

PARTICIPATION POPULAIRE ET DURABILITÉ

Marie-Rose Mercoiret, CIRAD France

La participation populaire n'est pas une notion nouvelle¹

En faisant un bref historique, il est utile de rappeler que la "participation populaire" est un thème récurrent des politiques agricoles en Afrique subsaharienne.

Au moment des indépendances, elle a été l'**option initiale de développement** de nombreux pays africains, sous des vocables divers : animation rurale, éducation populaire, promotion humaine, développement communautaire. La "participation responsable" et le "développement contractuel" étaient déjà des options du développement rural sénégalais au début des années 60.

Dès la fin des années 60, parfois avant, les choix des indépendances évoluent et, souvent sous la pression de bailleurs de fonds, on entre dans "**l'ère des projets**". Les grands projets de développement rural sont trop divers pour que l'on puisse les caractériser de façon globale ; ce qui les rapproche souvent, c'est que leurs objectifs et les modalités de leur mise en œuvre sont définis de l'extérieur, sans concertation réelle avec les producteurs, considérés par les intervenants plus souvent comme des "bénéficiaires", voire "des cibles", que comme des "partenaires". Ceci n'exclut pas une participation des producteurs ni leur responsabilisation, mais elles s'exercent le plus souvent dans un cadre et dans des domaines fixés de l'extérieur, sans réelle négociation avec les intéressés.

Parallèlement à cette tendance, largement dominante pendant une quinzaine d'années dans divers pays, des approches "participatives" se sont maintenues. Elles ont revêtu deux formes principales : – des interventions locales, souvent soutenues par des ONG ou certaines agences de coopération bilatérale ou multilatérale, se sont développées en relation parfois avec des services étatiques, partiellement marginalisés par les grands projets. Autour de microréalisations, elles se sont efforcées, avec plus ou moins de succès selon les cas, de promouvoir la participation de la population concernée à la définition d'objectifs de développement et à la mise en œuvre d'actions dans tous les domaines. Il est à noter que dans certains cas, ces interventions locales ont mis très tôt l'accent sur l'environnement, à

¹La présente communication résume les grandes lignes d'une étude confiée au CIRAD par la FAO (Service de l'analyse et de l'organisation du développement rural) et intitulée *Développement rural participatif, durabilité et environnement - Réflexions à partir de quelques cas principalement sahéliens*. Cette étude a été réalisée en 1993 dans le cadre de SIC-Terroirs, groupe de travail permanent qui réunit le CIRAD/SAR, l'IRAM et le CIEPAC. Ont contribué à l'étude: M.R. Mercoiret, CIRAD/SAR, M.J. Demante, IRAM, T. Gillet, CIEPAC, Y. Lasica, consultant indépendant, J. Mercoiret, CIEPAC, ainsi que P. Garin et J. Faye, CIRAD/SAR.

travers des programmes qui véhiculaient parfois des technologies dites alternatives ou appropriées, qui s'efforçaient de diversifier les activités agricoles et non agricoles, de diminuer la pression sur le capital écologique ou de le restaurer (conservation des eaux et du sol, bois de feu, reboisement, etc.) ;

- dans certains pays, la participation populaire a pris des formes institutionnelles à travers des politiques de réforme administrative qui ont permis de créer des collectivités locales publiques. C'est le cas depuis vingt ans au Sénégal, où les communautés rurales, composées d'élus locaux et de représentants des coopératives, exercent diverses fonctions de développement, dont notamment la gestion du foncier relevant du domaine national. C'est aussi le cas au Rwanda et au Burundi, et la tendance à la décentralisation s'amplifie actuellement dans la plupart des pays.

Force est cependant de constater que ces approches participatives sont généralement restées "marginales" au regard des grands projets d'inspiration plutôt technocratique ; elles ont néanmoins permis d'accumuler un savoir-faire qui se révèle fort utile dans la période actuelle.

Le retour de la participation populaire

Depuis quelques années, la participation populaire retrouve une place importante dans les options officielles de développement rural de nombreux pays : la nécessité de la "responsabilisation" des producteurs, l'intérêt du "développement participatif" sont affirmés ou réaffirmés avec une vigueur accrue. Ce regain d'intérêt pour un thème somme toute ancien des politiques agricoles en Afrique subsaharienne semble lié, dans la conjoncture que vivent les agriculteurs africains, à trois facteurs principaux :

- souvent pressés par leurs bailleurs de fonds et par une diminution des ressources financières, **les Etats se "désengagent"** ; renonçant à certaines de leurs prérogatives, réduisant leur rôle dans le développement rural, ils sont amenés à transférer diverses fonctions qu'ils assumaient jusque là à de nouveaux acteurs économiques et sociaux. Dans de nombreux cas, les producteurs apparaissent comme les "repreneurs" les plus probables ou les mieux placés ; c'est le cas par exemple de la gestion des aménagements hydro-agricoles, de l'approvisionnement en facteurs de production, notamment lorsque la demande est aléatoire, semble peu rentable et n'intéresse pas les opérateurs économiques privés, etc. Pour que le retrait de l'Etat ne se solde pas par des "vides" dommageables à la production, il devient nécessaire que les producteurs "participent", qu'ils prennent en charge des fonctions devenues vacantes, qu'ils assument des responsabilités nouvelles qui leur sont transférées et aussi, souvent, les charges financières qui y sont liées ;
- la prise de conscience de la dégradation des ressources naturelles et de ses conséquences pour l'avenir des agricultures africaines existe depuis fort longtemps chez certains intervenants ; elle n'est cependant devenue générale que de façon relativement récente. Elle pousse, elle aussi, à une responsabilisation des ruraux dans la gestion de leur environnement. Les limites rencontrées par diverses actions basées sur des réglementations, des contrôles externes (et parfois aussi sur diverses formes de coercition, sensibilisation/stimulation) amènent les décideurs à considérer que la préservation de l'environnement, la promotion de modes de mise en valeur qui permettent de conserver le potentiel écologique, sont indissociables d'une collaboration active et permanente des villageois, agriculteurs et éleveurs, artisans et pêcheurs, hommes et femmes ;
- d'une façon générale, la participation populaire apparaît de plus en plus fréquemment comme **le moyen d'accroître l'efficacité des actions entreprises et d'assurer la pérennité des résultats obtenus**. Les enseignements de l'expérience, heureux et malheureux, amènent à considérer la participation populaire d'une part comme le moyen d'adapter les interventions de développement aux stratégies des producteurs, à leurs attentes et à leurs demandes et, d'autre part, comme un moyen de créer les conditions d'un changement dans les pratiques, voulu par les intéressés et maîtrisé par eux.

Cet intérêt renouvelé, réaffirmé, pour la participation populaire n'est cependant pas exempt d'ambiguïtés et il arrive encore que la participation des ruraux soit sollicitée pour la mise en œuvre de programmes définis sans eux ou pour assumer des responsabilités et des charges qui leur sont transférées sans grande concertation préalable.

A la recherche d'un développement durable

Les années 80 auront été celles de nombreux bilans et parfois de remise en cause de certaines certitudes. Elles ont notamment été marquées par l'apparition de la **notion du durable**, de **développement durable**.

Plusieurs constats semblent à l'origine de l'importance accordée à cet objectif de développement ; sans vouloir prétendre à l'exhaustivité, on peut sans doute citer :

- la pression croissante exercée sur les ressources naturelles par les ruraux, mais aussi par d'autres acteurs qui y ont accès (éleveurs, charbonniers) ;
- l'impact négatif qu'ont sur l'environnement écologique des techniques de production traditionnelles devenues obsolètes, mais aussi des techniques modernes mal utilisées ou détournées de leur visée initiale ;
- la difficulté à rentabiliser des investissements ou à pérenniser des activités économiques nouvelles dès que cessent ou s'allègent les appuis qui les ont suscités ;
- la difficulté à faire fonctionner dans la durée des instances locales de concertation/décision et la relativement faible appropriation de ces instances par les villageois ; etc.

Ces constats ont amené à s'interroger sur les conditions et les moyens d'un **développement durable**. Sans prétendre entrer dans les débats en cours, on peut sans doute dire que, du point de vue opérationnel, le développement durable englobe des composantes écologiques, techniques, économiques, sociales et institutionnelles. Entendue ainsi, la durabilité n'est pas un état ; elle n'est pas statique. Elle résulte de l'existence d'un potentiel, d'un ensemble de capacités (écologiques, techniques, économiques, socio-culturelles et politiques) qui, quand c'est nécessaire, permettent aux intéressés de s'adapter à de nouvelles contraintes et de se donner de nouvelles perspectives, en conservant leur autonomie, leur identité et leur efficacité. Elle est inséparable de la recherche d'une équité (dans l'accès aux ressources, dans les prises de décisions) et postule une solidarité explicite et ressentie entre les générations.

La participation populaire apparaît comme une condition du développement durable

La préservation de ce potentiel, quand il existe, ou la création ou re-création de ce potentiel, des capacités des acteurs locaux à s'adapter et à élaborer de nouvelles perspectives ne peuvent être dictées de l'extérieur ; elles supposent la mobilisation effective et permanente des acteurs locaux autour d'un projet d'avenir mobilisateur, leur engagement dans sa réalisation.

Des appuis extérieurs, des stimulations peuvent impulser ce processus interne. Ils doivent le soutenir et l'appuyer ; ils ne peuvent pas s'y substituer.

Vers des approches de développement local

Dans une perspective de développement durable, les modalités pour susciter la participation populaire se traduisent dans des approches dites de "développement participatif" et, plus souvent, de **développement local**. Leurs principales caractéristiques peuvent schématiquement être définies comme suit.

Le développement local **reconnaît aux acteurs locaux un rôle central** dans la définition et la mise en œuvre des programmes de développement. Il ne s'agit pas d'informer les producteurs, de les sensibiliser à des décisions prises en dehors d'eux, mais de **négoier** avec eux les objectifs et les modalités de réalisation des actions qui les concernent.

La deuxième caractéristique des approches de développement est la revalorisation de l'échelon local comme lieu d'initiative et de décision, et la prise en compte de ses articulations avec les échelles géographiques et les niveaux de décision plus englobants. L'échelon "local" cesse d'être considéré comme le point d'application d'orientations de développement décidées par des intervenants extérieurs à partir d'analyses externes et des seules exigences macro-économiques : il devient le lieu où les acteurs locaux reprennent l'initiative pour définir les orientations de leur développement économique, social et culturel, et pour les mettre en œuvre. L'importance accordée à l'échelon local ne signifie pas un "repli sur soi" ni un retour à une autarcie, impossible et que les acteurs locaux ne souhaitent d'ailleurs pas. Il n'y a développement local que si se créent des relations contractuelles entre les villageois et les autres acteurs locaux d'une part et si, d'autre part, **des relations négociées s'instaurent entre les acteurs locaux et les autres niveaux de décision économiques et politiques**. Il ne s'agit pas de centrer la réflexion sur la seule société locale, mais de lui donner les moyens de se définir un projet d'avenir et des programmes d'action, ainsi que les moyens de négocier ses projets et programmes avec les acteurs économiques situés aux échelons régionaux et nationaux, les institutions techniques et politiques de développement, les sources de financement, etc.

La troisième caractéristique des approches de développement local est qu'elles mettent les acteurs locaux en situation de responsabilité vis-à-vis de leur capital écologique. Ce n'est bien sûr pas parce que les acteurs locaux sont responsabilisés dans la gestion des ressources naturelles et de leurs terroirs qu'ils prennent automatiquement des décisions permettant leur préservation, voire leur accroissement ; de nombreux facteurs peuvent, surtout au départ, freiner la prise de mesures allant dans ce sens : divergences d'intérêts, primauté des objectifs à court terme, sous-estimation (volontaire ou non) des conséquences de certains choix de production, etc. Cependant, la responsabilisation effective et durable des producteurs dans la définition et la mise en œuvre d'actions de développement accroît les chances d'une réflexion endogène sur les modes de mise en valeur du milieu même si celle-ci est souvent, et spontanément, différée.

La mise en œuvre d'approches intégrant différentes échelles de temps est la quatrième caractéristique du développement local. L'urgence (ou la prégnance) de problèmes immédiats pousse les populations rurales à privilégier souvent des **stratégies de court terme**, même si elles sont fréquemment conscientes de leurs conséquences à moyen et long terme. Il n'y a de développement local que si les approches mises en œuvre prennent en compte le court, le moyen et le long terme, ce qui suppose que des actions qui peuvent aider à résoudre des contraintes immédiates et urgentes soient rapidement menées et que ce programme de court terme serve de support à une réflexion locale qui permette de définir des orientations de long terme et un plan d'action à moyen terme.

La mise en œuvre d'approches multisectorielles et interconnectées est indissociable du développement local, plus ou moins rapidement.

Les ruraux vivent leur réalité sans la "sectorialiser" : les déficiences du système de santé pèsent lourd sur les résultats de la production, la déforestation restera inéluctable tant que des solutions n'auront pas été trouvées pour le bois de feu, l'alimentation du bétail ou la sécurisation des productions ; de multiples activités extra-agricoles tentent de limiter les risques que les aléas de l'agriculture font peser sur la sécurité alimentaire ; la concurrence que les acteurs extérieurs exercent dans l'exploitation des ressources naturelles pousse la population locale à en tirer, elle aussi, un profit maximum et rapide, etc.

Face à ces défis et à ces cercles vicieux, la finalité des programmes de développement local est d'amorcer une "spirale ascendante" permettant de retrouver de nouveaux équilibres entre le milieu naturel et la société qui le met en valeur, de recomplexifier l'économie locale par de nouvelles activités interconnectées dans l'agriculture et l'élevage, dans le reboisement, l'artisanat, le commerce, la transformation, les équipements sociaux de base, etc.

La définition par les acteurs locaux d'un véritable projet d'avenir multisectoriel, en créant une référence commune, semble la mieux à même de leur permettre d'élaborer une stratégie cohérente de développement économique, social et culturel, et donc d'augmenter la probabilité d'une "reproduction élargie" de la société rurale. Cela ne signifie pas que **tous les secteurs** de la vie économique et sociale doivent être appréhendés d'emblée ; le point de départ peut être global ou sectoriel, selon la demande sociale exprimée. Cependant, lorsque le point de départ est sectoriel, il est important d'une part qu'il soit resitué dans l'analyse du contexte général dans lequel il acquiert un sens et que, d'autre part, l'approche initiale s'élargisse au fur et à mesure que cela apparaît nécessaire aux acteurs locaux.

Des difficultés dans la mise en œuvre des projets de développement local

Tous les projets qui s'efforcent de promouvoir un développement local, "participatif", pour s'inscrire dans une perspective de durabilité, sont confrontés à des **difficultés**, ce qui est inévitable, car les variables qui influent sur un processus de changement sont multiples et ne peuvent être appréhendées dès le départ de façon exhaustive ; elles se révèlent au fur et à mesure, dans une configuration toujours particulière qui résulte de l'interaction entre la société locale, son environnement et les propositions dont l'intervention est porteuse.

L'important, c'est donc la capacité de constater les difficultés rencontrées, de les analyser avec les intéressés et de trouver des réponses qui permettront de progresser jusqu'à la "difficulté" suivante. Les projets étudiés rencontrent quatre types de difficultés qui interagissent et se renforcent mutuellement.

Les difficultés liées au contexte administratif, technique et institutionnel sont nombreuses ; elles naissent d'un relatif déphasage entre le projet et le contexte dans lequel il s'inscrit : la résistance de certains appareils administratifs ou techniques à des approches novatrices, le manque de coordination entre les intervenants dans une même zone, et parfois la diversité même de leurs objectifs et de leurs approches font partie de ces difficultés. On peut citer aussi l'inadaptation de certains cadres juridiques, les vides créés par le désengagement de l'Etat qui privent certaines structures de recherche et de formation des moyens nécessaires à une contribution efficace.

Les projets se heurtent aussi à des **difficultés liées à un contexte économique général souvent dégradé**. Un contexte économique peu incitatif peut compromettre la réussite durable des actions soutenues par les projets et rendre plus difficile la préservation de l'environnement :

- la baisse de rentabilité de certaines activités économiques peut générer une pression accrue sur les ressources naturelles (extension des cultures, vente de bois, intensification de la cueillette, etc.) et rendre plus difficiles encore la prise de décisions et l'application de mesures relatives à l'environnement ;
- l'augmentation des coûts des intrants (engrais par exemple) fait reculer les pratiques d'intensification, déjà fort modestes, alors que la fertilité des sols diminue ;
- la participation et la responsabilisation des producteurs peut être mal vécue lorsqu'elle se traduit par des charges et des contraintes accrues sans que le bénéfice matériel soit clairement identifié ;
- les périodes de "crise" peuvent accentuer des comportements individualistes peu propices à la définition de règles collectives de gestion des ressources naturelles ; ainsi la dégradation du contexte économique peut renforcer la course au foncier ;
- les incertitudes qui caractérisent le contexte économique peuvent avoir pour conséquences de compromettre la durabilité économique de dispositifs gérés par les acteurs locaux, certaines activités pouvant perdre leur rentabilité et la demande pour certains services pouvant diminuer. De façon générale, l'esprit d'entreprise est peu stimulé par un contexte déprimé où la capacité à prendre des risques s'affaiblit.

Certaines des difficultés rencontrées semblent découler de la conception du projet lui-même et des modalités de mise en œuvre qu'il se définit.

Dans certains cas, la **gestion des ressources naturelles** est choisie par les intervenants extérieurs comme objectif prioritaire et comme "entrée". Elle est **diversement motivante pour les paysans**. Il en résulte des freins à la "participation" et des difficultés dans la mise en place de nouvelles structures de gestion. **Des actions incitatives** sont souvent menées ; à effet ponctuel mais rapide, elles intéressent les paysans mais elles génèrent parfois des malentendus : "prétexte", "condition obligée", "concession" consentie par les intervenants pour atteindre un autre objectif, elles peuvent devenir la finalité principale pour les paysans.

Certains projets ont beaucoup de **difficultés à identifier un "interlocuteur paysan"** représentatif. Lorsqu'il n'existe pas de collectivité locale publique décentralisée, les projets sont souvent en "quête de partenaire". Il est fréquent qu'aucune organisation fédérative paysanne n'existe dans la zone d'intervention ; il arrive aussi qu'une telle organisation locale soit présente, mais qu'elle soit récusée par l'intervenant pour des raisons historiques (différends antérieurs) ou de "représentativité", mais aussi parfois parce que le projet est porteur de modèles d'organisation pré-établis.

La plupart des projets novateurs sont confrontés à **des problèmes de méthodologie et de pédagogie** : les méthodes de travail sont parfois à élaborer au fur et à mesure du déroulement du projet, ce qui garantit certes leur adaptation à la spécificité du milieu, mais se traduit par des "errements" plus ou moins bien compris par les paysans et par l'environnement institutionnel. Ceci est inévitable car inhérent à toute démarche novatrice ; la difficulté s'accroît cependant lorsque chaque projet doit tout réinventer parce que l'information sur les expériences passées ou en cours ne circule pas assez. Les outils permettant d'analyser l'environnement écologique et les modes d'appropriation et de gestion des ressources naturelles sont souvent directement empruntés à la recherche mais doivent être adaptés aux exigences d'un projet de développement (trames foncières, quantifications des ressources disponibles par exemple).

Les projets accordent souvent une attention et des moyens insuffisants à l'information et à la formation des paysans. Tous les intervenants en soulignent pourtant l'importance mais dans les faits il y a peu d'initiatives pour améliorer de façon durable l'accès des producteurs à une information diversifiée, à une formation systématique et approfondie.

Implantés à l'échelon local ou régional, la plupart des projets ont des difficultés à intégrer, dans leurs analyses et dans leurs démarches, les articulations avec les niveaux de décision supérieurs. Les projets subissent ou s'accommodent des décisions prises au sommet, mais le feed-back des échelons inférieurs vers les échelons supérieurs reste encore insuffisant.

Certaines difficultés sont inhérentes à "l'approche par projet" : **d'une durée limitée** (les cinq ans habituels dans le passé pour la durée d'un projet sont souvent réduits à des "phases" parfois plus brèves actuellement), **les projets sont parfois tenus d'arriver à des résultats concrets dans des délais brefs**, s'ils veulent obtenir les moyens de poursuivre leur action. Cela pousse parfois les intervenants à "aller vite", imposant ainsi un rythme diversement acceptable par les sociétés locales, sacrifiant parfois les conditions de la "participation", de la "responsabilisation" des acteurs locaux à la réalisation d'objectifs quantifiables, visibles. Or, l'appropriation et la maîtrise des innovations (techniques, économiques, sociales et institutionnelles) ne peuvent se faire que dans la durée, à travers des processus d'apprentissage individuel et collectif qui incluent le droit à l'erreur.

Les projets sont aussi confrontés à des difficultés liées à la société rurale dans laquelle ils interviennent. Le mythe de la "résistance au changement" de certaines sociétés africaines s'estompe, même si parfois il resurgit pour expliquer les faibles résultats de certains projets. Les sociétés locales d'Afrique de l'Ouest sont des "**sociétés en mouvement**" qui s'efforcent de **s'adapter** aux évolutions de leur environnement. Cependant, dans de nombreux cas, ces dynamismes sociaux n'engendrent pas de dynamiques locales de développement. L'organisation sociale héritée de la tradition et certaines caractéristiques socio-culturelles peuvent aussi être des freins à l'émergence de dynamiques de développement local.

De façon caricaturale, les deux grandes situations qui paraissent les plus fréquentes sont les suivantes :

- **dans les sociétés fortement hiérarchisées**, on note fréquemment un accès inégal aux ressources naturelles selon les catégories sociales (les femmes, les jeunes, les migrants sont souvent défavorisés). Certains groupes sociaux, certaines catégories situées au bas de la hiérarchie sociale sont marginalisés dans la prise de décisions, qu'elles concernent la gestion des ressources naturelles, les choix d'investissement ou de production, etc. Du point de vue des intervenants extérieurs, l'existence d'une organisation sociale encore forte présente l'avantage d'une identification facile de l'interlocuteur ; en revanche, et souvent involontairement, l'intervention peut renforcer le pouvoir des catégories dominantes en leur fournissant des moyens nouveaux d'asseoir ou de restaurer leur autorité. En outre, l'existence d'un pouvoir ne garantit pas forcément l'application des décisions prises.

Dans certaines sociétés dont la structure sociale a été fragilisée par des expériences passées, on assiste à un affaiblissement des règles qui régissent l'accès aux ressources naturelles et leur gestion, l'accès aux moyens de production, les relations interpersonnelles, etc. Cette "déstructuration" sociale engendre des comportements divers (exode rural, accentuation de l'individualisme, conflits accrus...) qui rendent difficiles la recherche d'intérêts communs, l'élaboration d'objectifs mobilisateurs pour le plus grand nombre, la construction d'un projet de développement à moyen terme sans lequel les mesures relatives à la protection de l'environnement restent d'un effet très limité. C'est là une difficulté que la plupart des projets ont à affronter dès le départ.

D'une façon générale, les sociétés rurales se trouvent devoir relever des défis de très grande envergure, au rang desquels figurent en bonne place la conservation du potentiel écologique, la satisfaction des besoins alimentaires, l'emploi des jeunes et la prise de responsabilités dans la recherche et la mise en œuvre des moyens nécessaires pour les relever. Dans de nombreux cas, cela suppose une « recombinaison économique, sociale et culturelle » (Chassagne, 1982) qui ne peut intervenir que si « une sorte de rupture avec le passé » s'opère (Mangin, 1989).

Il ne s'agit pas pour les sociétés de renoncer à leur tradition historique, sociale, culturelle ou affective, car elle peut devenir le ressort de l'action de développement et garantir son appropriation ; il s'agit pour les sociétés locales de ré-interroger leur passé et de ré-examiner certaines règles et formes d'organisation dont le caractère obsolète (pour relever les nouveaux défis) peut parfois se transformer en frein. Ce n'est pas là une tâche aisée, d'autant que certains clivages sociaux sont parfois accrus par la vie politique ; ces réorganisations demandent du temps ; des appuis matériels, financiers, méthodologiques, en formation, etc. sont nécessaires pour que les différents groupes sociaux acceptent de s'engager dans un programme d'actions à visée de moyen et long terme, qui doit cependant dès le départ permettre de satisfaire des attentes immédiates. S'il n'y a pas approche simultanée et intégrée d'une part des priorités à court terme et d'autre part des exigences induites par la recherche d'une durabilité des actions, systèmes et dispositifs mis en place, les projets courent deux risques :

- soit ils se cantonnent dans des actions "concrètes", à effet immédiat mais parfois précaire ; la "participation populaire" peut alors être assez aisément obtenue mais les conditions de durabilité des résultats sont aléatoires et la prise en compte de l'environnement difficile ;
- soit ils privilégient la prise en compte de l'environnement et, en n'apportant pas, dans la plupart des cas, de réponses aux attentes immédiates, ils rendent problématique la participation populaire.

Des propositions pour l'action

La mise en œuvre des approches de développement local se heurte à de nombreuses difficultés liées à la complexité des problèmes à résoudre, à leurs interactions et à la nécessaire approche intégrale qu'il suppose. Les propositions ci-après ne constituent pas une recette miracle, mais seulement des orientations de travail qui peuvent donner lieu à de multiples variantes adaptées à la diversité des situations.

Les trois facteurs à prendre en compte

Des acteurs multiples et très divers agissent à l'échelon local, utilisent les ressources naturelles et interviennent dans leur gestion : les ruraux bien sûr, les organisations paysannes, les collectivités locales, mais aussi des opérateurs économiques privés, l'Etat à travers ses diverses émanations et des intervenants extérieurs (ONG, sources de financement, etc.). **L'identification des différents acteurs concernés**, directement ou indirectement, par l'intervention projetée, la caractérisation de **leur perception de la réalité**, de leurs priorités et **stratégies**, l'identification des **convergences d'intérêt** ou des **incompatibilités** qui existent devraient être une **action prioritaire** des interventions.

La réalité économique et sociale se caractérise par des **espaces "emboîtés" et des niveaux de décision différents mais interdépendants** ; c'est là le deuxième facteur à prendre en compte par les projets qui visent en particulier une meilleure gestion des ressources naturelles.

Au niveau local, il n'y a pas un espace régi par des règles uniques, mais des espaces auxquels correspondent des centres de décision particuliers : le champ, l'exploitation, le quartier, le village, l'espace intervillageois en sont des exemples. Les décisions prises à chacun des échelons sont influencées (et parfois régies) par les décisions prises aux autres échelons ; la marge de manœuvre (d'initiative et d'autonomie) de chaque centre de décision est variable. L'échelon local fait partie d'ensembles géographiques et politiques plus vastes (région, pays, etc.) où se situent des centres de décision qui influent sur les pratiques de mise en valeur et de gestion aux niveaux inférieurs.

Avant de proposer des changements dans l'utilisation des ressources naturelles, **il convient donc d'identifier les espaces concernés et les centres de décision qui les régissent**, ainsi que les relations entre ces espaces et ces centres de décision.

Le troisième facteur à prendre en compte est la situation créée par des systèmes fonciers "en transition". Les systèmes fonciers africains sont très divers, et nombreux sont les spécialistes qui se demandent s'ils sont favorables à la préservation des ressources naturelles ou si les ambiguïtés et contradictions dont ils sont porteurs n'encouragent pas au contraire le processus de dégradation.

Dans divers pays d'Afrique de l'Ouest, la situation foncière se caractérise par la conjonction de deux références juridiques : d'une part **le droit moderne** hérité du droit colonial et puisant ses sources dans les références culturelles occidentales, d'autre part **le droit coutumier** ou "traditionnel" lié à l'organisation politique, sociale et familiale des sociétés africaines pré-coloniales.

Si les cadres juridiques actuels reconnaissent dans l'ensemble la notion de "la terre à celui qui la travaille", ils reconnaissent mal celle de "la terre à celui qui l'occupe". Dans la pratique, en dehors des espaces directement appropriés (défrichés ou cultivés), tout l'espace "interstitiel" relève d'un droit flou où se juxtaposent "le droit éminent de l'Etat", difficile à exercer, et des droits traditionnels, difficiles à défendre (le village peut y étendre son domaine cultivable, mais peut difficilement par exemple y refuser l'installation d'un migrant). On observe la superposition sur un même espace de droits d'usage qui sont différents du droit d'appropriation. Or les règles traditionnelles d'accès, d'usage et de transmission du foncier ne sont pas figées : ainsi, dans divers endroits, les droits de culture des groupes familiaux prennent le pas sur le droit d'appropriation lignagère ou communautaire ; les règles d'accès et d'usage des espaces forestiers et pastoraux s'effritent et font place à des situations de "libre accès" qui débouchent sur la compétition et la surexploitation.

Il n'est pas du ressort des intervenants de terrain (agents de l'Etat ou responsables d'organisations paysannes) de modifier les systèmes fonciers existants ; **ils doivent cependant les connaître, les comprendre, en tenir compte dans les propositions qu'ils font, et mettre en évidence les ajustements et révisions qui semblent nécessaires.**

Des principes d'action

Les intervenants devraient viser la création de nouveaux équilibres entre les milieux physiques et les sociétés qui les mettent en valeur. La préoccupation légitime de conservation de l'environnement amène parfois les intervenants extérieurs à lui accorder plus de "valeur" qu'aux hommes qui y vivent ; on arrive alors à une déviation "environnementaliste" qui consiste à "protéger le milieu" contre l'action de populations considérées comme "prédatrices". C'est oublier d'une part que les sociétés sont obligées d'exploiter les ressources naturelles pour satisfaire leurs besoins alimentaires, monétaires, énergétiques, pour se soigner, se vêtir, cuisiner, construire leurs habitations, etc., et d'autre part que lorsque l'on constate une **surexploitation** des ressources naturelles, c'est que **les équilibres**

anciens ne sont plus adaptés aux nouvelles conditions créées par la croissance démographique, l'augmentation des besoins monétaires, etc.

La question de la conservation et de la gestion des ressources naturelles devrait donc être posée en termes de **dynamisme des milieux et des sociétés** : il ne s'agit pas de préserver ou de vouloir revenir à des équilibres anciens ; il s'agit de trouver de **nouveaux équilibres** bâtis sur des modes de mise en valeur des ressources qui permettent leur régénération et si possible leur amélioration.

Le deuxième principe serait de donner un rôle central aux ruraux dans la définition d'objectifs et de programmes d'actions qui les concernent. **La démarche de planification locale**, avec ses multiples variantes, est un moyen qui s'est révélé adapté dans des situations très diverses.

Le troisième principe consiste à **promouvoir des approches contractuelles** tout au long de la démarche de planification locale. Les contrats peuvent être de différents types. Il peut s'agir :

- de **contrats internes** à la société rurale, qui peuvent concerner des catégories professionnelles (agriculteurs/éleveurs, paysans/exploitants forestiers et artisans, etc.) mais aussi, parfois, des catégories sociales (hommes/femmes, adultes/jeunes) ;
- des **contrats entre les ruraux et les autres acteurs locaux** ;
- des **contrats entre les villageois et des acteurs situés à d'autres échelles géographiques et d'autres niveaux de décision** qui, s'ils ne sont pas toujours aisés à négocier, doivent rester un objectif.

Ces contrats seront facilités si les villageois ont des structures de représentation capables de formuler des demandes, des propositions et des offres concrètes à des partenaires bien identifiés au préalable (administrations régionales, services techniques, grands projets et programmes régionaux, bailleurs de fonds, etc.).

Le quatrième principe d'action consiste à **créer** en permanence les conditions d'une **responsabilisation** effective des **acteurs locaux**, et en premier lieu des villageois. Quatre conditions paraissent essentielles :

L'organisation des producteurs

Dès que l'on dépasse l'échelon micro-local, les ruraux ne peuvent "participer" aux prises de décisions que s'ils se dotent de structures qui soient représentatives et mandatées par eux. Au plan opérationnel, cela suppose l'appui à l'émergence ou, quand elles existent déjà, au renforcement d'organisations capables d'une part d'exprimer les intérêts de leurs adhérents et de les défendre et, d'autre part, de prendre en charge (seules ou en collaboration avec d'autres acteurs), des tâches liées à la réalisation des actions programmées, des fonctions économiques, de conseil aux adhérents, etc.

Dans de nombreux cas en effet, l'organisation sociale héritée de la tradition se révèle inadaptée à la résolution de certains des problèmes posés ; face aux défis d'un type nouveau qu'elles doivent relever, les sociétés rurales ont besoin de se doter de formes d'organisations nouvelles, sans qu'elles aient pour cela à se "renier" du point de vue socio-culturel. Qu'il s'agisse d'organisations micro-locales bâties autour de tâches précises, d'organisations sectorielles ou d'organisations plus englobantes, les sociétés locales doivent les construire elles-mêmes ; qu'elles aient besoin d'appuis divers pour y parvenir ne saurait signifier que "des modèles" d'organisation peuvent être imposés.

L'acquisition de compétences nouvelles

La prise de responsabilités par les ruraux ne peut s'opérer de façon efficace et durable que si elle s'accompagne d'un **transfert de compétences**, ce qui suppose notamment un accès accru à une information diversifiée, véhiculée par des canaux multiples et des **efforts** considérables et suivis en matière de formation : appui à la réflexion collective, formation et conseil technique et en gestion, alphabétisation, etc.

Les actions dans ce domaine devraient elles aussi être définies de **façon contractuelle** avec les bénéficiaires, prendre en compte les savoirs populaires et accorder une place importante aux processus d'évaluation et d'appropriation des connaissances transmises.

Un suivi-évaluation concerté

Si le plan d'aménagement et de développement défini avec les acteurs locaux crée un cadre de références pluriannuel pour les actions de développement et la gestion des ressources naturelles, il ne doit pas devenir un carcan étouffant les initiatives ou conduisant à refuser des opportunités qui sont conformes aux orientations générales définies.

Tout réajustement du plan doit être réfléchi par rapport au diagnostic et aux orientations générales définies, et concerté avec les différents acteurs locaux...

C'est le **suivi-évaluation** qui fournit les données nécessaires aux réajustements du plan local. Il doit lui aussi être concerté, car c'est cette concertation qui permet aux acteurs locaux de progresser dans le **diagnostic** de leur réalité locale et de son environnement ; il permet aussi l'ouverture d'un débat interne pour ajuster les moyens mobilisés aux objectifs poursuivis.

Un élargissement de la participation populaire et le contrôle interne et externe sont des conditions importantes de la responsabilisation des ruraux.

Quels que soient en effet les efforts investis au départ pour susciter la participation du plus grand nombre, des "marginalisations" se produisent en raison de la structuration sociale pré-existante, d'attitudes héritées des expériences de développement antérieures, etc. Les interventions peuvent renforcer des avantages (fonciers, économiques, sociaux) existants, créer parfois des "élites" paysannes nouvelles qui monopolisent les actions à leur profit économique ou politique, favoriser des attitudes opportunistes et parfois l'opacité des comptes, etc. Ces dysfonctionnements sont en grande partie inévitables et ne peuvent être réduits que par la mise en place de mécanismes qui permettent une transparence accrue des prises de décision.

Plusieurs moyens peuvent y contribuer, par exemple :

- une décentralisation effective de la programmation qui permette aux bénéficiaires d'une action de s'exprimer ;
- la restitution régulière des résultats des suivis-évaluations aux différents sous-groupes professionnels et sociaux ;
- des efforts spécifiques pour informer les groupes sociaux les plus défavorisés ;
- la mise en place d'instances de contrôle interne ;
- un contrôle externe des comptes (sous forme d'audit annuel par exemple), avec diffusion publique des résultats ; etc.

Tous ces moyens et leurs modalités de mise en œuvre ne devraient pas être imposés à ceux qui sont au départ des interlocuteurs privilégiés des intervenants extérieurs ; ils devraient être proposés, argumentés, et eux aussi négociés.

Le cinquième principe consiste à tirer des enseignements, en termes de politiques régionales et nationales, des actions menées à l'échelon local et des résultats obtenus.

Ce n'est certes pas le principe le plus aisé à mettre en œuvre, car si les acteurs locaux sont censés s'accommoder de décisions prises à des échelons supérieurs, la démarche inverse est encore peu fréquente. Il serait pourtant utile que les **résultats** des actions situées à l'échelon local (acquis et faiblesses, facteurs favorables et freins) puissent être **capitalisés et débattus** avec les niveaux de décision supérieurs et influencer sur les choix effectués.

En matière d'approvisionnement par exemple, l'Etat a une responsabilité dont il ne peut se dessaisir : il lui appartient par exemple de veiller à l'équité dans l'accès aux ressources pour les différents groupes, à la cohérence des différentes initiatives locales et régionales, et au respect de l'objectif de maintien du potentiel de production. Cette responsabilité se traduit dans la réglementation, dans des plans d'aménagement du territoire, des schémas directeurs, qui dépassent l'échelon local et s'imposent à lui. Les initiatives de ces orientations doivent se situer à l'intérieur de ce cadre.

Le respect de ces orientations et de ces décisions serait sans doute accru si les sociétés locales étaient associées (par le biais de représentants reconnus comme des partenaires à part entière) à leur élaboration. Il en découlerait en outre un renforcement de l'autorité de l'Etat pour les faire respecter.

Le rôle essentiel de l'Etat

Le rôle accru donné aux acteurs locaux dans le cadre d'un développement décentralisé ne signifie pas que l'Etat n'a plus un rôle important à jouer. En effet, **pour qu'émergent et se consolident des dynamiques locales, diverses mesures relevant pour l'essentiel de politiques étatiques** sont nécessaires.

Sans être exhaustif, on peut citer :

- **des dispositions législatives et réglementaires** libérant (et stimulant) l'initiative des acteurs locaux, parmi lesquelles devraient figurer en bonne place la création et/ou le renforcement des **collectivités locales publiques**. Elles devraient avoir un rôle important à l'avenir en matière de **planification locale, de coordination** des actions en vue de leur intégration, de **soutien financier** aux projets locaux, de **suivi-évaluation**. Par ailleurs, des dispositions législatives et réglementaires permettant une véritable sécurisation foncière seraient également nécessaires à la réussite durable d'actions visant la gestion des ressources naturelles ;
- il revient en priorité à l'Etat de promouvoir un contexte socio-économique sécurisé et incitatif qui permette aux acteurs locaux, et en premier lieu aux paysans, de retirer un bénéfice correct des actions entreprises. Cela suppose un appui de l'Etat en matière d'organisation de filières, des mesures moins défavorables en matière de prix au producteur, une attention portée à la création de conditions permettant que d'autres fonctions économiques (telles que l'approvisionnement, le crédit) soient assurées dans des conditions adaptées aux moyens et possibilités des producteurs ;
- il revient sans doute aussi à l'Etat de promouvoir des interventions de terrain qui soient négociées dès le départ avec les intéressés, évolutives et ouvertes. Cela suppose une meilleure articulation de la recherche sur les besoins des producteurs, afin que des propositions techniques **diversifiées** leur soient proposées, la mise en place de cadres de concertation qui permettent la négociation entre les

différents acteurs, la mise à disposition d'un personnel qualifié chargé d'une fonction de "conseil" et de la formation, et enfin le transfert de ressources matérielles et financières aux collectivités locales publiques, mais aussi aux organisations paysannes.

Il revient sans doute aussi à l'Etat de veiller à la cohérence des actions menées : cela suppose que l'Etat soit perçu par les acteurs locaux comme plus "intégré" et plus "synthétique" qu'il ne l'est parfois aujourd'hui, et que se constitue, aux différents échelons, une personnalité morale forte chargée de veiller à cette mise en cohérence. Les politiques de décentralisation administrative, de régionalisation (Sénégal) qui sont en cours vont dans ce sens.