JOURNEE D'ETUDE IRAM, 22 JUIN 2018

DOCUMENTS D'APPUI AUX PARTICIPANTS

SOMMAIRE DES DOCUMENTS D'APPUI

I – Fiches repères

Ces fiches visent à fournir des éléments de contexte, en complément des présentations qui seront effectuées sur ces thèmes lors de la journée d'étude. Elles ne constituent donc pas des synthèses des présentations, mais visent simplement à en faciliter le suivi à travers l'exposé de quelques informations clés.

- Les trajectoires de la participation des citoyen·ne·s aux politiques publiques et la place de la participation dans les activités et l'organisation de l'Iram depuis 60 ans
- Relance du dialogue local en République Centrafricaine : réconciliation et participation en sortie de crise
- Le Balai Citoyen : de la contestation au dialogue, l'expérience d'un mouvement de la « société civile » au Burkina Faso
- La construction des politiques économiques locales en milieu rural : quelle place pour les actrices et acteurs des territoires ?

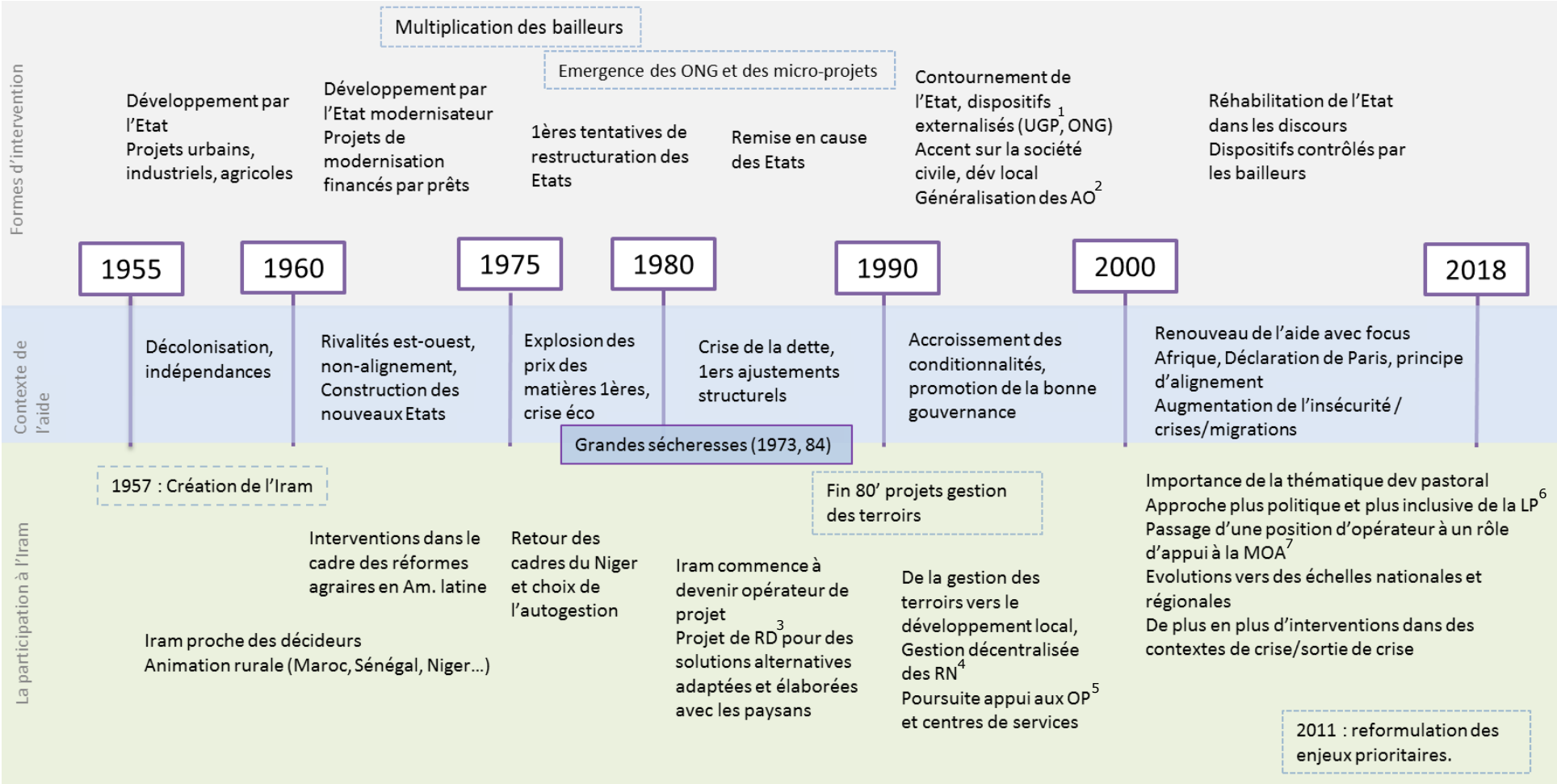
II - Bibliographie indicative

Ces indications bibliographiques visent à fournir quelques références méthodologiques et théoriques en regard du thème de la journée d'étude. Elles ont été utilisées, en partie, par l'équipe d'organisation. Elles sont proposées pour ceux souhaitant approfondir les questionnements qui ont été posés lors de cette journée.

iram

JOURNEE D'ETUDE IRAM, 22 JUIN 2018

REGARDS CROISES : LES TRAJECTOIRES DE LA PARTICIPATION DES CITOYEN·NE·S AUX POLITIQUES PUBLIQUES ET LA PLACE DE LA PARTICIPATION DANS LES ACTIVITES ET L'ORGANISATION DE L'IRAM DEPUIS 60 ANS



1 Unité de Gestion de Projet
2 Appels d'offres
3 Recherche & Développement
4 Ressources Naturelles
5 Organisations Paysannes
6 Lutte contre la Pauvreté
7 Maîtrise d'Ouvrage

JOURNEE D'ETUDE IRAM, 22 JUIN 2018

RELANCE DU DIALOGUE LOCAL EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE: RECONCILIATION ET PARTICIPATION EN SORTIE DE CRISE

Fiche repères[1]

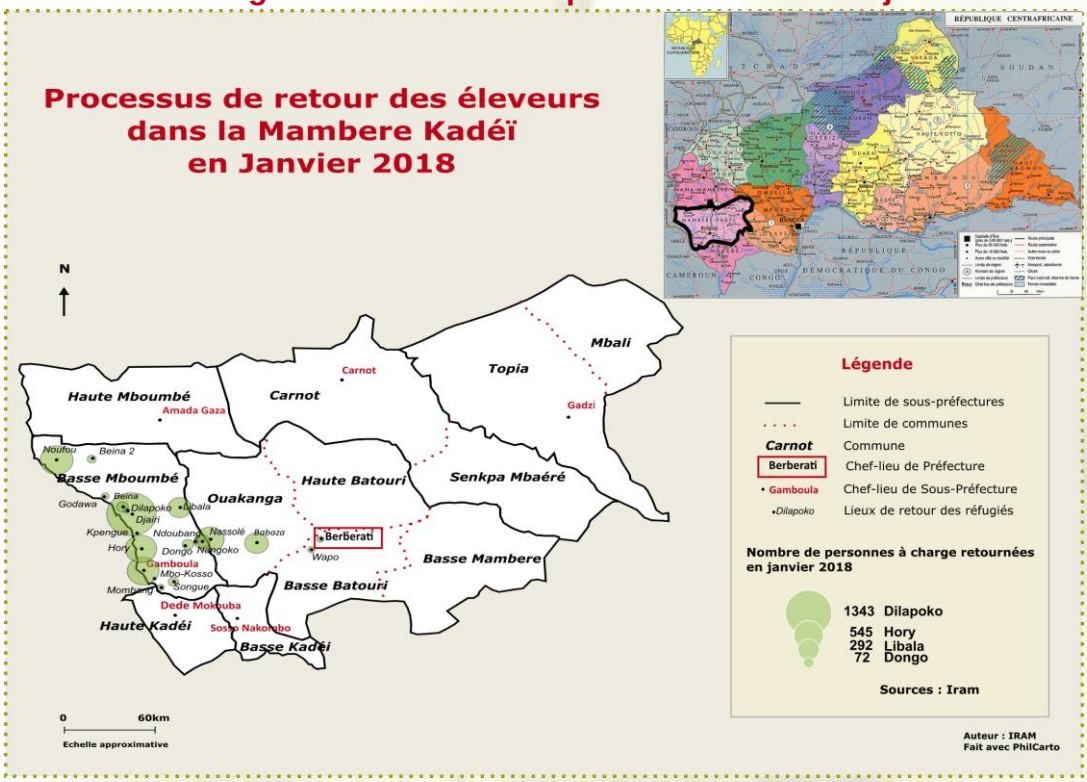
LE CONTEXTE NATIONAL ET LOCAL

La République centrafricaine, un pays pauvre marqué par la crise de 2013

La République centrafricaine (RCA) figure parmi les pays les plus pauvres et instables du monde. Le pays a souffert ces trente dernières années d'une multiplicité de crises qui ont freiné tous les efforts de développement entrepris par le pays et découragé bon nombre de partenaires potentiels. Pays enclavé et de ce fait dépendant de ses voisins disposants d'accès à la mer, la RCA souffre par ailleurs de sa position géostratégique complexe, avec l'entourage de pays « turbulents » comme le Tchad, le Soudan et la République Démocratique du Congo.

L'impact de la crise de 2012-2013, la plus violente de son histoire, a été particulièrement lourd. Elle a en particulier fortement affecté les structures sociales, crispé le dialogue communautaire et a nettement contribué à l'effondrement des infrastructures socio-économiques déjà très faibles du pays. La crise a par ailleurs eu pour conséquence le déplacement d'une part importante de la population (à l'intérieur et à l'extérieur du pays et notamment au Cameroun). Le nombre de réfugiés centrafricains dans les pays voisins s'élevait ainsi, fin 2017, à plus de 500 000 personnes. Le HCR[2] comptabilisait par ailleurs environ 600 000 personnes déplacées internes.

Un contexte régional relativement apaisé mais à forts enjeux



La zone Centre et Sud-ouest du pays, en particulier la Mambere Kadéï, est considérée comme une zone relativement « sûre » et a priori propice aux interventions de relèvement, voire à une reprise du développement. Elle est néanmoins confrontée à un enjeu fort lié au retour des réfugiés, notamment des éleveurs très appauvris, qui ont fui au Cameroun pendant la crise (237 000 réfugiés centrafricains résident au Cameroun, principalement dans l'Est et l'Adamaoua).

Cette région (Mambéré Kadéi, Sangha Mbaéré et Lobaye) abrite par ailleurs d'immenses gisements de diamants bruts. L'exploitation artisanale de cette ressource demeure la plus grande pourvoyeuse d'emplois, de revenus et de développement des activités économiques auxiliaires pour une population bénéficiaire constituée en majorité de jeunes déscolarisés. Cette activité était financée en grande partie avant la crise par des éleveurs ou

[1] Cette fiche vise à fournir des éléments de contexte, en complément des questions qui seront abordées pendant la table ronde. Elle ne constitue donc pas une synthèse de la présentation, mais vise simplement à en faciliter le suivi à travers l'exposé de quelques informations clés.

[2] Haut-Commissariat aux Réfugiés

des commerçants musulmans. Avec le départ de ces populations, beaucoup de chantiers ont été repris en main par de nouveaux acteurs, et cela apparait comme un des enjeux très sensibles des retours de réfugiés.

La Préfecture de la Mambere Kadéi constitue ainsi un espace stratégique pour mener un travail d'accompagnement du dialogue intercommunautaire et de reconstruction de liens sociaux et économiques, en s'appuyant sur les dynamiques existantes et en dépassant les approches humanitaires. Deux sous-préfectures (celle de Berberati et celle de Gamboula) ont été ciblées en priorité. Dans ces 2 sous-préfectures, le projet intervient dans 4 communes : Berberati, Basse Batouri (Wapo), Ouakanga (Nassolé), Basse Mboumbé (Gamboula). Dans une moindre mesure, compte tenu des conditions sécuritaires, le projet intervient dans la Sous-Préfecture d'Amada Gaza, notamment la commune de Haute Mboumbé (Amada Gaza). Au total, ces 5 communes comptent environ 183 000 habitants (chiffres de 2015), soit environ 40% de la population de la Préfecture. Dans les 4 communes dans lesquelles un recensement a pu être effectué en janvier et février 2018, plus de 600 éleveurs étaient rentrés accompagnés de plus de 4.600 personnes membres de leurs familles respectives. Ils ne sont rentrés qu'avec environ 12.000 têtes de bovins, le taux de perte des animaux lors de l'exile est de 83% selon les déclarations recueillies des intéressés.

Un enjeu fort de meilleure association agriculture-élevage

L'association agriculture-élevage, comme l'intégration agriculture-élevage, était déjà très peu développée, dans cette région, avant la crise de 2013. Dans les exploitations agricoles, on n'observait pratiquement pas de développement de la culture attelée, l'utilisation de la fumure se limitait au maraichage mais n'était pratiquement pas utilisée pour les champs…

Une délimitation stricte des zones agricoles et des zones de pâturage était organisée dans l'aménagement des espaces par l'administration, avec la volonté à travers cette partition de l'espace, de cloisonner les deux modes de production pour éviter les conflits agro-pastoraux.

Pourtant cette logique d'aménagement de l'espace agro-pastoral, n'était pas respectée par les agriculteurs et les éleveurs. Les pratiques de mise en valeur agricole et pastorale s'inscrivent dans une autre logique qui invite à une plus grande complémentarité de l'utilisation des espaces agro-pastoraux. Dans la pratique en effet, « l'Herbe du Laos » envahissant les zones de pâturage et abords des campements des éleveurs attire les agriculteurs à la recherche de nouvelles terres fertiles plus facilement défrichables que les zones boisées. Réciproquement les éleveurs sont attirés par la pâture des jachères récentes portant *Imperata cylindrica*, une espèce d'intérêt fourrager qui se développe dans les champs.

Cette approche de partition de l'utilisation des ressources naturelles est aujourd'hui questionnée par les concernés du fait de ces logiques et du fait également de la pression agricole qui ne peut se contenir dans les périmètres délimités précédemment.

Par ailleurs, la situation début 2017 faisait apparaître, d'une part, la forte réduction des relations entre agriculture et élevage, notamment en lien avec départ des éleveurs et leur retour progressif, mais encore limité. Il met aussi en évidence pour les deux sociétés agraires considérées, agricole et pastorale, la perte de contrôle social d'une partie de la jeunesse. D'un côté comme de l'autre, au vu des faibles opportunités économiques licites, une partie des jeunes est tentée par les activités criminelles, notamment de banditisme.

PRESENTATION DU PROJET ET DE LA METHODOLOGIE D'ANIMATION

Le projet de « relance du dialogue local dans la Mambere Kadéi » est un projet financé par la Coopération française et a été mis en œuvre de juillet 2017 à mars 2018. Il a été conçu comme une phase transitoire au lancement d'un projet de développement territorial de plus grande ampleur. Il visait à contribuer à la réconciliation entre agriculteurs et éleveurs dans un contexte de retour d'éleveurs qui s'étaient réfugiés au Cameroun pendant la crise. L'objectif était, d'une part, d'accompagner la mise en place et l'animation de dispositifs de dialogue entre agriculteurs et éleveurs et, d'autre part, de contribuer à la relance des activités économiques agro-pastorales de la zone.

Ce travail d'animation a nécessité la mise en place d'un dispositif d'animation permanent, basé à Berberati. Ce dispositif était constitué d'un expert national IRAM, agronome, en charge de la coordination de l'action et également responsable des relations institutionnelles avec les autorités locales et avec les autres partenaires sur place. Il a travaillé en collaboration étroite avec les services techniques déconcentrés de l'agriculture et de l'élevage. La gestion logistique et le fonctionnement de l'équipe ont été assurés avec l'appui de la Croix Rouge sur place.

Quatre temps de travaux et de dialogue spécifiques ont été organisés :

- l'animation d'ateliers de dialogue entre les femmes agricultrices et éleveuses et entre les jeunes éleveurs et agriculteurs (voir encadré) ;
- l'appui aux innovations économiques et en association agriculture-élevage, à travers une mission d'expertise et un atelier d'échanges entre agriculteurs et éleveurs, et avec les services techniques ;
- l'animation d'un atelier visant à aller vers des accords sociaux pour la gestion de l'espace agro-pastoral ;
- un travail de capitalisation et de planification concertée, permettant d'une part d'échanger avec les acteurs sur les dispositifs de formation et d'accompagnement des jeunes et les systèmes d'activités innovants, sur les effets du dialogue, et de développer une proposition de programme co-construite avec les acteurs autour des enjeux identifiés comme prioritaires.

Chacun de ces temps de dialogue réunissait de manière équilibrée des agriculteurs et des éleveurs, les autorités préfectorales et sous-préfectorales, les services déconcentrés de l'Etat, les représentants des Délégations spéciales des communes couvertes, des associations et des ONG.

De la réconciliation…

Un des enjeux forts du projet résidait dans la capacité à accompagner la parole et à faire en sorte que « les gens se parlent et se reconnaissent ». Ces moments de dialogue organisés ont probablement été des occasions pour les acteurs qui se connaissaient, qui vivaient ensemble avant la crise, de se retrouver et de renouer des liens, y compris économiques. En effet, les participants ont par exemple souligné que la vente de produits agricoles par les agriculteurs aux éleveurs, parfois même à crédit, avait repris, ce qui indique le rétablissement d'une forme de confiance. Certains échanges s'étaient mis en place suite à la crise entre les acteurs locaux, en particulier les négociations en vue d'un retour des réfugiés qui existaient entre ardos-chefs coutumiers peulhs- et chefs de groupement, fin 2016. La méthodologie mise en place semble avoir contribué à les faciliter et à les renforcer. Il convient de noter également, comme signe d'évolution positive, le fait que le retour progressif des éleveurs permettrait actuellement d'augmenter le prix des produits maraichers, ce qui inciterait les maraichers à augmenter leur production.

Par ailleurs, certains marchés hebdomadaires, comme celui de Nassolé, ont repris leurs activités en 2017. Enfin, dans certains villages, des expériences très intéressantes de relance des activités agricoles, réunissant des éleveurs de retour (ayant perdu leur bétail notamment) et des agriculteurs, dans le cadre de groupements mixtes ont été initiées par les populations. Elles témoignent de la volonté locale de reconstruire une activité partagée après une trop longue phase d'absence des pasteurs avec qui des liens existaient avant la crise.

… au rétablissement du dialogue populations/ autorités…

Le projet a été mis en œuvre de manière conjointe par le coordonnateur permanent de l'Iram et les services déconcentrés de l'Etat (notamment de l'agriculture et de l'élevage). Ces services ont pu activement contribuer à l'organisation des différents ateliers en participant notamment à l'identification des personnes à inviter et en les mobilisant. Ils ont également été parties prenantes à l'animation des ateliers de dialogue et ont participé au suivi des

effets de ces dialogues. Les autorités préfectorales et sous-préfectorales ont aussi été fortement mobilisées, notamment pour présider les différents ateliers. Les députés, notamment celui de Gamboula et de Berberati ont en outre été particulièrement présents, de même que les Présidents des Délégations spéciales des différentes communes concernées. Les deux Ministères centraux impliqués dans le projet (Ministère de l'Agriculture et du Développement rural et Ministère de l'Elevage et de la Santé Animale), ont eux-aussi participé à certains temps de dialogue.

Cela a contribué, selon les dires des acteurs, à rétablir un dialogue et une forme de confiance entre les populations et ces services de l'Etat. Ils ont également souligné que les modalités de mise en œuvre, impliquant des restitutions aux administrations, ont permis de faire remonter les informations et de dénoncer les problèmes rencontrés sur le territoire aux autorités.

… jusqu'à un début de planification concertée

Chaque étape de dialogue a abouti à l'élaboration de feuilles de route ou à la formulation de recommandations par les acteurs eux-mêmes. Par ailleurs, l'ensemble du processus s'est achevé par l'élaboration d'un programme de développement territorial concerté avec les acteurs de la Préfecture.

Au demeurant le processus de retour engagé reste fragile car fortement dépendant de l'insécurité résiduelle (vols, violence, protection imposée) dans laquelle se retrouve une partie des jeunes ruraux, faute de perspective d'intégration sociale et économique.

Focus sur la mobilisation des femmes et des jeunes

Les premiers dialogues initiés dès janvier 2017 lors de la phase de diagnostic du projet, avaient permis de lancer une dynamique d'échange qu'il semblait nécessaire de poursuivre, en particulier en ciblant certaines catégories d'acteurs, notamment les femmes, mais aussi les jeunes. Le constat avait alors été fait que les femmes n'avaient pas eu la possibilité de s'exprimer lorsqu'elles étaient en présence d'hommes, notamment lors de l'atelier de Gamboula. Les femmes Peuhles par exemple, de par le rapport de genre dans leur société, ne prenaient pas la parole au sein du groupe lorsque celui-ci était mixte. Pourtant, productrices et éleveuses, elles peuvent jouer un rôle important dans le processus de réconciliation.

Il semblait donc essentiel de recueillir leur point de vue sur la crise et ses impacts : qu'est ce qui a changé pour elles ? Comment envisagent-elles l'avenir et l'évolution des relations entre agriculteurs et éleveurs ? Quelles sont leurs propositions en vue d'une meilleure cohabitation entre les agriculteurs et les éleveurs, voire d'une intégration de leurs activités ? Ce travail devait permettre d'alimenter les réflexions autour de projets économiques communs à approfondir ensuite dans le cadre des travaux prévus sur l'appui à l'identification d'activités économiques innovantes.

De même, un atelier de dialogue entre les jeunes éleveurs et agriculteurs a été organisé. Privés de perspectives d'avenir et d'emplois et sans accès à des formations, les jeunes des deux communautés sont également particulièrement vulnérables et pour certains, candidats privilégiés au banditisme. Un atelier de dialogue regroupant des jeunes éleveurs et agriculteurs a été organisé : l'atelier devait permettre de faire dialoguer ces jeunes et de leur permettre de partager leur vision de l'avenir, ainsi que leurs souhaits en matière de formation et d'insertion socio-professionnelle.

Il était intéressant de constater que si certaines préoccupations étaient générales à l'ensemble des acteurs (femmes, hommes, jeunes, personnes âgé.e.s etc…), les femmes mettaient davantage l'accent sur certaines problématiques telles que les tracasseries administratives lors des transports de marchandises, l'occupation illégale des maisons et terrains des réfugié.e.s, la stigmatisation de certains groupes, ainsi que les problèmes de scolarisation des enfants.

Au cours des échanges, les jeunes se sont montrés particulièrement préoccupés par la crise de financements des secteurs de l'or et du diamant, ainsi que par l'absence de perspectives d'emplois. Ils ont évoqué également la grande faiblesse de la production agro-pastorale, par manque d'encadrement technique et par manque d'intrants. Face à la faible production agro-pastorale et à la destruction du petit bétail, la solution envisagée par les jeunes est la mécanisation de l'agriculture, la relance du petit élevage, la création d'activités génératrices de revenus, le commerce de produits vétérinaires, la diversification de l'activité à travers la pisciculture, et enfin, pour ceux qui ne le font pas aujourd'hui, et notamment les éleveurs, la culture et le développement du maraîchage.

A l'issue de chacun de ces ateliers, deux représentantes des femmes et deux représentant.e.s des jeunes, étaient en charge d'assurer la restitution des échanges auprès des autorités locales.

Il était intéressant de noter que si les femmes proposaient facilement des pistes d'actions, y compris qu'elles pourraient elles-mêmes mettre en œuvre, les jeunes évoquaient davantage la prise de responsabilité nécessaire des autorités locales et des services déconcentrés.

Retour sur les contraintes et difficultés rencontrées par le projet

Au cours de la mise en œuvre de ce dialogue plusieurs difficultés ont été rencontrées, nécessitant des ajustements et une grande souplesse dans la mise en œuvre du processus.

La situation sécuritaire toujours très volatile et des risques importants de réveil des tensions :

Les retours restent insuffisamment préparés notamment sur la question de récupération des terres et maisons, et la sécurité des personnes et des animaux demeure mal assurée (absence de forces de sécurité dans certaines zones du territoire). Quelques dégâts champêtres, ou présomptions de dégâts également, sont le point de départ de nouvelles tensions, d'autant plus avec l'arrivée de nouveaux groupes armés dans la Préfecture. Il existe par ailleurs des risques importants liés à une grande faiblesse de la gouvernance au niveau local, voire à une mal-gouvernance, avec notamment des questionnements en termes de neutralité lors de la gestion des litiges, et une justice inefficace. Enfin, l'insuffisance actuelle d'alternatives techniques et économiques pour les jeunes démunis face aux tentations de banditisme et criminalité demeure un des enjeux principaux à relever.

Dans ce contexte, l'intervention directe dans certaines zones a été fortement entravée, même si les acteurs de ces zones ont pu néanmoins être conviés à certains ateliers, avec l'appui des ONG d'urgence intervenant dans ces zones, afin d'éviter leur mise à l'écart complet du processus de dialogue.

Des retours encore timides :

Au démarrage du travail, peu d'éleveurs étaient rentrés de façon stable dans la Région, on parlait alors de « retours pendulaires », les chefs de ménage venaient ponctuellement, avec leurs animaux, et laissaient leur famille au Cameroun, afin de s'assurer que les conditions de sécurité étaient réunies. Dans un premier temps et en particulier lors de la phase de diagnostic, il a ainsi été nécessaire de se rendre au Cameroun, à Kentzou, pour aller à la rencontre des réfugiés éleveurs.
Les retours plus significatifs observés en 2017 et 2018 restaient extrêmement fragiles, les éleveurs étant confrontés à des problèmes de vols de bétail, et d'attaques régulières, par des groupes armés.

Des systèmes de représentation déstructurés :

Les structures de représentation des éleveurs (la Fédération Nationale des Eleveurs – la FNEC) s'étaient fortement déstructurées et il était parfois difficile d'identifier des interlocuteurs légitimes et reconnus par les éleveurs.
Du côté des agriculteurs également, si les chefs de village et les chefs de groupement sont aujourd'hui les seuls représentants élus, certains d'entre eux ont pu cependant jouer un rôle trouble pendant la crise et, de ce fait, ont perdu en légitimité.
Enfin, les ardos comme les chefs de village semblent avoir perdu une partie de leur influence sur la jeunesse, qui semble aujourd'hui échapper au contrôle social.

Difficultés liées au changement d'approche (de l'urgence au développement) :

Travailler sur un processus, sans « action concrète » attendue a priori par les acteurs est un questionnement certes présent lors des échanges, mais n'a pas constitué un obstacle au dialogue. Au final il a permis une plus grande ouverture et une meilleure focalisation des acteurs sur leur situation, plutôt que sur les attentes supposées d'un projet déjà défini de l'extérieur.

Changements fréquents des agents de l'Etat, sous-préfets, services déconcentrés, maires etc…et turn-over important du côté des ONGI :

Ceci impliquait de réexpliquer la démarche et l'approche à chaque changement de personnel.

Difficultés à mobiliser les « hommes en tenue » :

Il n'est pas toujours été facile de mobiliser les Forces de l'ordre, les FACA, les gendarmes, les agents des Eaux et Forêts, de la Justice, dont la présence était pourtant primordiale vu des sujets abordés, et de la mise questions de leurs pratiques.

UN PROCESSUS QUI NE DOIT PAS S'ARRETER LA : PROPOSITION D'UN PROJET DE DIALOGUE ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Les éléments de bilan et de diagnostic qui ont émergés des différentes étapes de dialogue, organisées dans le cadre du projet de Relance du dialogue local dans la Mambere Kadéï, nécessitent désormais une intervention plus structurante et de plus long terme, afin de pouvoir avoir des impacts réels sur le développement économique et social de la Préfecture et contribuer à sa stabilisation en accompagnant de manière plus forte les mouvements de retour des réfugiés du Cameroun. Pour cette raison, une stratégie de développement pour le territoire de la Mambere Kadéi a été co-élaborée, sous le pilotage des autorités préfectorales de la Mambere Kadéï, avec les différents acteurs du territoire pendant toute la durée du processus puis a été consolidée et validée en février lors de l'atelier de capitalisation et d'élaboration d'une vision stratégique de développement territorial agro-pastoral. Elle a également été discutée avec les deux ministères concernés (Agriculture et Développement rural et Elevage et Santé animale), qui ont souhaité porter le projet auprès du RCPCA (Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix en RCA) pour le démarrage d'une faisabilité qui permettrait de préciser les modes opératoires de mise en œuvre et le budget.

La stratégie d'intervention du projet développée s'articule autour de trois grandes priorités.

D'une part, il apparait essentiel de contribuer à **mettre en place des mécanismes plus pérennes de dialogue et de reconstitution des liens sociaux entre les acteurs sur le territoire**. Cela nécessite de renforcer les capacités des autorités locales, déconcentrées et décentralisées, afin qu'elles soient en mesure d'être des moteurs de la réconciliation et du développement local. Cela demande également d'accompagner la mise en place et l'animation de cadres de concertation communaux, et préfectoraux, de travailler sur la connaissance du droit et l'insertion citoyenne des jeunes et enfin, d'accompagner la mise en œuvre de nouvelles modalités d'organisation et de gestion de l'espace agro-pastoral.

D'autre part, il apparait central de promouvoir un développement économique territorial durable et inclusif, dans une approche de type « filière et territoire » axée sur l'insertion économique des jeunes agriculteurs et jeunes éleveurs dans de nouveaux systèmes d'activités innovants, rentables et durables dans ce contexte. Il s'agit donc de permettre aux acteurs du territoire (communes, services techniques déconcentrés, société civile, institutions de formation et ONG) d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie «filière et territoire » adaptée aux potentialités locales à travers des investissements économiques pertinents et le soutien aux initiatives des jeunes qui s'inscrivent dans cette stratégie. Il apparait également indispensable en parallèle de travailler sur l'accompagnement des jeunes agriculteurs et éleveurs dans la formation pratique (technique, économique, droit et gestion), le montage, le financement et le démarrage de la mise en œuvre de leur projet.

Enfin, compte tenu de son caractère expérimental et territorial, il apparait essentiel de prévoir un travail important de capitalisation et d'échanges sur les méthodologies expérimentées et les activités accompagnées et mises en œuvre afin de pouvoir en tirer toutes les leçons, de réorienter régulièrement les actions menées chaque fois que nécessaire et d'alimenter les réflexions autour des stratégies nationales socio-économiques.
Cela nécessitera de mener des évaluations-capitalisations régulièrement, et d'organiser, au niveau de la Préfecture, comme au niveau national, des temps d'échange sur les expériences menées et évaluées.

La mise en œuvre de ce programme serait un signal fort de la prise en compte, par les bailleurs et les autorités, de la participation des populations à l'élaboration de stratégies locales de développement.

JOURNEE D'ETUDE IRAM, 22 JUIN 2018

LE BALAI CITOYEN: DE LA CONTESTATION AU DIALOGUE, L'EXPERIENCE D'UN MOUVEMENT DE LA « SOCIETE CIVILE » AU BURKINA FASO

Fiche repères[1]

ELEMENTS DE CONTEXTE

Un contexte politique en transition

A la fin du premier semestre de l'année 2013, la question de la succession du président burkinabè est ouvertement posée. La Constitution interdit en effet à Blaise Compaoré, au pouvoir depuis plus d'un quart de siècle, de briguer un nouveau mandat en 2015. Cependant, dans le camp présidentiel, des velléités de modification de la constitution en vue de lever le verrou de la limitation du mandat présidentiel se dessinent de plus en plus nettement. Des initiatives impopulaires telle que la mise en place d'un Sénat sont prises dans ce sens. De l'autre côté, les forces hostiles à la modification, constituées d'acteurs de la société civile et de l'opposition, se concertent et s'organisent activement à travers marches et meetings. Certains leaders religieux et coutumiers sortent également de leur réserve et attirent l'attention des gouvernants sur des changements politiques qui feraient obstacles à la démocratie pluraliste. C'est donc dans cette ambiance générale d'agitation sociopolitique pesante et fortement polarisée que survint la naissance du mouvement « Le Balai Citoyen ». Ce mouvement répond par ailleurs à une volonté, notamment de la jeunesse burkinabè, de pouvoir faire davantage entendre sa voix, face à une élite en place relativement âgée.

Des enjeux politiques, économiques et sociaux

Le 30-31 octobre 2014, une insurrection populaire a chassé le président Compaoré du pouvoir et a favorisé l'avènement d'une alternance démocratique à la tête du pays. Derrière les protestations politiques des jeunes, de nombreuses revendications économiques et sociales se font également entendre : la lutte contre le chômage, de meilleures conditions d'emploi, l'appui aux filières agro-sylvo-pastorales, l'amélioration des conditions d'enseignement, la lutte contre la vie chère… L'insurrection et la période de transition qui s'en est suivie ont notamment permis aux jeunes burkinabè de s'engager plus que jamais sur la scène publique nationale et d'être perçus comme des acteurs incontournables et ayant la capacité d'être impliqués dans les débats publics aux côtés de leurs aînés.

La transition politique a pris fin en décembre 2015 suite à l'élection démocratique du Président Kaboré et l'élection de nouveaux députés à l'Assemblée Nationale. Dans le contexte post-transitionnel actuel, les attentes des burkinabè, et notamment les jeunes, envers le nouveau régime, sont immenses. Ces attentes sont d'autant plus importantes sur les questions liées à la création d'emploi, au soutien à l'entreprenariat et à la mise en place de mesures sociales pour contrer l'augmentation du coût de la vie.

La création du Balai citoyen

Dès 2010, deux artistes musiciens burkinabè populaires parmi la jeunesse, Smockey et Sams'K Le Jah, commencent à organiser un mouvement de la société civile en réaction aux conditions de vie des Burkinabè. Petit à petit, le mouvement prend de l'ampleur et s'organise autour de discussions et de rencontres secrètes d'un petit groupe grandissant. Le mouvement sera présenté officiellement à la presse en juillet 2013 et commencera à mener ses premières actions. Dès lors, le Balai Citoyen se définit comme **une force de propositions et de pression** afin d'amener les pouvoirs publics à agir, de manière à améliorer continuellement les conditions de vie du peuple Burkinabè. Il se positionne en effet comme un mouvement qui entend répondre aux aspirations de la population, liées notamment à l'instauration d'une gouvernance démocratique mettant l'accent sur la consolidation d'un État de droit, le respect des valeurs démocratiques, la lutte contre la corruption, les passe-droits, la patrimonialisation du pouvoir etc. Les membres du mouvement ont su se fédérer très tôt autour d'idées d'inspiration Sankaristes, basées essentiellement sur l'intégrité, le travail, la dignité, la justice sociale. Le Mouvement s'est aussi présenté comme un porte-parole des grandes revendications emblématiques du peuple burkinabè (justice pour Thomas Sankara et pour Norbert Zongo) qu'il a fait siennes.

[1] Cette fiche vise à fournir des éléments de contexte, en complément des questions qui seront abordées pendant la table ronde. Elle ne constitue donc pas une synthèse de la présentation, mais vise simplement à en faciliter le suivi à travers l'exposé de quelques informations clés

UNE ORGANISATION MULTI SCALAIRE ENCADREE PAR UNE STRATEGIE COMMUNE

Du local au national

L'instance suprême du Balai Citoyen est l'Assemblée Générale. Elle est composée de l'équipe de la Coordination Nationale, de conseillers, de membres d'honneurs, de délégués des Coordinations Régionales, de représentants des Points Focaux et des Clubs Cibals. Elle a pour mission de déterminer les orientations stratégiques, les domaines et moyens d'actions, par consensus ou par vote à la majorité simple en se réunissant normalement une fois par an. La Coordination Nationale, constitué de 15 membres élus par l'Assemblée Générale pour un mandat de 3 ans, constitue l'organe exécutif du Mouvement. Sur le même modèle, des Coordinations Régionales ont été mises en place et ses membres sont désignés par la Coordination Nationale « afin d'éviter les infiltrations »[2]. Ces Coordinations Régionales se réunissent au moins une fois par semaine afin de parler des mesures à adopter mais aussi de débattre sur les éléments d'actualité. L'administration quotidienne du mouvement est assurée par le secrétariat permanent de la Coordination Nationale basé à Ouagadougou et est animé par une Secrétaire permanente. La cellule de base du mouvement est constituée par les Clubs Cibals qui sont encadrés par des Points Focaux (regroupements de ces clubs par communes ou par arrondissement), eux-mêmes chapeautés par les Coordinations Régionales. En dehors du territoire burkinabè, ce sont les « Ambassades Cibal » qui représentent le mouvement.

La vision stratégique

Le Balai Citoyen dispose d'une charte et d'un règlement intérieur ainsi que d'une plateforme indiquant les conditions, la vision, les domaines d'intervention de l'organisation, etc. Ces documents ont été rédigés avant la naissance officielle du mouvement puis ont été par la suite soumis à amendement, conduisant alors à la modification de ces textes fondateurs, lors de l'assemblée générale constitutive du mouvement. Il dispose également d'un plan stratégique, rédigé en 2015 pour la période 2016-2020. Ce plan a été élaboré à partir des expériences et des remontées du terrain, lors de la retraite stratégique annuelle du mouvement, qui se tient chaque année et qui réunit tous les membres de la Coordination Nationale ainsi que les conseillers du mouvement. Cette retraite stratégique annuelle est une des closes non-écrites du mouvement. Elle représente un moment de réflexions sur des thématiques majeures à caractère social, économique et politique. Des retraites stratégiques extraordinaires se tiennent également sur convocation des porte-paroles du mouvement, à chaque fois que le besoin se fait sentir. Il existe également des groupes de travail thématiques composés des membres de la Coordination Nationale, ayant pour mission d'élaborer des propositions qui seront amendées et validées lors de la retraite. Ensuite, ces groupes thématiques poursuivent le travail et ont désormais la possibilité de se faire assister par des personnes ressources du mouvement notamment : des chercheurs, des professeurs universitaires, des hauts fonctionnaires de l'administration publique et du privé, etc.

[2] Kupper.C, LUNTUMBUE.M, MARTINOT.P, N.OUEDRAOGO.B, SAMBA SYLLA.N, WIRTZ. M, « *Une jeunesse africaine en quête de changement* », GRIP, 2017

Les Clubs Cibals comme cellule de base

Les clubs sont généralement mis en place suite à la requête d'un sympathisant et sont soumis à l'approbation de la Coordination Nationale. Ces clubs sont constitués par à minima dix membres partageant un espace ou une activité commune. Chaque club doit mettre en place un bureau composé d'au moins un porte-parole et un responsable chargé de l'organisation. Les membres du mouvement sont désignés par le terme « Cibal » (contraction des mots citoyen et balayeur) s'ils sont de sexe masculin et « Cibelle » pour les personnes de sexe féminin.

Le Club Cibal travaille en étroite collaboration avec le Point Focal ou la Coordination Régionale dont il relève. Les comptes rendus d'activités au Point Focal, à la Coordination Régionale et le cas échéant à la Coordination Nationale sont systématiques selon une périodicité qui ne peut excéder un trimestre.

Ces Clubs Cibals sont responsables et à l'initiative des actions locales et portent la parole de leurs communautés dans le respect des valeurs et principes d'action du mouvement. Ils mènent par exemple des actions de sensibilisation et de salubrité ou bien encore de soutien dans leurs quartiers.

Souvent ce sont les populations organisées ou non qui saisissent les responsables des clubs pour exposer les problèmes les concernant et des actions sont alors entreprises suite à ces concertations pour tenter de solutionner les problèmes évoqués. Les clubs sont le cœur du mouvement, ce sont des entités de proximité constitués par la volonté des citoyens à s'engager. Ce sont eux qui remontent au niveau des instances supérieures les réalités vécues par les citoyens dans les hameaux, quartiers et villages, ce qui sert de matière pour nourrir les réflexions et orientations stratégiques du mouvement.

UN MOUVEMENT EN PERPETUELLE EVOLUTION

D'un mouvement contestataire à une action pérenne

Le Balai Citoyen s'est constitué, au départ, sous le régime du Président Blaise Compaoré, comme un mouvement contestataire dont l'une des principales revendications était la non-modification de la constitution afin de favoriser l'alternance démocratique.

Pendant la période de transition, le Balai Citoyen a évolué et s'est positionné comme un médiateur politique en participant notamment à la rédaction de la charte de transition et en prenant part à la Commission des réformes institutionnelles, dans le but de faire valoir son point de vue sur les nouvelles institutions à mettre en place, pour l'instauration d'une véritable démocratie. Le Balai Citoyen s'est aussi donné comme mission de veiller sur le bon fonctionnement de la transition conformément aux dispositions énoncées dans la Charte de la Transition, par exemple, en assurant une surveillance sur la pratique des nouveaux gouvernants. D'autre part, le Balai Citoyen a mené pendant cette période l'initiative « *Je vote, je reste* », qui visait à encourager les jeunes à exercer leur influence sur l'avenir du pays en votant aux élections puis à réaliser un suivi du comptage des urnes et ce, pour s'assurer du respect du choix des électeurs aux élections législatives et présidentielles de 2015.

Suite aux élections qui mirent fin à la transition, le Balai s'est repositionné en acteur permanent de la veille citoyenne sur l'application des règles démocratiques et comme force d'interpellation des gouvernants sur leurs devoirs de redevabilité vis-à-vis des populations dont ils sont les mandataires. Il a construit son plan stratégique et a mis en place les actions en conséquence, en fonction du nouveau contexte. Ceci a notamment conduit à sa sollicitation par certains bailleurs et ONG, pour mettre en œuvre des projets plus structurés sur le long terme.

Actuellement, le Balai Citoyen s'investit dans des actions d'interpellation et de dialogue politique aussi bien au niveau national que local et s'est inscrit dans une perspective plus pérenne de co-construction entre les populations et le politique. Le Balai s'approprie des problèmes socioéconomiques des populations (pénurie d'eau, problèmes fonciers…) notamment grâce à un cadre de concertation mis en place avec les populations concernées à travers ses différentes divisions qui se chargent par la suite de faire remonter cela aux autorités

locales, régionales ou bien encore nationales. C'est notamment le cas avec des actions d'animation d'espaces d'interpellation des élus communaux et la mise sur pied de mécanismes de communication sur la gestion communale, pour faciliter la participation citoyenne locale des jeunes.

La plateforme Présimètre

Il s'agit d'un site internet présentant les engagements pris par le gouvernement Burkinabé pour la période 2015-2020 et de leur niveau de réalisation, précisé par les mentions « réalisé », « en cours de réalisation » ou « non réalisé », attribuées à chaque engagement.

La description de l'engagement contient l'instance par laquelle il a été pris, les textes de lois l'accompagnant et les projets mis en place dans le cadre de cet engagement.

Ce site permet à la population d'être informée et d'avoir un suivi sur les engagements présidentiels ainsi que sur leurs réalisations et de faciliter les échanges entre citoyens sur des questions publiques.

En effet, les citoyens peuvent réagir directement en ligne sur le contenu, faisant ainsi de cette plateforme un espace de dialogue et de débat citoyen.

Les actuels défis du Balai Citoyen

La relation avec les pouvoirs publics

« L'un des principaux défis aujourd'hui est de prouver qu'il a conservé son indépendance et son autonomie. Qu'il n'a pas perdu son âme »[3]. En effet, nous pouvons être amenés à nous demander comment ce mouvement peut perdurer et évoluer dans la durée, tout en travaillant avec les pouvoirs politiques. Par exemple, la « proximité » avec les politiques ou l'armée durant la phase de transition a pu créer des tensions en interne et des rumeurs[4]. En effet, des leaders emblématiques du mouvement ont par exemple été plusieurs fois approchés pour participer aux organes de transition et au nouveau gouvernement. Ces questions de rapprochements avec la sphère publique peuvent être perçues sous différents aspects. D'une part, l'hypothèse d'une intégration du Balai Citoyen au gouvernement lui permettrait d'avoir des relais dans la sphère politique et une capacité d'action et d'influence sur les décisions possiblement plus élevées. D'autre part, une trop grande proximité pourrait être synonyme de perte d'indépendance et mettre à mal certaines actions entreprises actuellement comme la surveillance de la sphère publique.

Le Balai Citoyen a donc choisi de mettre un point d'honneur sur sa neutralité vis-à-vis des partis politiques. Dès lors, les textes encadrant le mouvement posent des limites vis-à-vis de cette question en stipulant : *« On ne peut pas être membre d'un organe dirigeant du Balai et occuper un poste de responsabilité dans un parti politique »* (le contraire s'applique également). Aucun membre ne peut donc intégrer des instances politiques délibérantes (gouvernement, assemblées nationales…) au titre du Balai Citoyen. Sous la transition, des membres de la Coordination régionale de Bobo-Dioulasso ont tenté de remettre en cause cette position ce qui a provoqué leur exclusion du mouvement. A la même période, une personne ressource proche du Balai Citoyen (Conseiller) a intégré le gouvernement. En conséquence, il a perdu son droit de participer aux instances du Balai Citoyen

Les financements des actions

Un autre défi du Balai Citoyen est celui du financement de ses actions. Pendant plus de 3 ans après sa création, le mouvement s'est exclusivement autofinancé par la cotisation de ses membres et les dons de ses sympathisants (es), puis, il s'est progressivement ouvert à des financements extérieurs en développant par exemple des partenariats avec des bailleurs et des ONG. Le financement du mouvement demeure alors un

[3] Kupper.C, LUNTUMBUE.M, MARTINOT.P, N.OUEDRAOGO.B, SAMBA SYLLA.N, WIRTZ. M, *« Une jeunesse africaine en quête de changement »*, GRIP, 2017
[4] Ibid

enjeu majeur, notamment lorsqu'il s'agit de garder son indépendance à l'égard de ces mêmes acteurs. Pour ce faire, le Balai Citoyen prend le parti de travailler à ancrer socialement le mouvement en donnant la parole aux citoyens des campagnes et des villes afin de faire en sorte que la parole du citoyen soit légitime, forte et entendue. Il cherche notamment à ranimer la confiance qu'ont les gens d'eux-mêmes et des forces dont ils disposent en réalisant des actions de petites envergures, supportables par les clubs. Ils se basent également sur la théorie que si les actions envisagées reflètent les réalités des populations et que celles-ci perçoivent nettement leurs impacts positifs dans leurs vies, elles s'engageront alors par la suite avec les ressources dont elles disposent dans le mouvement, comme elles le font déjà pour assurer leurs survies quotidiennes.

Le Balai Citoyen veille alors à ce que les projets financés par les bailleurs de fonds ou les ONG s'inscrivent dans leurs propres stratégies. Ces bailleurs financent des activités opérationnelles ou bien même parfois de fonctionnement (contribution à l'eau, l'électricité et au loyer du siège) mais restent à l'écart des activités de création et d'installation de nouveaux clubs, de fonctionnement des organes statutaires, des retraites stratégiques, des missions des membres de la Coordination Nationale, de l'animation des clubs, etc. qui sont financés via les ressources propres du mouvement.

L'articulation des échelles et la cohérence du mouvement

Un enjeu du mouvement peut se situer également dans le maintien d'une cohérence au niveau global et dans sa capacité à faire participer l'ensemble de ses subdivisions à la stratégie commune du mouvement. Tout d'abord, différentes échelles sont impliquées dans ce mouvement et la question du message et des actions mises en place sous une même ligne stratégique se pose face à l'ampleur que celui-ci prend progressivement. Les contextes locaux, les jeux d'acteurs ou bien mêmes les éventuels intérêts divergents pourraient présenter des entraves à une vision commune. Dans un premier temps, afin de garantir cette cohérence et d'assurer la pérennité du mouvement sur cette question-là, un encadrement de proximité avec un guide (document écrit) d'installation des clubs sont mis à disposition de tous ceux/celles qui désirent créer des clubs. Une large majorité des clubs avant leur mise en fonction effective a été installée officiellement par les instances supérieures relevant de leurs localités (Coordination Régionale, Points focaux) et parfois par la Coordination Nationale. La cérémonie d'installation de Club Cibal est un rituel solennel consacré au sein du mouvement, cela a valeur d'onction et d'engagement fort des militants avec le cri de ralliement « *nous sommes des Cibals, nous sommes des sentinelles…, à nos* balais *pour bâtir une nation…* ». Cela fait écho à la tradition des initiations, ce qui fait sens pour les jeunes.

Ensuite, on observe dans ce mouvement que la concertation s'articule au sein et entre les différentes échelles. Au niveau local, ce sont les Clubs Cibals dans les quartiers, villages et villes qui, en concertation avec les populations, se placent comme porte-paroles de leurs revendications face aux autorités locales, régionales. La Coordination Nationale relaie ensuite cela au niveau national par des conférences de presses, des déclarations et des communiqués à travers les médias. Elle « publicise » à l'échelle nationale les sujets d'intérêt des populations qui n'ont pas trouvé de solutions immédiates à l'échelle locale. Il y a des rencontres que la Coordination Nationale, les Coordinations Régionales ou les Points Focaux organisent avec les membres des Clubs Cibals. Des conférences, les thé-débats (discussion autour du thé), des concerts pédagogiques sont également des occasions de communion avec les différents niveaux. Par ailleurs, les documents stratégiques qui régissent les orientations et modalités d'actions du mouvement sont nourris par les remontées d'expériences des Clubs Cibals aux niveaux supérieurs.

L'inclusion des femmes et des aînés

Au Burkina Faso, la participation citoyenne des femmes reste encore limitée. La société burkinabè étant en majorité patriarcale, on constate bon nombre de discriminations à l'égard des jeunes filles : plus faible taux de scolarisation que les garçons, prises de décision et de parole restreintes dans leur environnement. Aussi, malgré le quota genre de 30 % réservé aux femmes sur les listes de candidatures aux législatives, celui-ci n'a pas permis d'accroître substantiellement la représentation des femmes à l'Assemblée Nationale, qui compte seulement 14 élues sur un nombre total de 127 députés (11%). Au sein du mouvement, le manque de femmes peut s'expliquer par le fait que le début du mouvement était polarisé sur la contestation, ce qui a contribué à représenter une contrainte à l'entrée des femmes dans ce dernier, la société considérant la contestation comme une « fonction d'homme ».

Pour y remédier le Balai Citoyen a entrepris de contacter des femmes leaders ainées pour coacher les jeunes filles, dans un objectif de rassurer les jeunes filles et leurs parents. Le Balai Citoyen a également décidé d'instaurer des règles en faveur de leur inclusion au sein des Clubs Cibals. En effet, dorénavant pour constituer un club il faudrait au moins qu'1/3 des membres soit de sexe féminin pour que le club soit validé par les instances du mouvement. L'inclusion des femmes dans le mouvement se présente comme un fort enjeu actuel et un processus en cours. Progressivement, de plus en plus d'entrées de femmes dans les clubs sont enregistrées.

Un autre enjeu est l'inclusion des ainés dans ce mouvement, qui a tendance à être perçu comme un mouvement de « jeunes ». Or, ce mouvement ne souhaite pas représenter et être à destination seulement d'une catégorie de la population, notamment caractérisée par des critères d'âge et il tente de mener des actions à caractère intergénérationnel. Il a par exemple créé un pool de personnes ressources essentiellement composés d'ainés. Des visites à domicile des ainés par les Cibals et Cibelles ainsi et une visite de courtoisie a été organisée auprès des hautes autorités coutumières (Mogho-Naba, etc.) et religieuses (cardinal, imam, pasteur) du pays pour leur faire connaitre la vraie nature du mouvement.

JOURNEE D'ETUDE IRAM, 22 JUIN 2018

LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES ECONOMIQUES LOCALES EN MILIEU RURAL : QUELLE PLACE POUR LES ACTRICES ET ACTEURS DES TERRITOIRES ?

Fiche repères[1]

LE CONTEXTE NATIONAL ET LOCAL

Pays marqué par une instabilité politique et une croissance démographique hors du commun

Le Niger, pays francophone d'Afrique occidentale, a beaucoup souffert de l'instabilité politique, depuis les indépendances jusqu'à ce jour (quatre coups d'Etat militaires, sept changements de constitution expliquant aujourd'hui l'avènement de sept Républiques, plusieurs rébellions à caractère scissionniste dans les zones nord et nord-est du pays…). Pendant plus d'une décennie, le pays s'est classé parmi les plus pauvres de la planète selon l'indice de développement humain (187ème sur 187 pays en 2014). Tout effort de développement économique et social est entravé d'une part par ces instabilités (ne favorisant pas la confiance des investisseurs) et d'autre part par le fort taux de croissance démographique, l'un des plus élevés au monde, 3,9% avec un taux de fécondité de 7.6 enfant par femme. Le pays connait une croissance économique évoluant en dent de scie car fortement tributaire du secteur agricole (qui occupe 87 % de la population active) lui-même soumis aux aléas climatiques fréquents au cours de ces dernières décennies dans la bande sahélienne dont fait partie le Niger.

L'organisation territoriale au Niger

Réunion du Conseil Communal d'OURNO

En matière de décentralisation, la réforme administrative territoriale s'est toujours imposée comme une option consacrée par toutes les constitutions que le Niger a connues. Actuellement elle repose sur deux niveaux : le niveau communal depuis 2004 avec 265 communes et le niveau régional depuis 2011, avec 7 régions. La région de Tahoua, dont font parties les 12 communes ayant bénéficié de l'intervention qui fait l'objet de ce retour d'expérience, fait partie des régions les plus peuplées et dont les conditions climatiques sont des plus défavorables.

Outre les compétences qui sont transférées aux collectivités et donc qu'elles se voient dans l'obligation d'assurer (santé, éducation, eau), la loi 2002-013 de juin 2002 à son article 12 dispose que « les collectivités territoriales peuvent bénéficier de transfert de compétences dans les domaines suivants notamment le foncier, le développement économique, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, l'élevage, l'agriculture … ».

[1] Cette fiche vise à fournir des éléments de contexte, en complément des questions qui seront abordées pendant la table ronde. Elle ne constitue donc pas une synthèse de la présentation, mais vise simplement à en faciliter le suivi à travers l'exposé de quelques informations clés.

Un contexte régional relativement apaisé mais à forts enjeux

Entre 2007 et 2016, le groupement IRAM / RAIL /CIEDEL était en charge d'accompagner la mise en œuvre d'un programme de coopération décentralisée entre la région Picardie (France) et les 12 communes des départements de Konni et Madaoua. En 2014, les 12 communes se sont constituées en association d'intercommunalité notamment pour se saisir des enjeux communs dépassant les compétences et les capacités d'une seule commune. C'est ainsi qu'est née l'association pour la promotion de l'intercommunalité entre les 12 communes de Konni-Madadioua et Malbaza : APIMAK.

Initialement, le choix de ces 12 communes des départements de Konni, Madaoua et Malbaza s'explique par le fait qu'elles figurent parmi les plus pauvres du Niger et disposent d'une forte densité de population (plus de 100 hbts/km2 contre une moyenne nationale de 16hbts/km2). Aucune collectivité de cette zone n'avait encore expérimenté de relations de coopération décentralisée. A l'exception du Programme d'Actions Communautaires sur financement Banque mondiale et du programme ASAPI sur financement de l'Union européenne, aucun programme important n'était recensé dans ces 3 départements. En outre, il s'agit d'un territoire à fort potentiel agricole traversé par deux importantes vallées, la Maggia et la Tarka. Il constitue la zone d'oignon du pays par excellence.

Localisation du projet PKM

DE FORTS ENJEUX AUTOUR DE LA CONSTRUCTION D'UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE A L'ECHELLE DE CET ESPACE

Le secteur de l'oignon

La zone d'intervention et plus particulièrement les communes de Galma, Doguéraoua, Madaoua et Sabon Guida, est une zone de production par excellence de l'oignon dit « ***Violet de Galmi*** ». Cet oignon, exporté par milliers de sacs par année vers les pays de la sous-région, constitue une importante source de rentrée d'argent pour cette région. La qualité reconnue de cet oignon et ses spécificités font qu'il suscite une forte demande et représente une plus-value concurrentielle importante sur les marchés aussi bien nationaux qu'internationaux. Si les associations de producteurs ont peu de poids, elles sont néanmoins présentes et structurées dans cette région, et peuvent alors se placer comme des interlocuteurs privilégiés à impliquer dans un processus de concertation autour de cette question. De plus, une grande partie de la population travaille dans ce secteur et subit les conséquences induites par une production intensive notamment en ce qui concerne la pollution de l'eau. Pour les collectivités, la taxation des bénéfices liés à ce secteur pourrait permettre d'alimenter leurs budgets et de favoriser l'investissement dans des projets d'aménagements ou de développement local.

Les enjeux de développement économique autour du « Violet de Galmi » se situent à plusieurs niveaux. En effet, la question de la mise en marché de ce produit demeure primordiale. La filière se caractérise par une organisation des producteurs solide avec qui il est possible d'élaborer une réelle stratégie de développement économique concertée. Des enjeux sur la question du foncier et de la redistribution des richesses sont inhérents à ce produit. En effet, les producteurs détiennent les terres qui permettent de produire mais les font exploiter par d'autres qui ne profitent pas pleinement des bénéfices que permet la commercialisation des produits de par leur non accès au foncier. De plus, un enjeu se place aussi sur la structuration de cette filière pour que les collectivités puissent mettre en place une politique de taxation sur les bénéfices engendrés par les ventes afin

de dégager des ressources pour procéder à des aménagements ou au développement d'actions de service public.

La production est soumise notamment à des aléas climatiques. La gestion des ressources naturelles demeure un élément primordial pour garantir une sécurité agricole aux producteurs.

PRESENTATION SUCCINCTE DE LA DEMARCHE PKM

Le fonctionnement du programme

Le programme de coopération décentralisée entre la région Picardie (maintenant Hauts-de-France) et les 12 communes de Konni-Madaoua et Malbaza (PKM) est né de la volonté des élus locaux nigériens et français et s'est déroulé de 2007 à 2016. Il visait à améliorer durablement les conditions de vie des habitants des communes des trois départements (Konni, Madaoua et Malbaza) dans le cadre d'un processus de **démocratie locale participative**. Plus spécifiquement il s'agissait d'améliorer l'accès et la qualité des services rendus aux habitants des trois départements. Il s'est articulé autour :

D'un dispositif politique

Le Comité conjoint de Coopération associe les 12 communes concernées et la Région Picardie. Il a vocation à arrêter les orientations de la coopération décentralisée. Jusqu'en septembre 2012, dans chacun des départements de Konni et de Madaoua a été mis en place un Cadre de concertation départemental qui réunit un certain nombre d'élus représentants les communes concernées, remplacé par la suite (2014) par l'association intercommunale dénommée APIMAK[2], association pour la promotion de l'intercommunalité entre les trois départements de Konni, Madaoua et Maalbaza.

D'un dispositif technique

Le programme est mis en œuvre par le groupement d'opérateurs Iram-Rail–Ciedel, chargé de l'accompagnement des collectivités partenaires dans la réalisation et l'animation du programme de coopération.

D'un dispositif financier

Le dispositif financier est constitué par :

(1) un **Fonds intercommunal de développement (FDL)** : Il permet d'accompagner les communes nigériennes dans la réhabilitation et le financement de leurs aménagements, infrastructures et équipements. Il s'agit d'un outil de co-financement, 10% du montant total des investissements devant être pris en charge par les communes nigériennes. Le Fonds fonctionne sous la responsabilité d'un Conseil d'administration composé de l'ensemble des 12 maires des communes.

(2) un **Fonds de lutte contre la désertification** mis en place en 2008 (LCD qui évolue en Fonds de Gestion Durable des Ressources Naturelles GDRN)

Le Groupement Iram-Rail-Ciedel a assuré la gestion des fonds (trésorerie, paiement des entreprises, comptabilité, responsabilité vis-à-vis de la Picardie) dans le respect des orientations et des procédures arrêtées par le CA du démarrage jusqu'en fin 2014. En 2015 la gestion des fonds a été transférée à l'APIMAK.

La participation des acteurs locaux aux stratégies locales de développement de base : des outils et des modalités opérantes

Fondé sur une approche participative, le projet s'est attaché à associer les acteurs locaux à chaque étape clé de la démarche, notamment lors de l'élaboration, la réactualisation et l'évaluation des **Plans de Développement Communaux (PDC)** comme référentiels de la stratégie de développement économique et social. Ce document, élaboré de manière participative, sert de base au processus d'élaboration du budget communal. La démarche place la collectivité au centre de l'élaboration du PDC, et plus particulièrement les commissions communales qui en animent le processus. À travers la co-élaboration participative, c'est bien l'expression de la démocratie directe qui est recherchée. Le processus d'élaboration des PDC implique l'ensemble des habitants du territoire surtout pendant les phases de diagnostics et de priorisations des besoins qui se font en assemblées

[2] Association pour la promotion de l'intercommunalité entre les 12 communes de Konni-Madadioua et Malbaza

villageoises, en ateliers zonaux et communaux. Une fois ces besoins identifiés, il est question de pouvoir en financer quelques-uns (les besoins étant énormes, et les ressources faibles, il est impossible d'en couvrir l'ensemble). Pour ce faire, le **Fonds de Développement Local (FDL),** outre le fait d'être destiné à des investissements concrets, qui touchent la vie des populations (écoles, puits, forages, mini adductions d'eau, centres de santé…) a aussi explicitement comme raison d'être l'apprentissage du processus de maîtrise d'ouvrage. La décentralisation étant relativement récente au Niger au moment du démarrage du projet, les acteurs municipaux, les élus tout autant que les agents municipaux, n'ont pas une grande expérience en matière de maitrise d'ouvrage. Le FDL a donc été pensé comme un instrument financier qui peut contribuer à consolider le savoir-faire et le savoir penser des acteurs communaux dans le domaine des investissements publics. Chaque année, les maires des douze communes se rencontrent pour répartir entre les communes le budget annuel alloué, sur la base d'une clef de répartition mobilisant divers critères, de manière à répartir le fonds de façon relativement équitable entre les 12 communes. Selon cette clef, chaque commune se voit attribuer un droit de tirage annuel. Chaque investissement financé par ce FDL est soumis à l'approbation des élus réunis en conseil municipal, tant pour son identification précise que pour sa validation.

Après ce travail politique, des **études de faisabilité notamment sociale**, (mais également technique) à l'appui du travail de maîtrise d'ouvrage sont réalisées afin d'acter définitivement de l'investissement. Il s'agit de s'assurer que les conditions sociales nécessaires soient réunies, tant au niveau de la réalisation qu'au niveau de la gestion et de l'usage durable de l'équipement ou de l'infrastructure. L'étude de faisabilité sociale constitue un moment important du point de vue de l'animation territoriale dans la mesure où elle implique la réflexion des bénéficiaires/usagers directs de l'investissement et leur validation. Ils sont ainsi interpellés par rapport à l'activité qui est planifiée chez eux. Il s'agit de privilégier le débat localement entre les acteurs concernés afin que les décisions prises au conseil communal soient confirmées et supportées par une base sociale. Les éventuels obstacles sociaux susceptibles de remettre en question la réalisation, de même que les possibilités de dépasser ces obstacles sont alors évalués finement en assemblée générale villageoise. Une autre étape importante concerne **la mise en place et l'animation des comités responsables d'infrastructures ou de chantiers communautaires** qui sont mis en place pour le suivi et la maintenance des ouvrages de service. Ils contribuent pour beaucoup à forger un sentiment de responsabilité, de redevabilité et de pouvoir d'initiatives dans ces espaces de proximité. Ils constituent en somme autant de bancs d'essai propre à insuffler de la démocratie participative, notamment en plaçant les citoyens en position d'acteurs et d'interlocuteurs du pouvoir local. Dans l'espace APIMAK, conformément aux directives et base légales issues des Ministères sectoriels, on retrouve des Comité de Gestion (COGES) pour les infrastructures scolaires, des Comité de Gestion des Points d'Eau (CGPE) pour l'hydraulique, des Comités Villageois de Gestion des Ressources Naturelles (CVGRN) pour l'environnement et enfin les Comités de Santé (COSAN).

En matière de développement économique : la difficile implication des acteurs locaux à l'établissement de stratégie globale

Dans le cadre du projet PKM, ont également été expérimentés à l'échelon local les Cadres de concertation communaux sur la Gestion des Ressources Naturelles (GRN) dans 5 communes de l'espace APIMAK (Alléla, Sabon Guida, Bazaga, Bangui, Malbaza). Ils regroupent les principaux acteurs en matière de gestion durable des ressources naturelles : Maire et 2 élus, représentants des services techniques et des Commissions Foncières Communales, représentants des autorités coutumières, responsables des comités de gestion, représentants des organisations de producteurs (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, etc.) Ils ont eu un rôle consultatif pour guider les décisions des Conseils Communaux sur la gestion des ressources naturelles du territoire. Ce sont des espaces d'échanges, d'information (sur la réglementation en vigueur, etc.) et de sensibilisation, de co-production mais également d'harmonisation des pratiques locales d'exploitation.

Ces espaces locaux inter-acteurs animent le dialogue sur les problématiques de conflits d'usage mais également d'approches d'exploitation. Ils s'inscrivent dans une logique d'inclusion des communautés rurales dans le débat public avec les autorités institutionnelles et coutumières présentes sur le territoire. Cependant ils ne sont actifs qu'à l'échelon communal, qui n'est pas nécessairement le plus approprié pour traiter des enjeux de protection et de valorisation des ressources naturelles.

La seule opération à dimension intercommunale qui a pu être mise en œuvre consiste en la création d'une barrière intercommunale de contrôle de l'oignon (BICO) par quatre communes membres de l'association pour la promotion de l'intercommunalité. En effet, comme spécifié précédemment, l'oignon constitue une importante rentrée d'argent pour cette région. Malheureusement avec la tricherie et la fraude massive des transporteurs, les manques à gagner sont énormes pour les caisses des communes, ce pour quoi cette barrière fût créée. Cette barrière basée à Doguéraoua est un outil intercommunal de dissuasion visant à promouvoir le paiement des taxes sur l'oignon dès la commune de production. Elle a pour rôle de contrôler 24h sur 24 tous les camions transportant de l'oignon sur la RN1 passant par Doguéraoua. Par ailleurs, en 2016 des termes de références ont été élaborés pour le recrutement d'un consultant en charge de faire un diagnostic socio-économique partant des résultats des études existantes et de recueils de nouvelles données sur le terrain permettant d'identifier des filières économiques porteuses, pouvant constituer un levier pour impulser le développement économique local et proposer une stratégie de renforcement de l'économie locale. Malheureusement ce processus a été interrompu par la fin inattendue du partenariat entre la Picardie et les 12 communes de Konni-Madaoua-Malbaza en juin 2016 suite au changement de majorité au sein du Conseil Régional français.

Retour sur les limites rencontrées en termes de construction d'une politique de développement économique concertée :

Si le projet PKM semble avoir produit des résultats en termes de participation des citoyens aux politiques communales de développement de base, il s'est heurté à des difficultés pour assurer une participation concrète des citoyens à des stratégies de développement économique à un échelon supra-communal. Les outils, les modes de faire, les enjeux ne permettent pas une réplicabilité immédiate. Il est donc intéressant de s'interroger sur les raisons pour lesquelles, malgré un intérêt commun et de forts enjeux autour de l'organisation d'une concertation multi-acteurs pour une structuration de la filière oignon par exemple, peu d'actions ont finalement été réalisées dans ce sens. Des éléments d'explication peuvent être identifiés pour tenter d'expliquer cette tendance notamment trouvant leurs sources dans les jeux d'acteurs, les échelles d'intervention ou bien encore la mise en place opérationnelle du projet.

Des élus aussi producteurs

La question de la structuration de la filière oignon et des aménagements qui pourraient en découler demeure complexe dans cette région dès lors que les élus se trouvent aussi être des gros producteurs d'oignons (cas des maires de Sabon Guida et de Tsernaoua). En effet, la mise en place d'une politique de développement économique spécifique pourrait leur faire perdre certains de leurs avantages et est donc difficile à organiser dans le cadre d'une concertation acteurs publics locaux – populations. La mise en place d'une barrière intercommunale de contrôle de l'oignon a par exemple été possible car elle visait la taxation de personnes extérieures à la commune, non parties prenantes : les transporteurs. Il est en effet possible d'imaginer qu'une politique en faveur d'une réforme sur le foncier, sur une meilleure répartition des richesses liées à ce secteur ou bien encore sur la taxation des bénéfices par les collectivités puisse contrarier certains producteurs. Ainsi pour organiser la concertation et la participation des citoyens à ce type de politique, le recours à un tiers peut s'avérer nécessaire (expert, animateur de la démarche), afin d'objectiver les discussions.

La question de l'intercommunalité

L'APIMAK s'est constituée comme une **intercommunalité de moyens**, notamment pour gérer le FDL et simplifier la discussion avec le partenaire extérieur (Picardie). De plus, la population s'identifie plus au canton, au village et dans une moindre mesure à la commune qu'à l'intercommunalité. Aux yeux de celle-ci, l'APIMAK consiste en une demande venue de l'extérieur sans véritable fondement interne. Elle n'a pas été construite sur une **vision partagée et fédératrice de ce territoire**, et sur la valeur ajoutée d'une structure intercommunale pour le développement des communes. Elle compte sur les fonds extérieurs pour fonctionner et mettre en place ses projets (par exemple c'est le partenaire qui finance à 100% la tenue des réunions des instances et à 100% les salaires des agents intercommunaux). Elle relève plus d'un « à l'envers » car elle est d'abord créée et cherche ensuite sa raison d'être. Certains la qualifient à tort ou à raison d'association des maires ou « club des maires ». Le regroupement de ces communes n'a par exemple pas été pensé autour d'intérêts économiques communs, tels que l'oignon ou l'élevage, qui auraient par ailleurs pu avoir des retombées sur l'ensemble du

territoire. La population a en effet besoin d'être intéressée et de se sentir concernée par le sujet pour participer, le processus et les limites administratives n'étaient donc pas forcément les plus adaptés.

Un objectif arrivé tardivement dans le processus projet

L'objectif de développement économique est arrivé assez tardivement dans le projet et n'a donc pas pu avoir assez de temps pour être appréhendé comme un processus dans sa totalité et dans sa complexité. En effet, celui-ci a été surtout pensé au niveau de l'intercommunalité sur des actions ponctuelles telles que la mise en place d'une barrière d'oignon mais n'a pas fait l'objet d'un diagnostic approfondi des divers enjeux, jeux d'acteurs nécessaires à prendre en compte pour mettre en place une concertation visant l'élaboration d'une politique commune.

Le coût de la participation

L'Etat a transféré des compétences et tarde à transférer les ressources concomitantes. De plus, les services techniques déconcentrés de l'Etat qui doivent accompagner les collectivités décentralisées dans l'animation du territoire sont en nombre insuffisant. Puis, la perdiemisation de leur participation limite le recours des collectivités à leurs services. On note également une absence de mutualisation des services entre les communes urbaines (qui en disposent) et les communes rurales (qui n'en disposent pas).

Un savoir-faire à développer

Si la participation des populations à la planification des infrastructures sociales de base (puits, écoles, centres de santé …) semble accessible pour le plus grand nombre, il n'en est pas de même pour l'élaboration de politiques économiques ou en lien avec les ressources naturelles, qui demande un effort de sensibilisation, d'information pour que les acteurs locaux dans leur diversité soient conscients des enjeux et donc crédibles (légitimes ?) dans leur prise de position. La temporalité, les mécanismes de mobilisation, les outils utilisés pour permettre la participation à ce type de stratégie doivent être réinventés.

La difficile inclusion de toutes les parties prenantes

Au niveau de l'APIMAK, il faut noter que les 12 maires sont tous des hommes, une seule commune (Madaoua) a fait le choix d'une représentation par l'adjointe du Maire qui est une femme.

Dans l'élaboration des PDC, pour assurer la représentativité des femmes et des jeunes, dans les phases de diagnostics et de priorisation des besoins, les animateurs utilisent des focus groupes spécifiques de femmes et de jeunes, ce qui permet de libérer la parole chez cette frange de la population qui généralement ne s'exprime pas devant les hommes. Aussi dans le choix des délégués de village ou de grappe, le respect du genre est exigé. De plus, au niveau des études de faisabilité sociale, l'avis des femmes et des jeunes était également recueilli à travers des focus groupes. Néanmoins, en dehors de l'implication des femmes et des jeunes dans le processus de planification communale et dans les travaux de récupération des terres, ceux-ci restent en marge du processus de mise en œuvre et de suivi évaluation des actions du programme.

Enfin, il a été constaté que dans certaines communes qui accueillent des éleveurs transhumants, ces derniers ne sont pas assez souvent impliqués dans les concertations locales car considérés comme étrangers au territoire. Cela a pour conséquence le non-respect par ces transhumants des consensus communautaires convenus autour des espaces et des ouvrages et la non prise en compte de leurs intérêts et besoins propres.

JOURNEE D'ETUDE IRAM, 22 JUIN 2018

BIBLIOGRAPHIE : LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX POLITIQUES PUBLIQUES

Ces indications bibliographiques visent à fournir quelques références méthodologiques et théoriques en regard du thème de la journée d'étude. Elles ont été utilisées, en partie, par l'équipe d'organisation. Elles sont proposées pour ceux souhaitant approfondir les questionnements qui seront posés lors de cette journée.

IRAM, *« De la participation à l'empowerment : entre la mise en condition et l'illusion de la prise du pouvoir ? »,* Journée d'études IRAM, 2003

- Les actes réalisés à l'issue de la Journée d'étude de l'IRAM de 2003, mettent en lumière 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. Cette Journée a été l'occasion de faire le point sur les pratiques réelles et de contribuer aux débats sur les conditions, et les enjeux, de sa mise en œuvre opératoire dans le cadre de la coopération au développement. Elle a permis de réaffirmer par ailleurs la priorité accordée par l'Iram à la participation dans différents domaines : le conseil agricole à travers la prise en compte des innovations paysannes, les cadres de concertation en matière de GRN et au niveau des filières, le développement institutionnel des OP et des IMF, le développement local et la décentralisation, les politiques publiques et les stratégies de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Marty, A., *« Un impératif : La réinvention du lien social au sortir de la turbulence - Expérience du Nord Mali, approches théoriques et problèmes pratiques»*, IRAM, Aout 1997

- En partant de ses observations du Nord-Mali et sur la base par ailleurs d'approches théoriques, l'auteur aborde la question de la crise du lien social, dans un contexte d'explosion des violences dans le monde. Il émet l'hypothèse que les modes traditionnels de résolution des conflits ne sont plus opérationnels et insiste sur la nécessité de les réactiver, en particulier dans des sociétés qui viennent de se déchirer, tout en y intégrant les facteurs et acteurs nouveaux. Il se questionne dès lors sur le rôle que pourrait éventuellement jouer le monde du développement pour accompagner les sociétés à travailler sur les causes profondes des crises, et retrouver des raisons, des modalités et des pratiques d'un nouveau vivre ensemble.

Lavigne-Delville Ph., *« Du nouveau dans la participation ? Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif ».* Khartala, IRD 2011

- Après avoir rappelé les apports de Jean-Pierre Chauveau dans les années 90, notamment sur la mise en relation entre les discours participatif et leur histoire, l'auteur propose ici une réflexion sur les nouveaux dispositifs participatifs ou délibératifs, en les replaçant dans les débats contemporains sur le renouveau de la participation.

Chauveau, J.-P., Lavigne-Delville, Ph., *« développement participatif »* in CASILLO I., dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GiS Démocratie et Participation, 2013

- Un historique de la participation et de ses « tendances » à travers les époques et de la manière dont les pouvoirs publics ou acteurs externes (or population) s'en saisissent est proposé dans cet ouvrage. L'accent est également mis sur les ambiguïtés entre la mise en place du concept participatif et l'opérationnel.

Chauveau, J.-P., *« Le " modèle participatif " de développement rural est-il "alternatif" ? Elément pour une anthropologie de la culture des "développeurs " »,* Bulletin de l'A.P.A.D. 3, 1992

- Cet article se concentre sur la participation dans le développement rural. L'auteur met ici en avant que le concept de participation existe depuis longtemps et tente d'évoluer en se remodelant suivant l'évolution du contexte, parfois en rejetant les conceptions antérieures, mais semble présenter constamment des paradoxes entre institutionnalisation et réalités du terrain.

Bresson, M., *« La participation : un concept constamment réinventé, analyse sociologique des enjeux de son usage et de ses variations »,* Socio-Logos, 2014

- Cet article constitue une réflexion sur le concept de participation suivant la mise en œuvre de l'idéal démocratique et la conception du principe d'égalité des citoyens. L'auteure propose notamment une analyse et une distinction entre trois modes de participation : la participation comme action publique, la participation comme action collective et la participation comme mobilisation.

Carrel,M., *« Pauvreté, citoyenneté et participation »,* coopérer aujourd'hui #54, septembre 2007

- L'auteure centre ici son étude sur la participation des citoyens dans les quartiers d'habitats sociaux. Elle relie notamment ses analyses avec les différentes façons de concevoir la démocratie et le traitement de la population qui en découle : différenciel ou égalitaire. Ces réflexions l'amènent à identifier différentes façons d'appréhender la participation : la participation inutile à organiser, l'injonction participative, la participation construite et la participation citoyenne.

Calame, P., *« La démocratie en miettes »,* Descartes & Cie, 2003

- Ce livre pose l'hypothèse d'une actuelle défaillance du système de gouvernance et propose une analyse et une description du principe de gouvernance à travers le temps pour finalement s'interroger sur l'émergence de formes alternatives.

Slitine, R, Lewis, E., *« Coup d'Etat citoyen »,* La découverte, 2016

- L'idée mise en avant dans cet ouvrage est celle de la défaillance du système démocratique et des alternatives pouvant y apporter des solutions. Les auteur·e·s illustrent leurs propos en nous proposant des exemples de pratiques et d'expériences hors des sentiers battus dans différents endroits dans le monde : en Islande, des citoyens tirés au sort rédigent eux-mêmes leur Constitution ; en Espagne, des partis politiques « nouvelles générations » redonnent le goût de s'engager ; en Argentine ou en France, des électeurs coécrivent les lois avec les parlementaires sur des plates-formes collaboratives…

CFI, *« Citoyenneté numérique : Ce que l'Afrique prépare »,* novembre 2016

- Cette étude, réalisée par CFI, propose un état des lieux du numérique et de ses outils dans les territoires d'interventions de l'organisation. Elle tente également d'identifier les acteurs qui se saisissent de ces outils pour créer une forme de participation citoyenne ainsi que les leviers et les limites induites par le numérique.