de bas-fond : les interlocuteurs locaux voilaient à l'équipe d'Enda-Graf l'enjeu du conflit, l'amenant à s'enfermer dans le blocage. Ce sont des entretiens individuels informels avec l'ensemble des acteurs, à l'occasion d'une suspension du chantier, qui lui a permis de comprendre ce qui se passait, et d'engager un processus de négociation, plus complexe que s'il avait été posé dès le départ.

équipe projet à mieux appréhender les situations sociales dans lesquelles elle intervient, à lire les effets de ses pratiques et les enjeux qu'elles suscitent, et à ajuster sa stratégie d'intervention.

Tout n'est pas possible partout et tout de suite ... préciser les ambitions de la « participation » et ses modalités concrètes

Il y a en fait, nous semble-t-il, deux types de conditions à la mise en œuvre effective de démarches participatives. L'une renvoie à la sensibilité et aux capacités des agents impliqués, l'autre aux conditions institutionnelles. Les démarches MARP/PRA mettent l'accent sur les premières, et promeuvent les exercices Marp comme moyen de faire découvrir aux cadres du développement la richesse des savoirs paysans, de les mettre dans une démarche d'écoute et d'apprentissage. La pratique de l'enquête de terrain est sans conteste un excellent moyen pédagogique, pour peu que les conditions qui ont fait un réel apprentissage soient réunies¹.

Mais en fait, les secondes sont tout aussi déterminantes : le contexte sociopolitique national et local, les logiques propres de l'institution, la politique du bailleur et ses procédures déterminent largement le champ des possibles. Une démarche de renforcement des pouvoirs exige un engagement et un soutien clair de la part du commanditaire ou du siège de l'opérateur. La bonne volonté ne suffit guère face au poids des logiques institutionnelles, et le changement au sein des institutions est quelque chose de difficile à promouvoir (Crozier et Friedberg, 1977) et ce n'est pas le mandat des utilisateurs des Marp et Pra. De telles pratiques professionnelles ne sont en effet réellement envisageables que dans des contextes institutionnels porteurs : là où la programmation laisse une certaine souplesse, où les responsables locaux du projet disposent d'une marge d'autonomie reconnue, où la gestion d'équipe n'est pas trop hiérarchique. Sinon, les contraintes des bailleurs, les priorités de l'opérateur, les démarches standardisées, ont toutes les chances de s'imposer, quelle qu'aient été par ailleurs la qualité des exercices de diagnostic participatif initiaux et l'engagement personnel des équipes de terrain.

Préciser les objectifs que l'on donne à la « participation », en fonction d'un contexte institutionnel donné et des ressources humaines disponibles, est essentiel pour se donner des objectifs réalistes. Une démarche de renforcement des pouvoirs des paysans n'est pas toujours possible. Mieux vaut des ambitions limitées mais effectives, mises en œuvre de façon cohérente, qu'un discours tellement général qu'il perd tout caractère opératoire. Un institut public de recherche qui discute ses priorités avec les structures de développement et débat avec les producteurs des résultats d'essais en milieu paysan joue son rôle au service des agriculteurs. Une simple consultation préalable à la définition d'un projet n'est pas à rejeter, si elle est faite sérieusement, par des personnes suffisamment expérimentées pour être capables de percevoir les aspirations et les transformer en offre de projet : une bonne consultation « extractive » vaut souvent mieux qu'un médiocre diagnostic participatif !

Au lieu d'en rester à un discours normatif et théorique sur ce que devrait être une « vraie » participation, il faut définir clairement les modalités effectives de « participation » dans lesquelles l'institution d'appui est prête à s'engager, préciser et qualifier les différents modes d'interactions prévisibles entre l'institution (ou le projet), les « populations » et leurs représentants (ce qui demande de raffiner un vocabulaire bien pauvre) ; anticiper sur la façon dont ces interactions peuvent se dérouler au cours de l'action.

¹ Cf. Olivier de Sardan, 1991. Et les introductions des parties II et III.

BIBLIOGRAPHIE

- Berche Th., 1996, *Anthropologie et santé publique en pays dogon*, Paris, Apad/Karthala
- Bierschenk Th., Olivier de Sardan J.P., 1998, « ECRIS ; enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques », in Bierschenk Th., Olivier de Sardan J.P. (éds), *Les pouvoirs au village ; le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, pp. 253- 272.
- Bierschenk Th., Olivier de Sardan J.P. et Chauveau J.P. éds., 2000, *Courtiers en développement ; les villages africains en quête de projets*, Paris : Apad/Karthala, 328 pp.
- Bouju J., 1995, « Anthropologies parallèles : description d'une procédure d'Enquête Anthropologique Rapide » (E.A.R.) », *Bulletin de l'APAD* n°9 : 77-86.
- Castellanet Ch. et al, 1998, "La contribution de la recherche-action participative à l'émergence d'un projet collectif de développement durable sur la frontière amazonienne". in: Rossi G., Lavigne Delville P. and Narbeburu D. (coord.). *Sociétés rurales et environnement*. Karthala/ Regards/GRET. Paris, pp 281-300.
- Castellanet Ch., 1999, « *Les plates-formes de négociation* » entre usagers des ressources naturelles , *expérimentation avec des municipalités du front pionnier amazonien* », Document de travail Direction Scientifique n°1, 40 p.
- Castellanet C., 2000, "Le PAET en Amazonie brésilienne: diagnostic et participation paysanne dans un programme de recherche-action négociée". In: Lavigne Delville *et al.*, (eds) *Les enquêtes participatives en débat*. Karthala/Gret/Icra.
- Cernea M.M. ed. 1998, *La dimension humaine dans les projets de développement, les variables sociologiques et culturelles*, Paris, Karthala. (traduction révisée de *Putting people first*, 2nde édition, 1995).
- Chambers, R, A. Pacey & L.A. Thrupp (eds.) 1989. *Farmer First. Farmer Innovation and Agricultural Research*. London: Intermediate Technology Publications.
- Chauveau J.P. et Lavigne Delville Ph., 1998, "Communiquer dans l'affrontement : la participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés" in Deler et al, dir., *ONG et développement : du nord aux suds*, Paris, Karthala, pp. 193-214.
- Crozier M. et Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système* Seuil, Paris, rééd. Points 1981, 500 p.
- Daane J.R.V. et Mongbo R.L., 1991, « Peasant influence on development projects in Benin : a critical analysis » *Genève-Afrique* vol 29, n°2 : 49-76.
- Dubet F., 1994, *Sociologie de l'expérience*, Paris, Seuil, 273 p.
- Dumas A., 1983 « Participation et projets de développement » dossier : La participation populaire locale, in *Revue Tiers-Monde*, t.XXIV, n°95, juil-sept. : 513-536.
- Enda-Graf, 1995, *La ressource humaine, l'avenir des terroirs*, Paris, Karthala.
- Floquet A. et Mongbo R., 2000, « Production de connaissances et de consensus pendant les MARP et au-delà », in: Lavigne Delville *et al.* (éds) *Les enquêtes participatives en débat*. Karthala/Gret/Icra.

- Gueye B. et Schoonmaker-Freudenberg K., 1991, *Introduction à la méthode accélérée de recherche participative (Marp ; Rapid Rural Appaisal), quelques notes pour appuyer une formation pratique*, Londres, IIED. 70 p.
- Guijt I. et van Veldhuizen L., 1998, *Quels outils pour l'agriculture durable ? analyse comparée des méthodes participatives*, Programme Zones Arides, Dossier n°79, Londres, IIED, 36 p.
- Huntington S.P., J., 1976, *No easy choice : political participation in developing countries*, Cambridge, Harvard UP.
- Hussein K., 1995, « Participatory ideology and practical development : agency control in a fisheries project, Kariba lake », in Nelson N. et Wright S. eds., 1995, *Power and participatory development ; theory and practice*, pp.170-180.
- Jacob J.P. et Lavigne Delville Ph. dir., 1994, *Les associations paysannes en Afrique, organisations et dynamiques*, Paris/Genève, Apad/Karthala/IUED.
- James W. , 1999, « Empowering ambiguities », in Cheater A. ed. *The Anthropology of Power ; Empowerment and disempowerment in changing structures*, London and New York, Routledge, pp. 13-27.
- Jobert B., 1983, « Clientélisme, patronage et participation populaire » in *Revue Tiers-Monde*, t.XXIV, n°95, juil-sept. : 537-556.
- Kleitz G., 1995, « Suivre et piloter les processus de développement », *La lettre du réseau Recherche-développement* n°22, p. 20-24.
- Lane J., 1995, « Non governmental organizations and participatory development : the concept in theory versus the concept in practice », in Nelson N. et Wright S. eds., 1995, *Power and participatory development ; theory and practice*, pp. 181-191.
- Lavigne Delville Ph. et Camphuis N., 1998, *Aménager les bas-fonds dans les pays du Sahel, guide d'appui à la maîtrise locale*, Paris, Gret/Coopération française/CTA, 527 p.
- Lavigne Delville Ph., 1998, « Environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l'interface » in Rossi G., Lavigne Delville Ph. et Narbeburu D. dir. *Sociétés rurales et environnement*, GRET/REGARDS/KARTHALA, pp. 381-394.
- Lavigne Delville Ph., 1999, *Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique*, Documents de travail de la Direction Scientifique, Gret, 23 p. (www.gret.org/ressources en ligne)
- Lavigne Delville, Ph., Sellamna, N. and Mathieu, M. (éds), 2000, *Les enquêtes participatives en débat: ambitions, pratiques, enjeux*. Paris/Montpellier, Karthala/GRET/ICRA.
- Lecomte B, 1986, *L'aide par projets, limites et alternatives*, Etudes du Centre de développement de l'OCDE, Paris, OCDE
- Liu M., 1997, « La validation des connaissances au cours de la recherche-action », in Albaladejo et Casabianca eds., *La recherche-action, ambitions, pratiques, débats*, INRA, p. 183-196.
- Māzi-Moity P., 1999, *Participation et exclusion dans un projet de développement en Guinée*, Working Papers on African Societies n°37, Das Arabische Buch, 16 p.
- Marchant C., 1991, *De l'aide au contrat, Coll. Ateliers du développement*, Paris, Syros.

- Mathieu M., 2000, « Projets de développement et corruption. Prédilections et effets d'entraînement », in Blundo G. dir. *Monnayer les pouvoirs ; espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Nouveaux Cahiers de l'IUED n°9, pp. 123-156.
- Mondain-Monval J.F., 1993, *Diagnostic rapide pour le développement agricole*, coll. Le point sur..., GRET/Ministère de la Coopération.
- Mongbo, R. 1995. *The Appropriation and Dismembering of Development Intervention. Policy, Discourse and Practice in the Field of Rural Development in Benin*. Wageningen: The Agricultural University of Wageningen (doctoral dissertation).
- Mosse D., 1995a, 'People'knowledge' in project planning : the limits and social conditions of participation in planning agricultural development, Agricultural research and extension network, paper n°58, ODI, London, 35p.
- Mosse D., 1995b, « Local institutions and power : the history and practice of community management of tank irrigation systems in South India », in Nelson N. et Wright S. eds., 1995, *Power and participatory development ; theory and practice*, pp.144-156.
- Mosse D., 1998a, « Process oriented approaches to development practice and social research », in Mosse, Farrington and Rew eds, *Development as process, concepts and methods for working with complexity*, London, ODI/Routledge, pp. 3-30.
- Mosse D., 1998 b, « Process documentation research and process monitoring : cases and issues », in in Mosse, Farrington and Rew eds, *Development as process, concepts and methods for working with complexity*, London, ODI/Routledge, pp. 31-53.
- Mosse D., Farrington J. and Rew A. eds., 1998, *Development as process; concepts and methods for working with complexity*. London, Routledge/ODI.
- Naudet J.D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, Club du Sahel/OCDE.
- Ndione E., 1995, *Dakar, une société en grappe*, Dakar/Paris, Enda-Graf/Karthala.
- Nelson N. and Wright S., « Introduction : participation and power », in Nelson N. et Wright S. eds., 1995, *Power and participatory development ; theory and practice*, pp. 1-18.
- Nelson N. et Wright S. eds., 1995, *Power and participatory development ; theory and practice*, London, Intermediate Technology Publications, 225 p.
- Olivier de Sardan J.P., 1991, « Savoirs populaires et agents de développement », in Olivier de Sardan J.P. et Paquot E. dir. *D'un savoir à l'autre, les agents de développement comme médiateurs*, Paris, GRET/Ministère de la Coopération, pp.17-42.
- Olivier de Sardan J.P., 1995, *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD/Karthala.
- Pottier J., 1991, *Representation and accountability : understanding social change through rapid appraisal*, Dpt of Social Anthropology, SOAS, Univ of London, draft, 27 p.
- Pottier, J. 1997. "Towards an Ethnography of Participatory Appraisal and Research". In: Grillo, R.D. & R.L. Sirrat (eds.) *Discourses on Development. Anthropological Perspectives*, Oxford and New York, Berg: 203-227.
- Ruault, C., 1996, *L'invention collective de l'action, initiatives d'agriculteurs et développement local*, Paris, L'Harmattan.

Schoonmaker Freudenberger, M. et K., 1993, « *Champs, jachère et flexibilité* », *la gestion des ressources naturelles à Ndâme Mor Fademba, Sénégal; Résultats d'un étude réalisée selon la MARP* », Londres, IIED, 53 p.

Sconnes I. and Thompson J. eds, 1994, *Beyond Farmer First ; rural people's knowledge, agricultural research and extension practice*, London, Intermediate Technology Publications.

Touraine A., 1978, *La voix et le regard*, Paris, Seuil.

Waters-Bayer A. et Bayer W., 1995, *Planification avec des pasteurs, Marp et au-delà, un compte-rendu de méthodes centré sur l'Afrique*, GTZ, division 422, Elevage, services vétérinaires et pêche, 185 p.

White S., 1996, « Depoliticising development : the uses and abuses of participation », *Development in Practice*, vol 6, n°1 : 6-15.

Wright S. and Nelson N., 1995, « Participatory research and participant observation : two incompatible approaches », in Nelson N. et Wright S. eds., 1995, *Power and participatory development ; theory and practice*, London, Intermediate Technology Publications, pp. 43-59.

LES METHODES PARTICIPATIVES APPLIQUEES A LA MICROFINANCE : ANALYSE D'UNE EXPERIENCE AVEC LA METHODOLOGIE D'ETUDE DE MARCHÉ DE MICROSAVE-AFRICA

EMMANUELLE BOUQUET*, BONNIE BRUSKY** ET SOLENE MORVANT***

Cette contribution est un extrait de l'article : « Les méthodes participatives appliquées à la microfinance : analyse de deux expériences avec la méthodologie d'étude de marché de MicroSave-Africa », à paraître dans le rapport « Exclusion et liens financiers », Centre Walras ; Paris : Economica, septembre 2003.

La participation est reconnue par les acteurs du développement comme le moyen d'impliquer les populations-cibles dans la définition de leurs propres besoins. S'il est indéniable qu'il « existe plusieurs réalités et [que] celle des participants doit être prise en compte » (Chambers, 1997)¹, le concept de participation pose un certain nombre de problèmes, ne serait-ce que parce qu'il présente des contours mal définis.

La participation en tant que technique d'enquête (entretiens de groupes) s'entend essentiellement comme un moyen de collecter des informations fiables en un temps (et pour un coût) limité. La recherche-action lui accorde aujourd'hui une place privilégiée, notamment dans la définition et l'application des méthodes de « diagnostic participatif ». L'engouement suscité par la participation a ainsi engendré l'émergence de différentes méthodes dites participatives, qui visent à collecter des informations directement auprès des publics concernés tout en renforçant l'implication de ces derniers dans le processus de recherche. Cependant, la participation n'est pas en soi une garantie de validité scientifique (Lavigne Delville, 2000)² et elle peut engendrer des dérives lorsqu'elle est mal employée ou couplée à un discours idéologique populiste.

Dans un sens plus large, la participation peut renvoyer à une volonté de dépasser le modèle dominant de transfert vertical de technologies qui a prévalu jusque dans les années 1970. Elle implique alors un changement de fond dans la pratique des acteurs du développement. Mais la portée de cette évolution peut varier considérablement, allant d'« un simple aménagement des démarches afin de légitimer une action et à en diminuer le coût » à un « changement réel des rapports entre « populations » et « intervenants » (Lavigne Delville, 2000)³.

Des méthodes standardisées d'évaluation et de recueil de données reposant sur le principe participatif ont été introduites récemment dans le domaine de la microfinance. C'est par exemple le cas de la méthode d'étude de marché participative développée par MicroSave Africa (MSA).

* Responsable de la recherche appliquée à l'Association mexicaine des unions de crédit du secteur social (AMUCSS) jusqu'en décembre 2002. Actuellement consultante indépendante en microfinance, basée au Mexique.

** Consultante indépendante en Microfinance, basée au Brésil.

*** Doctorante en sciences économiques au Centre Walras, université Lumière Lyon 2.

¹ Chambers R., *Whose reality counts? Putting the first last*, Intermediate technology publications, 1997, 297 p.

² Lavigne Delville (sous la direction de) et al. *Les enquêtes participatives en débat. Ambitions, pratiques et enjeux*. Paris : Karthala ; GRET-ICRA, 2000, 543 pages.

³ *ibid* page 6

MSA propose une série d'outils qualitatifs de collecte et d'analyse d'informations relatives aux clients/associés des institutions de microfinance (IMF)¹. L'approche MSA relève d'une double filiation. La première renvoie aux approches marketing de la microfinance, selon lesquelles la concurrence croissante entre les IMF nécessite de porter une plus grande attention aux clients et de les consulter sur leurs besoins en matière de produits financiers, afin d'augmenter les perspectives de pérennité de l'institution dans son environnement concurrentiel. La deuxième renvoie aux approches participatives. La méthodologie repose sur deux techniques participatives : des groupes de discussion orientés par un guide d'entretien préalablement établi (« focus group ») et une série² d'instruments de type « Participatory Rapid Appraisal » (PRA)³. Par ses références et ses emprunts méthodologiques, l'approche MSA relève de la famille des PRA, tout en s'inscrivant un peu en marge de celle-ci. En effet, ses concepteurs en ont circonscrit à la fois le champ (spécifique à la microfinance) et l'ambition (délimitation des problématiques abordées autour du thème « étude de marché »). L'objectif central est d'aider les IMF à mieux adapter leurs produits ou leurs modalités d'intervention aux besoins de leurs clients/associés.

L'objectif de cet article est d'évaluer dans quelles conditions une approche participative telle que MSA a un sens pour une IMF, ou pour le secteur de la microfinance en général, en reprenant les grands axes de la problématique présentée plus haut (validité de la participation comme technique de collecte d'information et implications en termes de redéfinition des relations entre IMF et bénéficiaires). On abordera cette question à travers l'étude d'une expérience menée au Mexique, dans laquelle les auteurs de l'article ont été directement impliqués. Cette expérience correspond à l'une des possibles applications des outils MSA : notre étude visait en effet à évaluer et à adapter des produits financiers existants. Un autre champ d'application possible de ces outils consisterait en une étude exploratoire de la demande potentielle pour des produits de microfinance.

L'article examine dans une première partie comment la collecte de l'information, dans le cadre d'entretiens de groupe, est réalisée dans (et est déterminée par) un contexte social construit. La problématique sous-jacente renvoie à la manière d'assurer le contrôle de la qualité de l'information produite à partir d'une méthode participative telle que la méthode MSA. Dans ces conditions, la prise en compte et la maîtrise des conditions de production de l'information à chaque étape du processus sont particulièrement déterminantes pour assurer la validité et la pertinence des conclusions de l'étude.

La deuxième partie explore les dimensions et les enjeux du caractère participatif des outils MSA, notamment dans quelle mesure la méthodologie offre à l'IMF des outils pour la réflexion stratégique et la prise de décision opérationnelle, et comment elle peut contribuer à une redéfinition des relations entre les IMF et leurs bénéficiaires. Le positionnement initial de MSA vis-à-vis de la démarche participative consiste essentiellement à la considérer comme une méthode de collecte d'information adaptée à la spécificité des populations-cibles (populations pauvres, rurales, etc.), et efficace en termes d'analyse coûts-bénéfices pour l'IMF, dans un objectif de définition ou d'adaptation de ses produits financiers. Il est

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie MSA, se reporter au site internet : www.MicroSave-Africa.com

² La méthodologie est en constante évolution. Depuis son lancement le nombre d'outils est passé de 13 à 19.

³ Le diagnostic de type participatif peut être décrit comme un outil par lequel des personnes (les participants), avec l'assistance des facilitateurs, collectent et analysent eux-mêmes des informations sur leur vie et leur communauté. Citation extraite et traduite par les auteurs de : MicroSave-Africa, CGAP/DFID/UNDP *Initiative*, « Participatory Rapid Appraisal for Microfinance – A Toolkit ; Page 1.

cependant possible d'envisager un cadre d'application potentiel plus large, moyennant certaines adaptations.

Encadré 1 : Mexique - présentation de l'étude

L'étude mexicaine a été commanditée par l'Association Mexicaine d'Unions de Crédit du Secteur Social (AMUCSS). L'AMUCSS est un réseau national d'institutions financières rurales, qui intervient notamment dans l'opération et le suivi de petites coopératives rurales d'épargne et de crédit, les Microbanques. L'étude MSA, réalisée au niveau de 2 microbanques, avait pour objectif d'évaluer le niveau de satisfaction des associés vis-à-vis du crédit solidaire (unique produit de crédit proposé initialement aux associés), ainsi que d'explorer les caractéristiques de la demande de crédit individuel. Soulignons que ce produit de crédit existait déjà puisque les promoteurs/agents de crédit des microbanques avaient commencé, de manière plus ou moins improvisée, à le proposer à certains associés quelques mois avant le démarrage de l'étude. Afin de sensibiliser le personnel des microbanques à l'intérêt d'une démarche permanente, active et structurée d'écoute et de dialogue avec les associés, un responsable régional ainsi que plusieurs promoteurs¹ ont également été conviés à assister en tant qu'auditeurs aux groupes de discussion ainsi qu'à participer aux séances de restitution et d'analyse. L'étude s'est appuyée sur 2 outils de PRA :

(1) *Catégorisation des attributs du produit*, qui permet aux associés de lister, de discuter et de hiérarchiser les différentes composantes d'un produit financier, en l'occurrence le crédit ; il s'agissait ici d'identifier les principales causes de satisfaction et d'insatisfaction relativement au crédit solidaire, et d'évaluer dans quelle mesure un produit de crédit individuel permettrait ou non de mieux répondre aux attentes des associés ;

(2) *Matrice de services financiers*, généralement associée à une catégorisation des préférences relatives, qui permet aux associés d'identifier et de discuter les différentes options d'accès aux services financiers, ainsi que d'établir un classement des principales options, sur la base des attributs du produit identifiés avec l'outil précédent ; l'objectif était d'évaluer le positionnement des microbanques face à la concurrence locale, et notamment le risque de désertion.

L'étude a également inclus la tenue de « focus groups » afin de trianguler l'information et d'explorer certains thèmes adjacents (notamment la compréhension par les associés de la nature et des règles de fonctionnement de leur microbanque). La durée de chaque entretien de groupe PRA ou « focus groups » a été comprise entre 1 heure 30 et deux heures, le nombre de consultants a permis de constituer deux équipes afin de réaliser simultanément deux entretiens de groupe.

L'équipe était constituée de quatre consultants ayant reçu la formation MSA, dont trois extérieurs à l'AMUCSS : un consultant indépendant ; une personne rattachée à une structure de recherche et un salarié d'une importante ONG intervenant dans le domaine de la microfinance. En outre, l'équipe était accompagnée d'observateurs plus ou moins proches de l'AMUCSS. Le travail de terrain s'est déroulé sur une période de 10 jours, et a permis de réaliser 25 entretiens de groupe correspondant à un total de 183 associés, dont 76 femmes.

I - UNE COLLECTE DE L'INFORMATION REALISEE DANS UN CONTEXTE SOCIAL CONSTRUIT

S'appuyant sur des outils participatifs, à l'occasion d'échanges avec les populations bénéficiaires d'un programme, le chercheur va recueillir et transmettre aux commanditaires de l'étude (IMF, bailleur) l'information émanant de ces populations. Cependant, comme le soulignent Hitimana et Hussein (2000)², le chercheur ne constitue pas un canal neutre de transmission d'une information qui « préexisterait à l'enquête ». Au contraire, l'information

¹ Sur la base d'une permutation des promoteurs afin qu'ils n'assistent pas aux groupes de discussions impliquant leur propre microbanque.

² Hitimana L., Hussein K., La MARP en pratique, l'expérience d'une équipe multidisciplinaire au sud-est du Burkina Faso. In Lavigne Delville (sous la direction de) et al. 2000, op. cit., Page 179.

est générée dans un contexte social construit. En d'autres termes, l'information obtenue (sa quantité, sa fiabilité, et sa pertinence au regard d'objectifs opérationnels) va dépendre des conditions dans lesquelles elle aura été collectée.

La méthodologie MSA démontre une claire conscience du problème de la production et de la validation de l'information, et fournit une série de réponses (types d'outils, axes de formation des modérateurs, recommandations relatives à la préparation et à la réalisation de l'étude, etc.) visant à maîtriser autant que possible un certain nombre de facteurs déterminants, tant logistiques que techniques. L'objectif de cette partie n'est pas d'en fournir la liste exhaustive, mais plutôt d'attirer l'attention sur quelques points spécifiques qui nous sont apparus particulièrement importants, ou problématiques, lors de la mise en œuvre de la méthodologie. Ces points s'articulent autour de trois aspects principaux : la création d'un espace de dialogue, la génération d'une discussion pertinente, et l'identification (suivie de la neutralisation) des sources de biais potentielles.

A - Créer un espace de dialogue

L'enjeu des réunions de groupe est d'établir un climat de confiance qui permette aux personnes présentes de s'exprimer avec un minimum de restrictions. La dynamique de la réunion risque en effet de se heurter à des barrières culturelles et sociales opposant le modérateur au groupe, voire les membres du groupe entre eux. Il est par ailleurs fondamental de fournir des garanties crédibles quant à la confidentialité des informations fournies par les participants. Ceux-ci doivent pouvoir exprimer librement leurs critiques sans craindre de représailles de la part du personnel de l'IMF (et en particulier les promoteurs/agents de crédit). La création d'un espace de dialogue et d'échange constitue un préalable indispensable à l'obtention d'une information la plus complète et fiable possible. L'entreprise n'est pas toujours facile, ne serait-ce que parce qu'elle relève de la combinaison de plusieurs facteurs interdépendants, intervenant à divers points du processus.

1. L'étape de l'invitation

La création d'un espace de dialogue commence dès l'étape de l'invitation. Les termes sous lesquels cette invitation est formulée revêtent une grande importance car ils contribuent à générer des attentes et déterminent en grande partie l'attitude initiale des participants à la réunion, comme l'illustre l'Encadré 2. Il est particulièrement important de préciser clairement la nature de la réunion (consistant à laisser la parole aux participants, et à écouter ce qu'ils ont à dire), d'autant plus que celle-ci se démarque des pratiques habituelles dans le monde de la microfinance (où il s'agit plutôt de donner quelque chose, information, crédit, etc.). Dans le cas contraire, les participants peuvent se sentir floués, ce qui compromet d'emblée la relation de confiance avec le modérateur.

Encadré 2 : Mexique - étape de l'invitation

Les responsables de l'étude avaient apporté du soin à la formulation des invitations écrites, afin de ne pas générer de fausses attentes. Pour des raisons d'ordre logistique, la remise des invitations aux associés a été confiée aux coordinatrices des deux microbanques concernées. Dans une des microbanques, la coordinatrice, craignant que les associés ne se présentent pas en nombre suffisant aux réunions, a accompagné la remise des invitations écrites d'un discours d'une teneur différente, expliquant que des experts allaient venir pour leur présenter en détail le fonctionnement de la microbanque. L'une des réunions a particulièrement souffert de ce malentendu initial. Le groupe était composé de femmes d'une communauté indienne particulièrement isolée et marginalisée. Lorsqu'il a été clair que l'objectif de la réunion n'était pas de fournir de l'information mais de se mettre à leur

écoute, plusieurs femmes ont exprimé leur déception et leur colère, et ont refusé de participer à l'activité PRA prévue. La modératrice a dû abandonner la PRA et a tenté (laborieusement) de regagner la confiance du groupe en les faisant parler de leurs difficultés économiques en tant que femmes, et de leur relation avec la microbanque. En définitive, il a été possible de générer un minimum d'information (notamment, mise en évidence d'un fort problème de communication de la microbanque vis-à-vis des femmes dans les communautés indiennes). La modération de ce groupe s'est avérée doublement problématique, car à cette première difficulté tenant aux conditions de l'invitation s'est ajoutée une deuxième tenant à la composition du groupe et sa pertinence par rapport au thème de recherche (voir Encadré 5).

2 - Le cadre physique de la réunion

Le cadre dans lequel se déroule la réunion joue un rôle important dans la création d'un espace de dialogue. Il s'agit en premier lieu de garantir la confidentialité, mais aussi d'organiser l'espace de façon à faciliter les échanges entre les participants et le modérateur. En zones rurales, le réflexe de retranchement des participants sur eux-mêmes ou entre eux (dans les groupes de femmes, notamment) impose à l'équipe d'attacher une grande vigilance au positionnement des personnes, afin de favoriser les échanges et d'éviter l'auto-exclusion.

3 - Anticiper les problèmes de participation : clivages sociaux, clivages de genre, langues vernaculaires

Une connaissance préalable (même sommaire) des caractéristiques sociales des clients/associés de l'IMF permet d'anticiper d'éventuels problèmes de participation liés à des clivages au sein des groupes. Par exemple, dans l'étude mexicaine, l'équipe a pris soin de travailler séparément avec les associés provenant d'un milieu urbain/périurbain, et avec les associés vivant en communautés rurales. Le clivage s'exprimait ici à la fois en termes économiques (types d'activités et niveaux de revenus) et en termes « ethniques » (métis versus indiens). Par ailleurs, en zones rurales, il s'est avéré nécessaire de constituer des groupes non mixtes, en raison de la position traditionnellement subordonnée des femmes dans les réunions publiques.

Enfin, l'exemple de l'étude mexicaine illustre une difficulté spécifique des approches participatives dans des régions caractérisées par la présence de langues vernaculaires, non parlées par l'équipe de recherche. La méthodologie MSA considère l'intervention d'un interprète comme un obstacle quasiment insurmontable à l'expression spontanée de chacun des participants et surtout à la génération d'une dynamique de groupe pertinente, et préconise par conséquent de privilégier des groupes parlant la même langue que le modérateur. Cependant, lorsque les personnes monolingues constituent un sous-groupe important pour l'IMF (en nombre ou en termes de cible), il n'est pas envisageable de les exclure du processus de recherche participative. Dans le cas particulier de l'AMUCSS, l'alternative consistant à former des équipes de recherche bilingues était irréalisable en raison de problèmes de coût (il aurait fallu constituer une équipe par région linguistique) et surtout d'adéquation des profils de compétence des membres de l'équipe.

4 - Positionnement de l'équipe de recherche

L'accueil des participants et le démarrage de la réunion interviennent de façon directe et cruciale dans l'établissement d'un espace de dialogue (et permettent éventuellement de redresser une situation difficile, ou compromise par des erreurs commises aux étapes antérieures). Les premiers contacts entre les participants et l'équipe de recherche sont décisifs,

l'objectif étant de « briser la glace » tout en s'assurant que les objectifs de la réunion sont compris et acceptés par tous. Le succès de l'entreprise dépend essentiellement de l'expérience et de la sensibilité du modérateur.

La présentation orale de chacun (chercheurs et participants) facilite la personnalisation des échanges. Il s'agit notamment de convaincre chaque participant qu'il a sa place dans le groupe, que sa participation est importante, et que chacune de ses contributions sera accueillie sans jugement de valeur et avec grand intérêt.

Le modérateur doit également réussir à se positionner dans le rôle d'une personne à l'écoute, désireuse d'apprendre des participants et non de leur enseigner quoi que ce soit. Notre expérience montre que l'exercice est délicat, la tentation d'inverser les rôles se manifestant à la fois chez les participants (pour qui il est plus confortable, et plus habituel, d'être dans une position passive, et qui peuvent par ailleurs manifester une grande carence d'information, voir Encadré 2) et chez les modérateurs peu expérimentés ou mal formés (notamment lorsque la discussion peine à démarrer). La dimension ludique des outils de type PRA peut contribuer à faire descendre le modérateur du piédestal sur lequel les participants vont spontanément avoir tendance à le placer, mais là encore, les conditions matérielles de réalisation de l'activité ont leur importance (voir Encadré 3).

Encadré 3 : Mexique – PRA et positionnement du modérateur : laisser les participants s'appropriier les outils

Dans un premier temps, il a semblé plus simple aux modérateurs de gérer eux-mêmes les outils de la PRA sur les attributs du crédit. Après avoir noté sur des fiches les attributs jugés les plus pertinents par les participants, ils s'occupaient eux-mêmes de coller ces fiches sur le mur, en suivant l'ordre hiérarchique défini par les participants. Cette façon de faire (qui ne correspond pas aux instructions de la méthode MSA) contribue à replacer le modérateur dans le rôle de l'enseignant, debout face au tableau, et ne laisse pas suffisamment de latitude aux débats. Une fois la fiche collée par le modérateur à un endroit, elle tend à représenter « la bonne réponse », et il est peu probable que sa position soit contestée, même si le modérateur demande explicitement si tout le monde est d'accord. L'arrivée de la consultante certifiée par MSA dans la deuxième partie de l'étude a permis de rectifier l'attitude du modérateur. Celui-ci s'est retrouvé assis autour de la table, au même niveau que les participants, et s'il a continué à remplir lui-même les fiches, il les a ensuite remises aux associés, et ne les a plus touchées pendant le reste de la session, se contentant de faire parler les participants sur les choix qu'ils manifestaient au travers de tel ou tel classement. Nous nous sommes rendus compte qu'après une première étape d'hésitation de la part des participants (au départ, personne n'osait toucher les fiches, et les premières personnes à s'exprimer demandaient l'assentiment du modérateur), ceux-ci commençaient à s'approprier les fiches, les plaçant eux-mêmes dans l'ordre voulu, et qu'il y avait beaucoup plus d'interventions spontanées pour discuter la hiérarchisation des attributs. Les sessions sont devenues plus dynamiques et les discussions plus riches.

B - Générer une discussion pertinente

Si les questions présentées dans la partie précédente se révèlent fondamentales pour la bonne marche d'une étude basée sur les outils participatifs MSA, elles ne garantissent pas la pertinence de la discussion à l'égard du thème de la recherche. Celle-ci est tout d'abord conditionnée en amont par l'élaboration d'un cadre comprenant un jeu de questions et d'hypothèses, et par l'identification des outils appropriés. Au delà du choix des outils, il faut également veiller à l'adéquation entre les participants et le thème de discussion. Enfin, il est

nécessaire de garder à l'esprit que les outils PRA ne constituent qu'un moyen de générer une discussion, le risque étant de les gérer comme un fin en soi.

1 - Le cadre : questions, hypothèses et sélection des outils

Il est fondamental de bien identifier et définir la problématique qui détermine directement le choix des outils utilisés et sert par ailleurs de cadre à la collecte et à l'analyse de l'information. A ce titre, la question de la connaissance préalable du contexte, c'est-à-dire généralement des modalités d'intervention de l'IMF (y compris le vocabulaire utilisé), revêt une importance particulière. Puisque l'objectif final des études menées avec les outils MSA est, souvent, de développer un nouveau produit ou procéder à des modifications opérationnelles afin de mieux servir les clients/associés, il est impératif que le modérateur s'imprègne du fonctionnement de l'IMF pour pouvoir organiser le questionnement et collecter les informations pertinentes.

Encadré 4 : Mexique - cadre de recherche

Le projet de recherche servant de support à l'étude mexicaine a été formulé par la responsable de la recherche appliquée à l'AMUCSS. La question de la connaissance du contexte ne s'est donc pas posée à ce niveau. Dans la mesure où l'équipe de recherche était composée de trois autres personnes, extérieures à l'AMUCSS, des documents préparatoires ont été diffusés plusieurs semaines avant le début du travail de terrain. L'expérience montre qu'il aurait été profitable de réunir l'équipe de recherche un jour avant le démarrage du travail de terrain, afin de bien faire le point et de s'assurer que l'ensemble de l'équipe partageait la même conception du projet de recherche et les mêmes informations relatives au contexte. Par exemple, si l'objectif final pour l'AMUCSS répondait plutôt à une logique d'évaluation des produits de crédit existants, pour certains participants, il correspondait à la formulation concrète d'un produit financier nouveau. Par ailleurs, certains modérateurs ont mis plusieurs jours à adopter le vocabulaire en vigueur dans les microbanques, évoquant par exemple le concept de cycle de crédit, inexistant dans les microbanques, ou s'adressant aux associés sous le vocable de clients. Ces malentendus ont pu être identifiés et résolus au bout de quelques jours, mais il aurait mieux valu pouvoir les anticiper.

2 - Adéquation du groupe au thème et aux outils

Les barrières culturelles et sociales ne représentent pas les seuls obstacles à la communication. Il faut également s'assurer que l'expérience des participants va leur permettre de s'exprimer de manière pertinente sur le sujet déterminé par l'équipe. De même, la mise en œuvre adéquate de certains des outils va dépendre de conditions tenant à la composition du groupe.

Encadré 5 : Mexique – adéquation du groupe au thème et aux outils

Un premier exemple d'inadéquation du groupe au thème et aux outils de recherche concerne la session déjà évoquée en Encadré 2. Dans la mesure où l'invitation orale avait été formulée sous les termes d'une invitation à une réunion d'information, plus de la moitié des femmes présentes avaient été envoyées par leurs maris pour apprendre le fonctionnement de la microbanque. Les maris étaient associés de la microbanque, mais pas leurs femmes, lesquelles n'avaient donc pratiquement rien à dire sur les produits de crédit proposés par cette dernière.

L'expérience de l'AMUCSS permet également d'illustrer l'importance des effectifs pour la dynamique du groupe. D'une manière générale, l'effectif optimum pour un « focus group » ou une PRA tourne autour de 6 à 8 personnes. Dans un cas extrême, correspondant à un contexte périurbain, aucun associé invité ne s'est présenté, et un groupe de 4 personnes a été constitué in extremis avec des

associés présents à ce moment dans la microbanque. Par chance, le profil des associés leur a permis de s'exprimer de manière pertinente sur le sujet requis, mais leur nombre trop réduit a empêché de générer une véritable dynamique d'échange, hypothéquant par là-même la représentativité des résultats obtenus. A l'autre extrême, dans une communauté rurale, les associés se sont présentés en très grand nombre, certains s'étant déplacés alors même qu'ils n'avaient pas reçu d'invitation. Dans ce cas de figure, la méthodologie MSA préconise de s'excuser auprès de certains (notamment ceux qui n'ont pas été invités) et de donner la priorité à la constitution de groupes « gérables ». Compte tenu du contexte social et culturel des communautés indiennes au Mexique, il est extrêmement délicat (pour ne pas dire impensable) de procéder de la sorte, et nous avons préféré incorporer toutes les personnes présentes, en mettant à contribution les « observateurs-auditeurs » de l'équipe de recherche pour pouvoir constituer le plus de groupes possibles. Un groupe s'est néanmoins constitué autour d'une vingtaine de personnes, et s'est avéré extrêmement difficile à modérer, à la question du sureffectif s'ajoutant un problème de langue pour certains des participants, ainsi qu'un problème de méfiance initiale fréquente dans les populations indiennes.

3 - Maîtriser la phase du recrutement

Dans la plupart des cas, l'adéquation des groupes aux thèmes et aux outils de la recherche renvoie à la phase de recrutement. L'expérience mexicaine tend à montrer qu'il s'agit d'une étape décisive, qui devrait être suivie de très près, voire directement assurée, par les responsables de la recherche.

Encadré 6 : Mexique - les difficultés du recrutement

Pour le recrutement, la responsable de l'étude à l'AMUCSS s'en est remise aux coordinatrices des deux microbanques, après les avoir réunies pour leur expliquer l'objectif du projet ainsi que les principaux éléments à prendre en compte, et pour leur fournir une série de profils d'associés destinés à faciliter le processus de sélection et à éviter autant que possible les biais de sélection en faveur des « meilleurs associés ». L'idée était également de profiter de la connaissance fine des associés par les coordinatrices, en l'absence d'une base de données systématique consultable par quelqu'un d'extérieur. Le résultat a été globalement positif dans un des cas, clairement négatif dans l'autre, ce qui semble avoir été en lien direct avec le temps et le soin consacré à cette tâche. D'une manière générale, deux conclusions se dégagent de cette expérience. Tout d'abord, la phase d'identification des associés pertinents demande un travail assez lourd, qui ne devrait pas être confié directement aux opérateurs de l'IMF, lesquels sont souvent déjà surchargés de travail. S'il s'avère absolument impossible de faire autrement (en particulier si l'équipe de recherche n'est pas sur place), il faut au moins que le responsable de la recherche assure une supervision étroite du processus.

4 - Du bon usage du PRA

Les outils PRA présentent l'avantage d'être utilisables quel que soit le contexte (urbain, rural) ou le type de public (y compris des populations très pauvres ou illettrées). En mobilisant les participants autour d'une activité spécifique, les outils PRA permettent en général d'encourager la discussion tout en la maintenant focalisée sur un thème précis (ce qui limite le risque de digression et facilite le travail du modérateur). Cependant, face à certains groupes, la structure obligatoire du PRA peut aussi enfermer la discussion dans une dynamique figée et artificielle. Le modérateur doit alors être capable de faire preuve de flexibilité et sortir du programme initialement prévu (d'où l'importance de disposer d'un cadre de recherche solide, afin de pouvoir réorienter la réunion de manière productive) (voir Encadré 2). Un deuxième risque est que les outils deviennent pour le chercheur une fin en soi, l'unique objectif de la réunion, permettant de produire des résultats visuels (tableaux, matrices), et surtout que les résultats à ce stade soient confondus avec une restitution synthétique des informations

obtenues lors de l'entretien de groupe. Le modérateur doit au contraire garder constamment à l'esprit que la fonction première des outils PRA est de constituer un support à la communication verbale, et que leur intérêt principal réside non dans le résultat visuel mais dans le contenu des échanges, des débats, en un mot, du processus permettant d'aboutir à ce résultat. Il s'agit en particulier d'inciter les participants à dépasser les généralités afin d'obtenir des informations précises et approfondies, sur lesquelles l'équipe de recherche pourra s'appuyer par la suite pour produire des résultats synthétiques utilisables dans une optique opérationnelle (voir Encadré 7, et partie II).

Encadré 7 : Mexique - les limites de l'outil PRA *catégorisation des attributs du crédit*

L'expérience de l'AMUCSS avec la PRA *catégorisation des attributs du crédit* illustre le risque d'enfermement de la discussion, lié en l'occurrence au nombre excessif d'attributs (environ une dizaine) mis en avant par les participants. Nous nous sommes rendus compte que les participants peuvent éventuellement s'accorder sur le classement de 3-4 attributs. Au-delà, la discussion tend à se prolonger et à perdre de son intérêt, les participants pouvant s'enfermer dans une discussion peu productive visant à déterminer si tel attribut doit se trouver en position 7 ou 8. Par ailleurs, nous avons noté que les participants ne comprennent pas nécessairement l'exercice de hiérarchisation de la même façon que l'IMF. Pour l'IMF, il s'agit de savoir quels sont les éléments sur lesquels fournir le plus d'effort (par rapport à la concurrence, ou en termes de promotion etc.). Les participants ont plutôt tendance à les ordonner de façon chronologique dans leur processus de prise de décision, en tenant un raisonnement du type : « le plus important, c'est de savoir si on peut avoir accès au crédit ou non. Parce que si non, ce n'est même pas la peine de considérer les autres attributs. Ensuite, il faut savoir si c'est compliqué ou non d'obtenir un crédit (formalités), etc ». Il est par conséquent d'autant plus important de ne pas se focaliser exclusivement sur le résultat du classement, mais plutôt sur les discussions qui peuvent surgir entre les participants, relativement à chacun des attributs.

C - Identifier et « neutraliser » les sources de biais

Toutes les précautions prises pour créer un espace de dialogue et générer une discussion pertinente ne suffisent pas à garantir la fiabilité de l'information produite. Un certain nombre de biais, inhérents à la méthodologie d'entretien de groupe, ou liés au positionnement des différents acteurs en présence, peuvent être sources de distorsions.

1 - Représentativité des opinions exprimées

Une des principales consignes de MSA est de chercher à distribuer équitablement les opportunités et temps de parole (en établissant un équilibre entre les participants les plus réservés et les plus loquaces), et d'encourager la confrontation de points de vue différents. Cependant, pour Hitimana et Hossein (2000)¹, l'entretien de groupe (PRA ou focus group) présente des obstacles intrinsèques à un « dialogue franc entre les membres ». La « standardisation des opinions » qui tend à s'instaurer dissimule souvent l'existence d'avis divergents, non exprimés, que ce soit par inertie, par solidarité, ou comme résultat de rapports de pouvoir. La représentativité des opinions exprimées est alors remise en cause, ce qui a des implications directes dans l'interprétation et l'utilisation finale des résultats.

¹ Hitimana L., Hussein K., La MARP en pratique, l'expérience d'une équipe multidisciplinaire au sud-est du Burkina Faso. In Lavigne Delville (sous la direction de) et al., 2000, op. cit., pp.167-195. Page 182.

Encadré 8 : Mexique - représentativité des opinions exprimées

Malgré de nombreuses précautions, précédemment évoqués dans la partie A.3, en vue d'assurer une certaine « représentativité », les exemples qui suivent illustrent cependant quelques situations difficiles.

Dans un cas, l'entretien de groupe a littéralement été pris en otage par un leader communautaire (un « dominant » pour reprendre le jargon MSA). Le « dominant » s'est approprié les outils de la PRA (*catégorisation des attributs du crédit*), et a établi son propre classement, sans laisser aux autres participants la possibilité d'intervenir. Les tentatives de la modératrice pour faire parler d'autres personnes étaient généralement interrompues par une intervention du « dominant », et les rares personnes à prendre la parole se contentaient de ratifier le discours de ce dernier. En définitive, cet entretien de groupe s'est réduit pratiquement à un entretien individuel.

Dans un autre groupe, il est apparu a posteriori que les participants s'étaient entendus au préalable pour faire valoir une revendication commune - la baisse du taux d'intérêt -, sur la base de leur conception des enjeux associés à la réunion. Il est possible que pour certains participants, d'autres attributs, tels que les conditions d'accessibilité au crédit, aient eu plus d'importance que le niveau absolu du taux, mais l'entente préalable a empêché ces opinions divergentes de s'exprimer, ce qui s'est traduit par un appauvrissement (non évaluable) de l'information collectée.

Tout au long de l'étude, l'équipe de recherche a établi des séances de restitution quotidiennes en présence des responsables de la microbanque. Leur participation s'est révélée précieuse à plusieurs titres, et notamment par rapport à la question de la représentativité. Elle a servi à enrichir les séances de réflexion collective, à remettre certaines informations en perspective, et à mettre à jour d'éventuels processus de manipulation de la part des associés. Par contre, le principe de confidentialité a passablement souffert, et il aurait été préférable d'accorder plus d'attention à cette dimension de l'étude.

2 - Biais liés au modérateur

Les problèmes de positionnement du modérateur (mentionnés en partie A.4) constituent une très forte source de biais, mais présentent l'avantage d'être relativement contrôlables par le modérateur lui-même, s'il est correctement formé et s'il fait preuve d'un minimum de sensibilité et de vigilance. En particulier, le modérateur doit en permanence être capable de se situer par rapport à la dichotomie entre sonder-approfondir d'une part, et induire-orienter, d'autre part. Si la théorie identifie clairement laquelle des deux attitudes est correcte et laquelle est erronée, la pratique tend à indiquer que la ligne de partage est parfois assez floue. Le langage employé par le modérateur est également en jeu : il doit viser à limiter autant que possible les décalages de champs sémantiques avec les participants. Ces décalages peuvent en effet être sources d'incompréhensions et de malentendus (dans les deux sens), voire inhiber la dynamique du groupe. L'expérience mexicaine montre également que la gestion de l'écrit pendant la session (rédaction des fiches utilisées pour le PRA et prise de notes) doit faire l'objet de beaucoup de soins (voir Encadré 9)

Encadré 9 : Mexique - sources de biais à l'occasion de la catégorisation des attributs du produit

La première étape de la PRA *Catégorisation des attributs du produit* consiste à demander aux participants d'identifier les principales caractéristiques du produit (en l'occurrence le crédit), afin de les noter sur des fiches cartonnées qui vont ensuite faire l'objet de la hiérarchisation. Dans tous les cas, c'est le modérateur qui s'est chargé de synthétiser l'idée exprimée par les participants sous une formulation qui puisse tenir sur une fiche. Nous nous sommes rendus compte que cette façon de procéder pouvait être source de biais de deux manières différentes.

D'une part, la nécessité de conceptualiser et de réduire à un ou deux mots clés l'idée sur laquelle les participants se sont accordés peut entraîner des glissements dans le sens que chacun attribue à la fiche au fur et à mesure de la session. D'autre part, deux sessions PRA menées par deux modérateurs différents peuvent conceptualiser sous le même vocable deux idées différentes. Par exemple, le terme de flexibilité, qui est revenu à de nombreuses reprises au cours des différentes PRA, pouvait se référer selon les cas (1) aux conditions d'attribution du crédit (groupe solidaire), (2) aux conditions de définition du calendrier de paiement (nombre et fréquence des remboursements), (3) aux facilités par rapport à d'éventuels retards de paiement, et (4) aux facilités par rapport à d'éventuels paiements anticipés.

Une façon de limiter la première source de biais consiste pour le modérateur à chercher à préciser au maximum les idées correspondantes, et non à synthétiser (la synthèse pourra être réalisée ultérieurement). Il peut également chercher à vérifier que tous les participants comprennent de la même manière le sens de chaque fiche, avant et pendant le processus de hiérarchisation.

La neutralisation de la deuxième source de biais passe par une prise de notes très détaillée, permettant de revenir si nécessaire à l'idée in extenso. Elle passe également par la discipline à laquelle l'équipe de recherche doit s'astreindre, s'agissant des séances quotidiennes de restitution et d'harmonisation entre les différents modérateurs.

D - Conclusion

Tous les exemples présentés dans cette partie contribuent à illustrer le caractère produit, non intrinsèque, de l'information recueillie à l'occasion d'un travail de recherche participatif. De nombreux facteurs liés au contexte de réalisation de l'étude se révèlent déterminants pour la qualité de l'information ainsi produite¹. Ce constat n'est pas exclusif aux démarches de recherche participative, il s'impose pour tout type de méthodologie d'enquête (Bourdieu, 1993, p. 1391)². Néanmoins, il conduit à insister sur la nécessité de réaliser ce genre d'étude de manière contrôlée et professionnelle. Les leçons tirées de cette expérience concrète mettent notamment l'accent sur l'importance de la préparation (élaboration d'un cadre clair, connaissance du contexte, anticipation des difficultés, recrutement, etc.), ainsi que sur le rôle fondamental dévolu au modérateur, et la multitude de difficultés auxquelles ce dernier peut se trouver confronté³.

II - L'EXPLOITATION DU CARACTERE PARTICIPATIF DES OUTILS MSA : LA PARTICIPATION COMME MOYEN ET /OU COMME FIN

Le caractère participatif des outils MSA est susceptible d'être exploité de différentes manières, selon que la participation renvoie à un moyen de collecter des informations fiables, en un temps et pour un coût limités, ou à un processus de redéfinition des pratiques des

¹ Soulignons à ce propos que la confrontation de l'information obtenue au travers de cette étude avec celle obtenue par une étude menée dans la même zone s'appuyant sur des entretiens individuels semi-guidés permet d'observer des différences en partie liées au contexte dans lequel l'information est générée.

² « L'opposition traditionnelle entre les méthodes dites quantitatives comme l'enquête par questionnaire, et les méthodes qualitatives comme l'entretien, masque qu'elles ont en commun de reposer sur des interactions sociales qui s'accomplissent sous la contrainte de structures sociales ». Citation extraite de : Bourdieu P., 1993, La misère du monde, Paris : éditions du Seuil ; 1461 pages.

³ En cela elles rejoignent les conclusions tirées par l'équipe MSA elle-même. Dans une première étape, celle-ci avait mis les outils de PRA en libre service sur son site internet. Elle s'est cependant rendue compte que ce système multipliait le risque d'utilisation indiscriminée, et que les échecs éventuels étaient imputés à la méthode elle-même et non à ses conditions de mise en œuvre, ce qui nuisait à l'image de MSA. La politique actuelle est de réserver l'accès aux outils aux personnes ayant suivi la formation dispensée par un instructeur certifié MSA, afin de garantir un minimum de contrôle dans leur utilisation.

acteurs du développement et de leurs relations avec les populations concernées (participation comme fin en soi, ou comme moyen de pérennisation du projet ou de l'institution). Les outils MSA ont essentiellement été conçus pour répondre au premier type de préoccupations. L'information générée dans un souci de fiabilité et d'économie doit être organisée et analysée avant de remonter jusqu'aux responsables de l'IMF afin d'appuyer de manière pertinente et opportune la réflexion stratégique et la prise de décision opérationnelle (conception, évaluation et adaptation des produits). Un premier point est consacré à la présentation des éléments clés du processus d'analyse et des principaux résultats obtenus. Ces derniers se rattachent à la problématique initiale, mais sans se limiter à celle-ci, ce qui en élargit la portée opérationnelle.

Au-delà de leur ambition initiale, les outils MSA présentent également un potentiel intéressant en matière de redéfinition des relations entre les différents acteurs. A un premier niveau, le simple fait de donner la parole à des gens qui ne sont pratiquement jamais consultés (même dans le cadre de projets de développement qui leur sont destinés) peut constituer un facteur *d'empowerment*. A un deuxième niveau, les outils MSA peuvent contribuer à amorcer ou renforcer un processus d'institutionnalisation de la participation, particulièrement important en ce qui concerne les coopératives d'épargne et de crédit, telles que les microbanques de l'AMUCSS.

Enfin, il nous a semblé indispensable de souligner que la mise en place d'une démarche participative implique un investissement potentiellement assez lourd de la part d'une IMF individuelle.

A. Des outils pour la réflexion stratégique et la prise de décision opérationnelle

1 - Des données à l'analyse et à la formulation de recommandations : organiser et transmettre les informations

Même si la « production sociale » de l'information à travers les entretiens de groupe s'est déroulée de manière satisfaisante, il ne s'agit là que d'une première étape, que l'on pourrait appeler production d'information brute. Le succès de la démarche de recherche participative dépend également de façon cruciale de la transformation de cette information brute en une série de propositions fidèles aux sources dont elles ont été tirées, cohérentes, faciles à appréhender pour un lecteur n'ayant pas participé au travail de terrain (typiquement les dirigeants de l'IMF ou plus généralement les commanditaires de l'étude) et présentant une utilité stratégique et/ou opérationnelle. A ce stade, le risque principal pour l'équipe de recherche est de se retrouver submergée par la quantité d'information produite, et de perdre le fil directeur de l'étude. Le bon déroulement de cette étape requiert de la rigueur, du sens de l'analyse et de la synthèse, ainsi que des capacités de rédaction¹ (voir Encadré 10). Une source de difficultés (mais aussi de richesse) supplémentaire peut tenir à l'existence de disparités au sein de l'équipe en termes de domaine de compétence et de sensibilité personnelle (voir Encadré 10).

¹ Notons que ces qualités ne coïncident pas nécessairement avec celles requises pour un bon modérateur (voir également partie C)

Encadré 10 : Mexique - hétérogénéité de l'équipe de recherche et implications pour l'analyse

En raison des hasards de la composition des groupes de travail en lien avec la formation MSA, l'équipe chargée de l'étude de l'AMUCSS s'est avérée présenter le même clivage entre « financiers » et « développeurs » que celui qui traverse l'ensemble du champ de la microfinance. Ces divergences peuvent générer des décalages dans l'appréciation des enjeux de la recherche et conduire à des interprétations différentes de l'information issue des entretiens de groupe et des observations personnelles lors du déroulement de l'étude. Si cette hétérogénéité des appréciations est précieuse, elle peut néanmoins engendrer des divergences dans la formulation des recommandations opérationnelles. En l'occurrence, l'axe principal de division a séparé les tenants de la formulation d'un produit financier rentable pour la microbanque, et ceux qui accordaient la priorité à la mission et notamment à la « profondeur de la couverture » (depth of outreach). Dans ce contexte, les réunions quotidiennes de restitution de l'information se sont avérées importantes pour confronter les interprétations des informations recueillies le jour même, pour identifier les lignes de divergence au sein de l'équipe, et pour contribuer à construire une vision commune des enjeux de l'étude sur la base de complémentarités.

2 - Principaux résultats et implications opérationnelles

Bien conduites, les études MSA permettent de générer des résultats utilisables dans une perspective opérationnelle. MSA tend à mettre l'accent sur la définition ou l'adaptation de produits financiers, mais l'étude mexicaine illustre la versatilité de ce type d'outils, et la diversité de résultats qui peuvent en être dérivés.

a) Exploiter l'information directement pertinente par rapport à la problématique initiale

Encadré 11 : Mexique - principaux résultats de l'étude en rapport avec la problématique initiale

L'étude mexicaine a conduit à produire une série de résultats relatifs aux préférences et au niveau de satisfaction des associés vis-à-vis des produits de crédit (crédit solidaire et crédit individuel) proposés par les microbanques. Ces données ont permis de dégager les points forts et les points faibles de chaque produit, dans la perspective des associés. Elles ont ensuite été resituées dans la problématique générale de la microbanque, notamment en ce qui concerne la gestion de l'information et du portefeuille, le risque d'impayés, et le risque de déviation par rapport à la mission initiale, consistant à cibler les populations rurales pauvres. En définitive, ce processus a abouti à des recommandations concrètes relativement à la définition des deux produits (conditions requises, montants, taux, échéances, etc.), ainsi qu'à leur positionnement relatif dans la stratégie globale de la microbanque.

b) Au-delà des résultats directs, une portée opérationnelle plus large

La présence et les interactions de l'équipe avec les clients ou associés de l'institution, ainsi que ses salariés, génèrent une information plus large que celle balisée par la problématique et le cadre des outils. Cette information peut se révéler très instructive pour les dirigeants de l'IMF qui ont de par leur éloignement du travail quotidien de terrain une vision incomplète de ce qui se passe réellement au niveau des structures de proximité.

Encadré 12 : Mexique - des informations autorisant une analyse opérationnelle plus large

L'essentiel des résultats s'applique au crédit, thème central de l'étude, mais les entretiens ont également permis de dégager beaucoup d'information nouvelle et pertinente concernant l'épargne. Cette information a été incorporée dans le rapport final, et a donné lieu à la formulation de recommandations spécifiques relativement à certains attributs des produits d'épargne.

L'étude a par ailleurs permis de mettre en évidence un problème de communication entre les salariés de la microbanque et les associés, se traduisant parfois par des distorsions de l'information détenue par les associés sur leurs droits et leurs devoirs (notamment relatifs au crédit), parfois par un manque de confiance de ces derniers vis-à-vis de la microbanque.

Enfin, l'étude mexicaine s'est révélée très instructive concernant la détection de déviations dans l'application de la méthodologie par le personnel des microbanques. Cet aspect est très important pour les dirigeants nationaux de l'AMUCSS, en raison de leur éloignement du travail quotidien de terrain. Ces résultats annexes ont permis de relancer au niveau de la structure nationale le débat sur les conditions de fonctionnement en réseau, et d'alimenter la réflexion à ce niveau.

B - Vers une redéfinition des relations entre les institutions de microfinance et les populations bénéficiaires

1 - Empowerment

La notion *d'empowerment* est classiquement associée à la microfinance (à travers le simple fait d'être habilité à obtenir un crédit ou à ouvrir un compte d'épargne, à quoi s'ajoutent les horizons économiques et sociaux potentiellement ouverts par l'utilisation de ces produits financiers). Les études de marché participatives en microfinance peuvent incorporer une dimension supplémentaire à *l'empowerment*, en faisant prendre conscience aux clients/associés des IMF que leurs opinions ont de la valeur. Cependant, dans la mesure où il s'agit d'études de marché, dont la motivation principale réside dans la collecte d'information utile pour les IMF, les éventuelles répercussions positives en matière *d'empowerment* correspondent plutôt à un « sous-produit ».

2 - Amorce ou renforcement d'une interaction plus systématique entre les associés/ clients et l'IMF ¹

Même s'il ne s'agit pas là de leur ambition principale, les outils MSA présentent un potentiel pour l'institutionnalisation de la participation au sein des IMF. Pour ces dernières, l'enjeu est de responsabiliser et d'impliquer davantage les clients/associés dans la poursuite et la pérennisation de leurs activités (réduction des coûts et des risques). L'importance de l'institutionnalisation de la participation est centrale pour les coopératives d'épargne et de crédit, mais ne se limite pas à cette forme institutionnelle, les IMF « classiques » étant de plus en plus confrontées à des désertions et à des défauts de paiement, et par conséquent de plus en plus demandeuses d'une meilleure compréhension et relation avec leurs clients.

L'institutionnalisation de l'approche participative peut passer tout d'abord par la généralisation du processus de consultation des clients/associés, à toutes les étapes de

¹ Les idées présentées sont au cœur des réflexions actuelles de l'AMUCSS, mais restent de l'ordre de la prospective.

définition ou de révision des produits et des procédures¹. Cette démarche n'a de sens que si elle est constamment alimentée, de la part de l'IMF, par des propositions d'innovations ou d'adaptation, et de la part des clients/associés, par une participation soutenue et constructive. Du sérieux et du suivi de l'IMF dépend le niveau d'incitation des clients/associés à jouer le jeu de la participation. Au delà de la dimension de *l'empowerment*, pour importante qu'elle puisse être, ce jeu doit amener des gains en termes d'une meilleure adéquation des services de l'IMF à leurs nécessités et contraintes. Inversement, il est important de ne pas générer de faux espoirs sur l'impact potentiel de revendications irréalistes formulées lors des réunions (voir Encadré 13), afin de ne pas discréditer l'ensemble du processus. A cet égard, il pourrait être utile de coupler le travail de consultations et d'écoute avec un travail plus actif de formation des clients/associés relativement aux conditions de bon fonctionnement d'une IMF, les deux volets devant obligatoirement être pris en charge par des équipes différentes.

Encadré 13 : Mexique - éviter de générer de fausses attentes

Lors de l'étude pour l'AMUCSS, un modérateur a laissé entendre que la revendication portant sur la baisse des taux d'intérêts formulée au cours de l'entretien serait suivie d'effet. Quelques semaines plus tard, un associé a demandé au promoteur pour quand était prévue la baisse du taux d'intérêt sur le crédit solidaire.

D'une manière plus générale, l'institutionnalisation de la participation peut passer par la mise en place d'une nouvelle culture de communication au sein de la structure. Un aspect important est la sensibilisation du personnel de l'IMF à la technique d'animation et de prise en compte des perceptions et demandes exprimées par les clients/associés. Il nous semble que les outils MSA peuvent constituer un point de départ intéressant pour atteindre cet objectif, moyennant un travail préalable d'adaptation réalisé par un spécialiste de la méthode (il s'agirait notamment de réduire la sensibilité de ces techniques afin de les mettre au niveau des opérateurs locaux des IMF).

C - Le coût de la participation

Les méthodes participatives à dominante qualitative sont généralement considérées comme présentant un avantage en termes de coûts par rapport à des méthodes d'enquêtes individuelles et/ou quantitatives . L'expérience mexicaine tend cependant à indiquer que la mise en œuvre des outils MSA dans le cadre d'une démarche participative qualitative implique des moyens à ne pas négliger. Dans le cas contraire, la participation perd de son sens, et peut même s'avérer contre-productive. La question du coût se pose tout particulièrement dans le cas d'une IMF cherchant à institutionnaliser la dimension participative. Le coût de la participation peut se décomposer en au moins trois éléments fondamentaux (temps, facteur humain, moyens financiers). La structure des coûts varie également selon que l'IMF s'appuie sur une équipe interne ou recourt à de *l'outsourcing* (sur la base de contrats ponctuels avec des consultants extérieurs).

¹ Par ailleurs, la systématisation du processus de consultation doit pouvoir permettre de rectifier des erreurs éventuellement commises dans les premières étapes (processus itératif de confirmation/infirmation des conclusions antérieures).

1 - Le temps

Au-delà du temps correspondant à la tenue des sessions proprement dites, il convient de ne pas négliger les besoins en temps relatifs à la préparation du travail de terrain (élaboration du cadre de recherche, recrutement, logistique etc.), ainsi que ceux relatifs à l'analyse et à la formulation des conclusions.

2 - Les ressources humaines

Le facteur humain constitue un élément critique. La méthodologie MSA se révèle peu robuste dans la mesure où elle dépend énormément des capacités de l'équipe de recherche, dont les qualités requises sont diverses (techniques d'enquêtes, sens et technique de la modération, esprit d'analyse, rigueur, capacités rédactionnelles) et ne correspondent pas nécessairement au profil classique de l'équipe de direction d'une IMF. Travailler la dimension participative en interne suppose donc d'investir dans la formation du personnel correspondant (à travers notamment la formation dispensée par MSA), et de procéder éventuellement à un recrutement spécifique pour couvrir le profil requis. Recourir à des experts extérieurs pose le risque d'une méconnaissance de la microfinance et/ou du contexte social, potentiellement dommageable pour la qualité de l'information produite.

3 - Les moyens financiers

D'une manière générale, les moyens financiers nécessaires à la tenue des réunions de groupe sont relativement limités (transport, location éventuelle d'un local, rafraîchissements etc.). Mais le coût financier de l'accès à des ressources humaines adéquates est élevé, qu'il s'agisse des honoraires d'un consultant spécialisé ou du coût fixe que représente le maintien en interne d'une équipe responsable de la dimension participative¹. Les outils de participation proposés par MSA ne sont donc pas tels quels à la portée de n'importe quelle IMF, en particulier les plus petites.

Encadré 14 : Mexique - moyens financiers, coût direct et indirect

L'étude mexicaine a représenté un coût direct pour l'AMUCSS de 11 500 euros, comprenant la formation MSA pour sa responsable de la recherche (coût de la formation et frais de transport et de séjour aux USA, où la formation a été dispensée), son salaire pour un équivalent de deux mois de travail à temps complet, les dépenses logistiques du travail de terrain (organisation des 27 réunions dans deux villes différentes, avec quatre sorties dans des communautés indiennes, et frais du personnel AMUCSS), ainsi que le coût de la consultante certifiée par MSA chargée de la supervision de l'étude. L'AMUCSS a pris à sa charge un peu plus de 50% de ce coût direct. Le coût de la formation MSA et celui de la consultante (respectivement 13% et 35% du total) ont été couverts essentiellement par SEEP, un réseau américain, et pour une petite partie par Prodesarrollo, un réseau mexicain. A ce coût direct il est nécessaire d'ajouter un coût indirect considérable, correspondant aux trois spécialistes en microfinance qui sont intervenus à titre de stagiaires dans la formation MSA, et qui ont apporté leur temps et leur expertise en prenant à leur charge transport, hébergement, et alimentation, sans parler du coût d'opportunité que représentait une étude de quinze jours déconnectée de leur travail quotidien.

¹ Il est à noter que MSA a pour objectif de mettre sa formation à la portée du plus grand nombre, en pratiquant des tarifs modérés, et en proposant de nombreuses bourses.

CONCLUSION

Les approches participatives continuent de susciter de nombreuses controverses, d'ordre théorique ou idéologique. L'objectif de ce travail n'était pas de nous placer sur ce terrain, mais plutôt d'aborder le thème de la participation depuis une perspective très pratique, sur la base d'une expérience d'application de ces outils. La question posée en introduction était de savoir dans quelles conditions la mise en œuvre d'une démarche participative telle que proposée par MSA avait un sens pour les institutions de microfinance. La réponse dépend des objectifs poursuivis et de ce que l'on entend à travers le concept de participation.

Le cadre de référence de MSA conçoit essentiellement la participation comme un moyen d'accéder à de l'information utile à l'IMF. La méthode MSA n'est pas à l'abri des critiques concernant la validité scientifique des méthodes d'enquête participatives. Cependant, elle a le mérite de se positionner clairement par rapport à ces dernières. Elle propose une série de réponses visant à contrôler autant que possible les conditions de production de l'information, et justifie ses choix méthodologiques sur la base de critères de rationalité et d'une analyse coûts-bénéfices. Par ailleurs, les ambitions de MSA en matière d'études de marché sont opérationnelles, non scientifiques, et sa méthode doit être évaluée avant tout relativement à ce critère. Malgré ses limites et erreurs, l'étude présentée a permis d'établir de multiples canaux de communication et de mieux comprendre la logique des populations ciblées. Elles ont débouché sur la production de résultats informatifs et pertinents dans une optique opérationnelle. Pour les IMF cherchant à formuler ou à adapter leurs produits financiers en fonction des nécessités de leurs clients/associés, les entretiens de groupe présentent sur les entretiens individuels l'avantage de la rapidité, du coût, et de la dynamique des discussions collectives pour faire émerger des propositions concrètes. Dans ce sens, les outils MSA s'avèrent adaptés à leur objectif, à condition toutefois de consacrer les moyens nécessaires à leur mise en œuvre (notamment en termes de formation des ressources humaines).

Lorsque la participation est conçue non comme une technique d'enquête mais comme un principe de développement impliquant la redéfinition des rapports entre l'IMF et leurs clients/associés, elle tend à sortir du cadre pour lequel les outils MSA ont été élaborés. La méthode MSA n'a en particulier pas pour ambition de créer les conditions d'une appropriation sociale de l'institution et d'une implication des populations à la prise de décision ou à l'appui des salariés dans leur travail quotidien. Cependant, l'expérience mexicaine tend à indiquer qu'elle représente un potentiel intéressant (à notre connaissance non exploité), parce qu'elle fournit une série d'outils respectueux du caractère participatif, et sur la base desquels il est possible de développer de nouvelles modalités d'intervention ou de communication.

Quelle que soit la conception de la participation retenue par les IMF, il est à noter que malgré le caractère « simplifié » des outils de PRA par rapport à d'autres méthodes de collecte de données de terrain, et malgré l'effort réel déployé par MSA pour transférer ses techniques au plus grand nombre et au moindre coût possible, les outils MSA ne sont pas accessibles tels quels à n'importe quelle structure de microfinance. Au delà du transfert de technologie, il est nécessaire d'engager les ressources nécessaires (en temps, en personnel qualifié, et monétaires) pour que la démarche participative ait un sens.

Enfin, indépendamment des facteurs techniques et des disponibilités en ressources, la crédibilité et l'effectivité de la démarche participative dépendront en dernier ressort de la

conviction et de la volonté exprimées au niveau des instances dirigeantes. La participation n'est pas un modèle unique applicable de façon mécanique. Elle doit s'inspirer du contexte et de la philosophie d'intervention de la structure, et s'y adapter. Par ailleurs, la participation est un processus de long terme, qui doit s'appuyer sur un ensemble de principes et de mécanismes de mise en œuvre, et qui doit surtout s'entretenir. A ce titre, la méthode MSA peut représenter un outil appréciable, mais elle ne saurait se substituer à une démarche volontariste qui engage tous les niveaux de l'IMF.

CONSULTATION ET PARTICIPATION DANS L'ACTION HUMANITAIRE : UN PARAMETRE CLE DE LA QUALITE ?

François Grünewald

Président du Groupe URD, Directeur de l'Etude Globale sur la Participation et la Consultation des
Populations dans l'Action Humanitaire ; fgrunewald@urd.org

1 - INTRODUCTION

La question du rôle des populations touchées par les crises dans leur propre survie a été longtemps sous-estimée et mal traitée. De nombreuses évaluations semblent démontrer combien bénéfique pour les interventions pourrait être une consultation et une participation renforcée des populations aux différentes phases du cycle de projet, d'un diagnostic plus fin à une responsabilité renforcée vis-à-vis des « bénéficiaires » via une définition de stratégies d'intervention plus adaptées. S'il y a de nombreuses références soulignant l'importance de la participation dans un certain nombre de textes fondamentaux de l'action humanitaire, comme le Code de Conduite des ONG et du Mouvement Croix Rouge dans les situations de catastrophe, la réalité de cette participation est beaucoup moins évidente : les approches participatives n'ont de facto que peu de références opérationnelles affirmées dans le monde humanitaire. D'une part, le concept de « participation » porte en lui de nombreuses connotations venant du « monde du développement ». D'autre part, son application dans les contextes de conflits, de turbulence, de danger n'est pas nécessairement ni simple, ni réaliste, ni même parfois compatible avec les principes humanitaires.

Le réseau ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action) a chargé le Groupe URD de mettre en place un ambitieux projet de recherche : l'étude globale sur la consultation et la participation des populations affectées dans l'action humanitaire. Les objectifs de cette étude sont les suivants :

- identifier les expériences existantes ;
- repérer les « bonnes et mauvaises pratiques » et comprendre leurs déterminants, domaines de validité et limites ;
- promouvoir les approches participatives dans l'action humanitaire, tout en étant conscient des nombreuses contraintes et risques existants.

Pour réaliser cette première phase de l'Etude Globale et en obtenir des résultats opérationnalisables, un certain nombre d'objectifs a été assigné à l'équipe du Groupe URD :

- conduire un certain nombre d'études de cas devant conduire à des Monographies publiées ;
- élaborer un premier jet de Manuel du Praticien ;
- préparer un ouvrage plus académique synthétisant l'ensemble des résultats des travaux de terrain.

5 études de cas ont été ainsi menées, tandis que l'analyse des littératures anglophones, francophones et hispanophones sur les questions de participation dans les contextes humanitaires était réalisée. Tous les résultats sont publiés, souvent en plusieurs langues, sur le site web de l'Etude Global www.globalstudyparticipation.org.

L'enjeu des études de cas était de couvrir une diversité la plus grande possible de types de situation, pour essayer de comprendre les inter-relations entre types de situation, type de crise et pratiques des acteurs de l'aide internationale. Le présent tableau permet de visualiser la diversité couverte par les 5 études de cas réalisées en 2002-2003.

Table 1 : présentation des études de cas réalisées durant la première phase de l'Etude Globale

CASE STUDIES	GEOGRAPHY	POLITICAL	RELIGION	ETHNIC	1ST CRISIS	2ND CRISIS
SRI LANKA	South Asia	Strong challenged state entering peace negotiation	Hindus Buddhists Islam	Tamul Singalese	Internal Conflict	
COLOMBIA	South America	Strong challenged state	Christians	Afro-Colombian Indios, Mestizos	Internal conflict	Drug war
AFGHANISTAN	Central Asia	Weak state in post-Taliban/ post war era	Islam Shiites, Sunnis and Ismaelis	Pashtun; Tajik Hazara; Uzbek Tatar	Earthquake	Complex post-crisis period following a protracted conflict
DRC	Africa, Great Lakes	Strong state with ineffective control over the study area	Christians Animists	Batwa; Bahunde ; Bashi Bahutu Banyamulengue	Internal Externalised conflict or reverse	Volcanic eruption Floods
ANGOLA	Southern Africa	Strong state failing to meet its social responsibility in a post-conflict era	Christians Animists	Mestizos Ubungu	Internal Conflict	Famine

Un certain nombre d'autres situations, notamment les catastrophes naturelles, les situations de réfugiés et les contextes d'Europe de l'est, seront étudiés à partir d'une deuxième série d'études de cas qui devraient être réalisées au cours d'une deuxième phase en cours de préparation.

Un premier jet du Manuel du praticien a été élaboré et devrait sortir de presse en Octobre 2003. Ce manuel s'organise autour de trois parties. La première présente les enjeux et risques, ainsi que les grandes questions éthiques autour de la participation (pourquoi, avec qui, comment, quand, à quel risque). La partie 2 décrit les grandes méthodes participatives, prises de façon générique, autour des différentes phases du cycle de projet. Enfin, la Partie 3 traite les spécificités des approches participatives dans les grands secteurs d'intervention de l'aide humanitaire : sécurité alimentaire, santé, eau et assainissement, habitat, éducation. Ce premier document devra évidemment être testé sur le terrain avec un certain nombre d'acteurs intéressés à réellement développer des approches participatives dans leurs actions d'urgence et de post-urgence.

Le présent article présente les résultats de la première phase de cette Etude Globale.

2 – LES QUESTIONS CLES

Au cours des dernières décennies, l'aide humanitaire a pris un essor considérable. En même temps elle s'est trouvée confrontée à un nombre croissants de défis. Une des plus importantes des critiques est que cette aide humanitaire est fortement perçue comme un système défini et imposé par l'occident, fonctionnant sur un mode « descendant » (top down) et ayant une capacité d'écoute extrêmement limitée. Pour des bonnes et des mauvaises raisons, le pouvoir reste détenu par les ONG du Nord.

La question de la consultation et de la participation des bénéficiaires dans les opérations humanitaires a été régulièrement soulevée dans un certain nombre de forum et de publications. Mais rien de comparable à la croissance de l'intérêt pour cette question dans le monde du développement. Et de fait, peu de chose est effectivement connu sur la réalité des pratiques des acteurs humanitaire et sur l'impact des rares pratiques participatives de ces derniers. Les « bonnes pratiques » sont encore à découvrir.

2.1. La participation : avec qui

La première question à prendre en compte est celle du “qui” impliquer:

- Les individus ? Avec ou non désagrégation par âge, sexe, statut social, etc ? Sur quelle base de connaissance des sociétés faisons nous notre choix ? Devons nous cibler ? Comment doivent être établis les échantillons à enquêter, à impliquer dans l’approche ? Comment éviter les manipulations ?
- Les institutions locales : lesquelles (traditionnelles, résultats de périodes coloniales ou socialistes, recrées comme conséquence de l’ajustement structurel, nouvellement créées pour bénéficier de la manne de l’aide, etc.) ? Comment sont elles liées aux parties aux conflits et aux institutions émanant des acteurs de la violence ?
- L’utilisation des méthodes participatives dans le fonctionnement interne des organisations est elle-même une question cruciale. Peut-on avoir une approche participative avec les bénéficiaires si l’organisation de fonctionne pas elle-même sur cette modalité ?

Au cours des études de cas réalisées, l’analyse des perceptions et pratiques de la participation par les différents parties prenantes a été effectuée à partir d’e la grille multi-entrées suivante :

Table 2 : Tableau croisé « parties prenantes/cycle de projet »

Level and type of participation Type of Stakeholders	Identification	Decision	Implementation	Monitoring	Evaluation	Empowerment
Individual Men Women Elders Children						
Institutions State admin. Local admin. Militaries Traditional Power						
Civil Society CBO Local NGO Traditional structures						
International NGO International Staff Local Staff						
UN International Staff Local Staff						
Donors International Staff Local Staff						

2.2. La participation : Pour quoi ?

La seconde question est « la participation : pour quoi ? »

- Est-ce pour faciliter le travail des ONG (rendre plus aisés l’identification des besoins, le ciblage, la mise en oeuvre)
- Est-ce pour faire baisser les coûts des programmes, grâce à une participation matérielle, financière ou en travail, à la mise en place de système de recouvrement des coûts ou à la délégation du travail sous-contractualisée à des acteurs locaux moins chers ?
- Est-ce pour diminuer les risques d’insécurité risquant de toucher les expatriés sur le terrain, en déléguant à des opérateurs locaux ?

- Est-ce pour satisfaire un paragraphe obligatoire à remplir dans les demandes de financement ?
- Ou bien est-ce réellement pour remplir une exigence éthique et pour améliorer considérablement la qualité de l'aide, mieux prendre en compte les enjeux du lien urgence-développement ?

2.3. La participation : Comment ?

La troisième question est bien sûr « la participation : comment »

- Une question clé est celle de la compatibilité/incompatibilité entre pratiques participatives et respect des principes humanitaires. Par exemple, la recherche d'une efficacité et d'une efficacité maximale à court terme doit-elle se faire aux dépens de l'indépendance et de l'impartialité ?
- Comment faire quand un des impacts de la participation est la discrimination à l'encontre de certains groupes ? Comment assurer que la recherche d'une participation active des populations ne permette pas à certains groupes de manipuler l'assistance pour leur propre bénéfice ? Comment les pratiques de ciblage classique en fonction d'une « vulnérabilité suspectée » peuvent-elles être mise en cohérence avec les stratégies observées de survie collective du groupe ?
- Une autre question est celle des dangers que se mettent à courir les « agents locaux de la participation ». Comment faire en effet pour que leur implication dans les démarches participatives ne se traduisent pas en un danger aggravé pour eux ? Il y a à la un enjeu de protection évident.

3 – RESULTATS DES TRAVAUX DE TERRAIN

3.1. Le triangle « contexte/populations/acteurs de l'aide »

Les recherches effectuées sur trois continents et dans des contextes de crise assez différents ont fait ressortir un certain nombre de points communs à toutes ces situations, ainsi qu'une liste d'éléments spécifiques à chacune d'entre elles. Il apparaît clairement que dans l'action humanitaire, les pratiques participatives sont relativement rares. L'enjeu de « rapidité d'intervention » est la raison la plus fréquemment cités pour expliquer cet état de fait . De plus, il n'est pas facile de définir ce que représentent « consultation et participation », du fait de la diversité culturelle, politique et opérationnelle des situations étudiées. Il a semblé important de comparer les points de vue des populations et des opérateurs de l'aide, vis-à-vis de ces questions.

Table 3 : Pourquoi la participation : vue croisée des populations et des opérateurs

population	Opérateurs de l'aides
<p>Considérations pragmatiques: Garantit la qualité de l'aide (après de mauvaises expériences) Prend en compte certains aspects ou groupes spécifiques,.</p> <p>Considérations idéologiques/politiques : Permet de mieux négocier avec l'Etat Renforce la citoyenneté</p> <p>Considérations éthiques: Les populations prennent comme une atteinte à leur dignité que des décisions importantes les concernant soient prises sans concertation.</p>	<p>Considérations pragmatiques : Coût/temps (+/-) Information / Communication / Evaluation améliorée des besoins Accès / Sécurité Durabilité/Viabilité/continuité</p> <p>Considération Idéologiques/politiques Organisation / Impact sur la vie politique Participation citoyenne Intégration sociale améliorée Renforcement des capacités, empowerment</p>

Considérations de protection: Pour établir des contacts avec des organisations extérieures Pour avoir plus de poids face aux acteurs de la violence et aux parties au conflit	Considérations éthiques Respect des mandats et des principes humanitaires Respect de la dignité et de la liberté Partage des responsabilités lors de choix critiques
--	--

De façon générale, de nombreux facteurs influent sur les possibilités de mettre en place des pratiques participatives et l'intensité de celles-ci. Ainsi, par exemple, la possibilité de pouvoir rester plusieurs jours dans un village et d'y passer la nuit. Pour travailler sur un « cahier des charges » des méthodes participatives dans les contextes de crise et d'action humanitaire, nous avons désagrégé ces facteurs en trois catégories :

- Facteurs liés aux caractéristiques du contexte (type de crise, durée, danger, etc.) ;
- Facteurs déterminés par les caractéristiques des populations concernées;
- Facteurs induits par les acteurs de l'aide (mandat, financement, etc.).

Table 4: Facteurs affectant les possibilités et niveaux de mise en oeuvre de pratiques participatives

Le contexte	Les populations	Les opérateurs de l'aide
<ul style="list-style-type: none"> • Access to victims • The security of leaders • The availability and possibility of holding meetings, the space for participation • The impact of the crisis • The stage of the crisis and prolongation of the emergency • The juxtaposition/excess of projects and actors • The political will (or absence of) • The possibilities to have a real impact on the situation 	<ul style="list-style-type: none"> • The level of organisation (before → during the crisis) • The history of the population and group • The culture of the population • The socio-economic structure • The experience and training of leaders • The type of reaction to the crisis • The reaction of the host population • Self-victimisation → aid-dependency • possibilité de participer (ressources financières, temps, horaires, connaissances) • the actual capacity to participate (money, time, knowledge) • The cost-benefit relationship • When the future is unclear, the life project (or absence of) • What was lost during the crisis, the previous situation • Previous bad experiences with aid, unfulfilled promises • The fear of stigmatisation 	<ul style="list-style-type: none"> • The principles for action • The capacity of the actor • The flexibility of the programme • The field of expertise of the organisation • The resources available for the programme and their source • Knowledge of the area • The internal organisation • The type of programme • The time and rhythm of the programme • Standards • The will and possibility for inter-agency coordination • Identification of local experience • The quality of programmes technical support • Transparency

3.2. Dialogue, information et transparence : les bases de la confiance

Les approches participatives ne sont pas des « gadgets », même si les méthodes et outils peuvent souvent en donner l'impression. Ce sont d'abord des questions d'attitude. Ecoute, humilité, capacité d'empathie, aptitude à se remettre en cause et à abandonner des parcelles de pouvoir sont au cœur

de la « révolution culturelle » que les humanitaires doivent souvent faire lorsqu'ils veulent faire le pas de la participation.

L'importance donnée aux questions de partage de l'information, de transparence et de responsabilité envers les populations bénéficiaires de l'aide est une des points essentiels du débat théorique et des aspects opérationnels de la participation dans l'action humanitaire. En effet, même si la mise en œuvre de pratiques participatives n'est pas évidente, il est possible, mais rarement observé, d'assurer une information transparente des populations. Pourtant cette information, degré 0 de la participation, est à la fois un signe important de respect et une composante essentielle de la sécurité des équipes.

3.3. Programmes pré définis ou travail en partenariat

Mais la mise en oeuvre de pratiques participatives porte en elle deux éléments qui correspondent aux deux faces d'un même phénomène :

- Consulter et impliquer les populations dans les choix qui concernent leur survie et les actions d'assistance et de protection implique que l'on arrive pas avec des options pré-décidées et des standards pré-définis ;
- Consulter et impliquer les populations dans les choix et les mise en place opérationnelles des actions implique que l'on doit accepter que ces processus participatifs soient des « boîtes à Pandore ». On ne sait jamais ce qui va en sortir mais il faut être prêt à des débats et des remises en cause.

Les exigences des bailleurs, qui induisent souvent des formatages à priori, sont souvent en contradiction avec cette demande d'implication des « victimes ». Les demandes en termes de standard, d'efficacité, d'efficience, ainsi que les calendriers de financement courts et la rotation rapide des équipes qui mettent en place les programmes humanitaires sont des caractéristiques de l'action qui ne facilitent ni le discours, ni la pratique participative.

Les études de cas ont fait ressortir un certain nombre de points qui doivent attirer toute l'attention.

- Le premier tourne autour de la question des mécanismes traditionnels de participation. Présents dans de nombreuses sociétés (la shura en Afghanistan, l'arbre à palabre en Afrique de l'Ouest, etc.), ces mécanismes demandent à être analysés avec précaution : qui parle, qui distribue la parole, qui ne parle pas, qui n'est même pas présent . En effet, nos « outils de participation » (MARP, groupes de discussion, etc.) peuvent assez vite aller à l'encontre des systèmes en place. Point régulièrement débattu dans la mouvance du développement, cette question prend encore plus d'importance dans des contextes d'instabilité et de conflit ;
- Le deuxième interroge les périodes de conflit, de désastre humanitaire et d'immédiat post-conflit. Il s'agit de la relation à l'Etat, ou aux forces organisée du pouvoir. Présente en Afghanistan (comment les ONG doivent-elles articuler leurs actions avec le nouveau gouvernement et les pouvoirs provinciaux), en Angola (comment gérer la prise de pouvoir progressive de l'Etat dans les anciennes zones de la rébellion), à Sri Lanka et en RDC (comment manœuvrer dans un espace dans lequel le pouvoir central et celui de la rébellion ne se reconnaissent évidemment pas), cette question est à la fois à la périphérie et au cœur des pratiques participatives, dans la dialectique « représentation élective/représentation associative ».

3.4. Des enjeux de qualité des ressources humaines

Les difficultés qui peuvent être rencontrées lors de la mise en place d'action sur un mode participatif sont nombreuses :

- pour accéder à certains groupes (les femmes en Afghanistan, par exemple),
- pour faire face aux dangers qui peuvent accompagner les pratiques participatives (ciblage des leaders et des personnes qui participent aux programmes par les acteurs de la violence) ;
- pour gérer la difficulté de mettre en place des pratiques participatives pas nécessairement en phase avec les contextes socioculturels (systèmes sociaux « prescriptifs »).

Ceci demande des schémas mentaux et des compétences spécifiques rarement observés chez les acteurs de l'aide. Il y a en effet une remise en cause des positions de celui qui donne et de celui qui reçoit qui entraîne la dynamique relationnelle vers des partenariats à gradient diversifié. Les compétences en sciences sociales, en méthodes de communication et de facilitation sont rarement présentes chez les humanitaires. L'expérience et la capacité de prendre de la distance et d'être accepté dans des exercices de dialogue et de négociation sont rarement les critères les plus importants dans les processus de recrutement, même s'ils sont souvent mentionnés dans les annonces d'emploi.

4 - CONCLUSION

La question de la consultation et la participation des populations ainsi que des formes d'institutions qu'elles ont générées dans les zones et pays touchés par les crises et les désastres, est un des grands défis auxquels les acteurs humanitaires sont confrontés. Elle surdétermine les débats autour des questions de qualité, de responsabilité, de pouvoir et de relations urgence-développement. Pourtant, l'analyse des pratiques des acteurs sur un ensemble de terrain révèle combien éloignée du discours « participatif » est la réalité de l'action.

Les analyses de la documentation disponible, les études de cas, et la réflexion théorique montre aussi combien il importe, que dans les situations turbulentes et les contextes de violence, d'être prudent dans la promotion de la participation. A côté des débats autour du « pourquoi » de la participation, comptent les « comment », les « où », les « quand », ainsi que la réflexion sur les éventuelles contre-indications.

Si tout la plupart des acteurs s'entendent sur l'intérêt d'une meilleure participation des populations concernées, en tout cas une fois sortie de la phase d'urgence, cet intérêt est beaucoup plus variable chez les bénéficiaires eux-mêmes, car ils soupçonnent vite des agendas cachés derrière la rhétorique de la participation. La culture institutionnelle de chacun des acteurs, sa perception de sa place dans le continuum urgence-développement, les enjeux de pouvoir, le jeu des bailleurs, comptent parmi les déterminants d'une « économie de la participation » encore à défricher.

- Comment mieux répondre aux urgence tout en préparant le développement ?
- Comment limiter les risques d'effet socio-économiques négatifs et de se trouver impliquer dans les enjeux de l'économie des guerres civiles ?
- Comment élaborer des programmes mieux et plus finement adaptés aux besoins et capacités des populations ?
- Comment réduire les risques d'insécurité ?

- Comment éviter d'être manipulé par l'une ou l'autre des parties à la crise ?

Certains des outils « participatifs » développés par le monde du développement peuvent être revisités à la vue des contraintes et dangers spécifiques des contextes d'urgence : accès difficiles, temps limité, insécurité, vulnérabilités exacerbées. Il est néanmoins évident que la participation ne doit pas être considérée comme une « miracle » assurant la pertinence, l'efficacité et l'efficience des programmes. Mais les travaux de terrain réalisés dans le contexte de l'Etude Globale ont démontré que, mises en place de façon sensible et adaptée, cette approche peut avoir un impact très fort à la fois sur la qualité des interventions et sur la réalité de la responsabilité assumée face aux « bénéficiaires » (downward accountability).

C'est à partir de ces questionnements que le Groupe URD a conçu un premier manuel du Praticien, qui doit permettre :

- Améliorer et renforcer l'analyse des "parties prenantes" et des jeux d'acteurs afin de faciliter l'identification des "points d'entrée" pour les approches participatives dans les contextes de crise et de mise en oeuvre d'action humanitaires ;
- Faciliter l'identification, au sein de la multitude d'outils déjà existants dans le monde du développement, des outils adaptés aux contextes de crise et de l'action humanitaire;
- Assurer une mise en œuvre effective des outils choisis en assurant la prise en compte optimale des risques et des difficultés liés aux contextes de turbulence et de conflit, ainsi que des enjeux de protection.

Ce manuel devrait être testé au cours d'une deuxième phase sur un certain nombre de terrains de crise.

A une époque où la Communauté Internationale est engagée dans la gestion de toute une série complexe de crises durables et aiguës, de transitions difficiles vers des post-crisis incertaines et doit faire face à des enjeux de plus en plus prégnants de prévention et de préparation aux crises à venir, le rôle que les populations des zones concernées peuvent être amenés à jouer apparaît de plus en plus crucial.

Mais la route est encore longue qui sépare les pratiques humanitaires actuelles à des modes d'intervention participatifs. Nous espérons que les travaux entrepris dans le cadre de l'Etude Globale d'ALNAP contribueront à cet effort collectif.

Pour en savoir plus, voir le site de l'Etude Globale : www.globalstudyparticipation.org, ainsi que le site du Groupe URD www.urd.org

**GUIDE OPERATIONNEL POUR UNE PRISE EN COMPTE DES GROUPES
D'ACTEURS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA
PAUVRETE ET LES INEGALITES
(SYNTHESE)**

Agnès Lambert, IRAM
Pierre-Yves Le Meur, GRET
GRET-MAE

Le document présenté ici correspond à une version raccourcie du « Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs ». Elle expose les grands principes et les principaux éléments de la démarche. La version originale avec les développements requis et les exemples qui illustrent le propos sont à votre disposition sur le site du GRET à

[http : //www.gret.org/anim_reseau/pdf/guide_opacteurs.pdf](http://www.gret.org/anim_reseau/pdf/guide_opacteurs.pdf)

I - CADRE GÉNÉRAL

La lutte contre la pauvreté est (re)devenue depuis les années 1990 le mot d'ordre de nombreuses agences nationales et multilatérales d'aide au développement. Le terme même pose toutefois des problèmes de définition et il a été l'objet de débats et d'évolutions sémantiques, notamment à la Banque Mondiale. La Coopération française, pour sa part, a été critiquée pour la faiblesse de ses actions dans ce domaine spécifique. Ceci tient pour partie à son approche, qui peut être qualifiée de systémique, par opposition aux approches purement sociales, qui « absolutisent » et isolent la catégorie « pauvreté », au risque de renforcer les mécanismes de la marginalisation. Réfutant la croyance en une redistribution spontanée de la croissance (*trickle down effect*) et prônant une vision « inclusive » de la lutte contre la pauvreté, la perspective de « lutte contre la pauvreté et les inégalités » (LPI) cherche à réintroduire la pluralité des acteurs et des groupes sociaux, de leurs normes et logiques d'actions dans l'élaboration des politiques publiques¹.

Le présent travail s'inscrit dans la continuité de l'initiative de l'IRD, soutenue par la Direction générale de la coopération et du développement (DGCID) du Ministère des affaires étrangères (MAE), qui vise, en collaboration avec le GRET, à « faire un bilan des transformations à l'œuvre dans les sociétés de l'Afrique subsaharienne (...) pour consolider une doctrine d'intervention orientée vers la réduction des inégalités et de la pauvreté » (rapport de synthèse GRET/IRD/MAE 2000 : 3).

Le rapport de synthèse rédigé en mai 2000 par un groupe de travail² coordonné par Marc Lévy (GRET) propose un cadre de référence en quatre temps pour l'analyse et la conception des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités :

¹ Cf. D. Gentil (coordination), *Actions de la Coopération Française significatives au regard de la lutte contre la pauvreté*, IRAM-MAE, mai 2000.

² Appartenaient au comité de pilotage : Jean-Pierre Chauveau (IRD), George Courade (IRD-IEDES), Jean Coussy (EHESS-DIAL), Jean-Luc Dubois (IRD/Université de Saint-Quentin), Dominique Gentil (IRAM), Marc Lévy, coordinateur (CIRAD/GRET), Jacques Loup (DIAL/INSEE), Gérard Winter, président (IRD).

- 1^{er} temps : identifier les inégalités, leurs enjeux et les acteurs sociaux impliqués.
- 2^{ème} temps : caractériser la diversité et la complexité des comportements des acteurs sociaux.
- 3^{ème} temps : prendre en compte les groupes d'acteurs sociaux susceptibles d'assurer des fonctions d'intérêt collectif.
- 4^{ème} temps : mettre sur pied des instances de négociation et de régulation contractuelle entre l'État et les groupes d'acteurs.

Ces quatre temps doivent être réinvestis dans la conception et la construction de politiques publiques dites intermédiaires, articulant les échelles d'intervention, « entre le cadrage macro-économique global et la somme des mesures ou opérations locales » (ibid. : 6), « au point de rencontre entre les interactions des dynamiques locales et leur prise en compte dans des décisions politiques nationales » (ibid. : 41). Il ressort que les binômes habituels Etat/société civile, local/ international, individuel/collectif, public/privé ont leur limite et ne permettent pas d'aborder la notion de politique publique (ce qui ne veut pas dire étatique) intermédiaire (ce qui ne veut pas dire locale). Il est certain que « la recherche d'une conjonction de politiques résolument publiques et de la reconnaissance des dynamiques d'acteurs est nécessairement porteuse d'ambiguïtés et d'effets imprévisibles » (ibid. : 37). Dans le cadre du présent travail, il s'agit de s'attacher plus particulièrement aux **premier et troisième temps du schéma proposé** en les précisant.

➔ Ce guide s'adresse à des décideurs du Nord et du Sud en matière de politiques de développement, à des opérateurs de développement et à des bureaux d'études, ainsi qu'à des ONG en charge d'études de faisabilité ou de suivis-évaluations. Nous avons donc été guidés par un souci de lisibilité, conforme en cela au caractère pluridisciplinaire de l'initiative, tout en se gardant d'en faire une liste de recettes à appliquer mécaniquement.

SYNTHESE DE LA DEMARCHE

Deux axes fondamentaux sont transversaux à ce guide :

- **L'identification des groupes d'acteurs est affaire de processus, d'ajustement et de suivi ; elle n'est jamais réglée ex ante** et elle fait partie intégrante de la démarche ultérieure de suivi évaluation.
- **La question de la légitimité et de la représentation des groupes d'acteurs identifiés est cruciale : elle ne doit pas être sujette à des a priori idéologiques.** Mentionnons à titre d'exemples, ceux, habituels, qui s'expriment dans des rejets spontanés, rejet de l'État jugé inefficace, rejet des leaders politiques jugés corrompus, ou bien dans des croyances aveugles, telles que la croyance en la vertu démocratique inhérente à la société civile, croyance souvent déçue qui se traduit par un rejet tout aussi peu réfléchi des dirigeants associatifs... **Légitimité et représentation sont en permanence en construction, contribuant encore au caractère de processus de la démarche poursuivie ici.**

Ces deux axes sont articulés dans le cadre d'une démarche que l'on peut caractériser par ces trois points :

1. **Une identification à deux niveaux**, (1) des groupes d'acteurs visés par une intervention de lutte contre la pauvreté et des inégalités (« groupes cibles »), (2) des groupes d'acteurs non directement concernés, mais susceptibles de jouer un rôle stratégique – positif ou négatif – au cours de l'intervention.
2. L'identification à deux niveaux correspond à un objectif explicite de **construction d'alliances et de compromis entre** groupes cibles et groupes considérés comme stratégiques dans la réalisation des objectifs définis. Il s'agit d'une **démarche politique** qui est complétée et **interagit avec la redéfinition et la reformulation des choix d'intervention.**

3. Ces phases ne se déroulent pas de manière linéaire, de l'identification à l'évaluation en passant par la formulation des objectifs et la construction d'alliances. **L'identification à deux niveaux se prolonge pendant toute la durée de la mise en œuvre des mesures de politiques publiques sous la forme d'un suivi de processus. Réorientation des objectifs et des procédures et négociation d'alliances et de compromis fonctionnent de manière liée.** La question du **feedback** et de sa prise en compte à tous les niveaux (identification des groupes d'acteurs, élaboration des choix d'intervention, construction d'alliances) est donc centrale.

II. ORIENTATIONS DU GUIDE

1. Une approche centrée sur les acteurs et les processus

Il est nécessaire de préciser les points de vues théoriques minimaux¹ suivants, qui fondent l'orientation de ce guide sur les acteurs et les processus.

- **Tout projet de développement, toute mesure de politique publique doit être a priori vu comme un ensemble complexe de ressources et d'enjeux matériels et symboliques.**
- **Tous les acteurs sociaux, même dans des situations de précarité et de vulnérabilité extrêmes, ont des compétences et des capacités à réfléchir sur - et à réagir face à leur environnement social** (et donc face à une intervention publique donnée). Ils sont toutefois inégalement dotés en ressources matérielles et symboliques.
- **Ainsi l'exclusion des groupes considérés a priori vulnérables, est multiforme. Elle est compréhensible en fonction d'un enjeu et par rapport à l'accès à une ressource donnée.** C'est la somme des exclusions relatives qui permet de parler d'une exclusion complète d'individus ou de groupes sociaux.
- **En même temps, face à un enjeu donné, les acteurs partageant des intérêts et des objectifs analogues forment ce que l'on peut appeler des groupes stratégiques. Ce sont des groupes virtuels ou potentiels, qui ne se constituent pas nécessairement en organisation formelle. Leur réalité est à découvrir empiriquement, dans le processus social des interactions produites par une intervention de développement.**
- **Le dernier point à rappeler est le caractère partiellement imprévisible et non intentionnel de l'alchimie sociale générée par toute mesure de politique publique** ou tout projet de développement. Ceci peut d'ailleurs être interprété positivement, comme signe du dynamisme de la société « réceptrice ». En même temps, toute mesure de politique publique renvoie à des objectifs politiques qui ne peuvent pas se satisfaire de ce seul constat. C'est cette tension entre les objectifs affichés d'une intervention ou d'une politique et la réalité des dynamiques locales qu'il est important de « gérer » de la manière la plus « productive » et la moins naïve possible. Il est donc nécessaire d'être particulièrement **attentif aux processus générés par l'intervention, au delà des objectifs et du programme d'action conçus ex ante.** Cette perspective, qui se veut plus proche de la réalité de l'intervention, implique, en particulier, **une approche de suivi et de l'évaluation en termes de processus.**

¹ Nous empruntons cette idée de bon sens mais malheureusement trop souvent négligée à Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan qui, dans leur exposé de la procédure ECRIS (Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques), parlent de méthode à « problématique minimum incorporée » (1998 : 257).

2. Une démarche d'identification à deux niveaux

La démarche proposée cherche à **réintroduire les acteurs et groupes sociaux dans le processus de conception et de mise en action** des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Elle se focalise sur la question de l'identification. Elle porte sur deux niveaux :

- (1) **les groupes que l'on cherche à atteindre (classiquement appelés « groupes cibles ») touchés par les inégalités relatives à un enjeu de politique publique donné,**
- (2) **les groupes ou les acteurs stratégiques, qui peuvent être amenés à jouer un rôle notable dans la mise en action des politiques publiques de type LPI**, en raison de leurs compétences particulières ou de leur importance relative dans le paysage économique et socio-politique.

Cette identification double est cohérente avec une vision inclusive de la lutte contre les inégalités. Elle nécessite de prendre en compte la demande sociale locale, les formes organisationnelles et les groupes de pression existants. Cette approche constitue un garde-fou à la tendance, trop répandue, à confondre le démarrage d'une intervention avec celui des dynamiques locales ; celles-ci préexistent à l'intervention.

Dans ce cadre, **le suivi évaluation ne diffère pas, par nature, de la phase d'identification**. Il doit permettre des réorientations et des ajustements raisonnés par rapport aux groupes identifiés et aux choix effectués en matière d'objectifs et de procédures. Ce **suivi évaluation de processus** peut déboucher sur des remises en cause parfois profondes, sans que cela soit nécessairement le signe d'un « échec » : une modification des procédures, des options ou des groupes sur lesquels on s'appuie renvoie souvent aussi aux aspects imprévus générés par toute intervention. Les changements dans les approches peuvent également provenir de nouveaux contextes (locaux, régionaux, nationaux, internationaux) dans lesquels ils s'insèrent et avec lesquels ils interagissent, nécessitant des réaménagements dont on ne peut pas savoir, a priori, à quel niveau et jusqu'à quel point ils seront indispensables.

3. Formulation des choix et construction d'alliances : place au politique

La prise en compte de la diversité des populations « cibles » et l'identification de groupes d'acteurs autres que ces populations cibles correspondent à des objectifs explicites **de construction d'alliances et de compromis entre groupes cibles et groupes considérés comme stratégiques dans la réalisation des objectifs définis**. Les deux aspects sont donc logiquement liés. Ils ne sont toutefois pas de même nature :

1. Sans opposer de manière absolue des phases plus « techniques » (identification, suivi) et des phases plus « stratégiques » (redéfinition des choix d'intervention, tactique d'alliance), ces dernières ont de fait une **nature nettement politique** : quels sont les acteurs qui vont participer à la formulation des objectifs et des moyens de lutte contre les inégalités, et par qui ces acteurs ont ils été « choisis » ? Il s'agit permettre une véritable **négociation de la participation**.
2. Ces procédures de construction d'alliances et de compromis doivent par conséquent être pensées de manière très ouverte et flexible pour répondre à des objectifs et des choix intégrés à leur contexte de mise en œuvre. Elles doivent en particulier réfléchir aux **critères de légitimité et de représentation** qui en sont des conditions d'efficience.
3. **La construction d'alliances est inséparable d'une (re)formulation de choix d'intervention et de ciblage** qui précisent, amendent ou même remettent en cause les objectifs généraux définis en amont. Cette phase peut, dans certains cas, prendre la forme

inverse d'une stratégie de contournement ou de neutralisation de certains acteurs stratégiques dont l'action peut constituer un obstacle à la réalisation des objectifs définis.

4. **Les étapes de la démarche ne se suivent pas de manière linéaire**, de l'identification à l'évaluation en passant par la formulation des objectifs et la construction d'alliances. L'identification à deux niveaux se prolonge pendant toute la durée de la mise en œuvre des mesures de politiques publiques sous la forme d'un suivi de processus. **Réorientation des objectifs et des procédures et négociation d'alliances et de compromis fonctionnent de manière liée.**

III. DIFFICULTES & PRINCIPES METHODOLOGIQUES

1. Les échelles et niveaux d'action

Le choix des illustrations empiriques a été dicté par un souci de diversité, mais aussi en fonction d'une volonté de dépasser le seul niveau « local » ou « villageois » pour s'engager dans une perspective de politique publique intermédiaire à l'articulation des différentes échelles d'intervention. Ceci ne va évidemment pas sans des difficultés conceptuelles et méthodologiques.

Nous avons dû amender l'hypothèse initiale selon laquelle le changement d'échelle n'entraînait pas une rupture ou un changement de nature, mais plutôt un changement de degré ou plus exactement une complexification des problèmes pratiques et méthodologiques rencontrés.

« Du local au national » dans la prise en compte des acteurs

Le passage du micro au macro dans l'identification des acteurs comme dans la mise en place de procédures de compromis ou de négociation pose des problèmes spécifiques renvoyant à des problématiques d'intermédiation et de communication, de distribution inégale de l'information, de légitimité et de représentation. On peut ainsi noter que plus on remonte des échelons locaux vers des niveaux régionaux puis nationaux, plus l'exclusion, « l'invisibilité » ou « l'oubli » de certains groupes risque de se renforcer. Ainsi la structuration des organisations paysannes en structure faïtière - unions régionales, voire nationales - dans le cadre d'une filière pose des problèmes de représentation et de légitimité, en particulier en relation avec les logiques d'action des « macro-acteurs » que sont les États, les firmes multinationales et les agences de coopération (ils sont bien sûr chacun hétérogènes et traversés de conflits). Cet aspect sera central dans les parties consacrées à l'identification des acteurs.

Effets de perspectives

À l'échelon local, le risque est grand de **perdre de vue les grands enjeux qui structurent l'économie politique d'une filière au fur et à mesure que l'on descend vers le « local »**. Ce n'est pas l'objet du présent travail mais il est essentiel de garder en permanence à l'esprit ces « macro-enjeux » (cf. encadré dans la version complète du Guide concernant les quelques filières et secteurs d'activité utilisés comme illustration).

2. Principes méthodologiques pour l'identification et le suivi

Les éléments de la démarche proposés ici renvoient à des techniques d'enquête et à des choix politiques. Il est important d'éviter que l'exigence de résultats rapides devienne un impératif absolu au détriment de la rigueur, avec à la clef des représentations partiales et faussées.

L'invisibilité de certains acteurs et mécanismes est souvent produite par des **identifications trop hâtives**, peu sensibles à la diversité des mécanismes d'exclusion (sociale, politique, géographique, ethnique) ou a contrario des dynamiques sociales et politiques préexistantes dans le domaine de l'intervention à venir, ce que Robert Chambers (1991) assimile à une sorte de tourisme développementiste producteur d'enquêtes rapides et brouillonnes (« *quick and dirty* »).

En ce qui concerne les aspects de méthode, ils ont déjà fait l'objet de nombreuses publications et discussions et il s'agit ici d'en rappeler certains principes simples.

- **Favoriser le travail en équipe** : à côté des figures connues de l'expert pressé et de l'anthropologue solitaire, le travail en équipe permet de varier les points de vue et de croiser les expériences. Il autorise des gains de temps ne se faisant pas au détriment de la rigueur de l'investigation. Travailler à plusieurs sur un même site, mais auprès de groupes d'acteurs différents, permet de confronter les points de vue et les données au cours des discussions quotidiennes qui suivent la journée d'enquête.
- **Construire la collaboration de chercheurs et d'experts locaux et étrangers** : dans cette optique, les sensibilités ou les perspectives « locales » et « étrangères » peuvent s'enrichir mutuellement, dans la mesure où la prise de distance par rapport à l'objet ou au terrain sera différente (même s'il faut relativiser ces différences, selon des critères d'origine régionale et sociale, et de trajectoires professionnelles). Reste que ce qui va de soi pour quelqu'un d'immégré dans une situation sociale donnée sera peut-être plus aisément mis en question par un regard extérieur, qui peut en revanche passer, sans s'en rendre compte, à côté d'éléments importants liés au contexte.
- **Raisonnement pluridisciplinaire** : celle-ci ne doit pas être simplement invoquée, mais raisonnée, en fonction des enjeux et des objectifs de l'identification et des choix politiques à venir. Le type d'approche présentée ici trouve ses origines dans les sciences sociales et plus particulièrement l'anthropologie sociale et politique, mais les regards croisés d'économistes, d'agronomes, de politologues sont évidemment nécessaires. Les disciplines devraient être sollicitées en fonction des enjeux décisifs.
- **Privilégier le qualitatif** : une évaluation quantitative d'inégalités socio-économiques n'a de sens que si elle est précédée d'un travail qualitatif d'investigation et d'analyse des catégories locales, des relations sociales, économiques et politiques réglant l'accès aux ressources ainsi que des mécanismes de redistribution de ces ressources. Privilégier une analyse en termes de processus sociaux, de relations, de réseaux reflète le souci de comprendre les mécanismes générateurs d'inégalités avant tout « chiffrage » de celles-ci. Ce type d'approche permet aussi de mieux saisir les perceptions locales des inégalités sociales, économiques, politiques, des normes qui déterminent leur caractère plus ou moins supportable ou légitime : un « patron » qui monopolise l'accès aux ressources productives et aux marchés des produits agricoles (situation objective d'inégalité et éventuellement d'exploitation) peut être accepté par ses paysans « clients » tant qu'il redistribue aussi en cas de mauvaise récolte ou exerce une fonction d'intermédiation ou de protection par rapport à des interventions extérieures déstabilisantes (de l'État par exemple). Le choix de l'entrée par le qualitatif renvoie aussi à une méfiance légitime face à des sources statistiques rarement fiables.
- **Variation des sources** : les entretiens et les sources écrites constituent ici la base de l'enquête. Concernant les secondes, il faut autant que faire se peut consulter la « littérature grise » des projets et interventions étatiques qui malheureusement est trop souvent dispersée, difficilement accessible et de qualité inégale. Varier les sources signifie aussi savoir se déplacer entre sites et échelles d'observation (échelons villageois, sous-préfectoral, régional, national) pour ne pas passer à côté d'acteurs importants mais absents physiquement des arènes locales.

IV. LIMITES DE L'EXERCICE & PRECAUTIONS D'USAGE

- ▶ L'objectif de ce guide est, rappelons-le, de **mettre l'accent d'un point de vue méthodologique sur les difficultés liées à l'identification des groupes d'acteurs et au suivi-évaluation des mesures de lutte contre la pauvreté et les inégalités, tout en soulignant la dimension politique inhérente à celles-ci**. C'est dans cette optique que nous avons distingué identification et suivi-évaluation, d'une part, formulation des choix et construction d'alliances, de l'autre. Ces quatre moments ne doivent pas être vus comme les quatre étapes d'un processus linéaire, mais comme les composantes constitutives des LPI qu'il s'agit d'explicitier dans le cours de l'action.
- ▶ **Il n'y a bien sûr pas de recettes en la matière : cette évidence est explicitement prise en compte dans la reconnaissance du caractère politique des phases de reformulation de l'intervention et de construction d'alliances**, faites de choix, de négociation, d'alliances et de compromis relatifs non seulement à la mise en pratique, mais aussi à la définition et l'évaluation de l'intervention. Il s'agit en fait de construire dans la durée la légitimité d'une intervention, de ses agents, et des groupes d'acteurs concernées (groupes cibles et groupes stratégiques) : la légitimité ne doit pas être vue comme un bien ou un capital, mais bien plus comme une processus social toujours susceptible d'être remis en cause.
- ▶ **La fonction du suivi-évaluation et les capacités de feedback qui lui sont associées sont revalorisées et placées au centre du processus** dans la mesure où elles ne sont pas contraintes par une série d'objectifs prédéfinis et d'indicateurs calibrés. Le suivi-évaluation se doit d'être **innovant et adaptatif** pour saisir ce qui est réellement en jeu en cours d'intervention et où se fait le plus sentir la nécessité d'aménagements et de réorientation (dans le domaine de l'identification des groupes, de la construction d'alliance, de l'adéquation des objectifs, etc.). Il suppose de véritablement donner la parole aux acteurs concernés, et ce sur un mode aussi flexible et peu normatif que possible.
- ▶ **La question de la légitimité des acteurs en charge de ces différentes phases et en particulier des moments de suivi et d'évaluation qui « appartiennent », de fait, au temps de l'intervention est cruciale** : souvent, des approches de type suivi de processus (*process monitoring* ou *process documentation research* ; cf. les cas présentés dans Mosse 1998) ont butté sur leur extériorité à l'agenda du projet, malgré toute la qualité de la conception et les compétences des personnes chargées de les mettre en œuvre.
- ▶ **L'intégration institutionnelle de cette démarche dans les objectifs nationaux en matière de politiques publiques** (lois de décentralisation, lois foncières, programmes de développement agricole, etc.) apparaît comme une nécessité, pour tenter de limiter le phénomène « d'empilement » d'instances auquel les actions de développement tout comme les services de l'État contribuent assidûment en créant de nouveaux comités qui viennent s'ajouter aux institutions existantes et non les remplacer.