



ORGANISATION
DES
NATIONS
UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE

FOOD
AND
AGRICULTURE
ORGANIZATION
OF
THE
UNITED
NATIONS

ORGANIZACIÓN
DE LAS
NACIONES
UNIDAS
PARA LA
AGRICULTURA
Y LA
ALIMENTACIÓN

DIVISION DU DEVELOPPEMENT RURAL
RURAL DEVELOPMENT DIVISION
DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL

EXPERIENCES DE LA FAO EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT RURAL DECENTRALISE

DÉCENTRALISATION ET DÉVELOPPEMENT RURAL
DECENTRALIZATION AND RURAL DEVELOPMENT
DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL

1

Le retrait massif de l'Etat (privatisation, dérégulation et politiques financières restrictives de la dépense publique) s'est traduit dans un premier temps par une capacité d'intervention des institutions publiques fortement amoindrie et du point de vue du développement rural, par la contraction des institutions publiques qui fournissaient des services à l'agriculture, la réduction ou l'élimination des subventions et la privatisation d'un certain nombre de services d'appui à l'agriculture. Les institutions chargées du développement rural connaissent de ce fait un processus de restructuration également massif. La décentralisation et le transfert des fonctions opérationnelles d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux intermédiaire et local de gouvernement, aux organisations de producteurs et aux institutions de la société civile, sont un aspect important de toutes ces évolutions. Le retrait de l'Etat a ouvert un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement rural.

Ce document présente, d'abord, une analyse faite au sein de la FAO sur les risques associés aux processus de décentralisation. Sont exposés, ensuite, les atouts que possède la FAO en termes de connaissances et expériences accumulées, qui lui permettent de proposer des réponses adaptées pour faire face à ces risques. L'identification des risques et des atouts de la FAO permet enfin de proposer un modèle de décentralisation (RED-IFO) fondé sur une méthodologie de régionalisation et de différenciation et sur trois politiques d'accompagnement: information, formation et organisation. Le lecteur trouvera une présentation plus développée dans une autre publication spécifique à RED-IFO.

*Le document est le résultat d'une concertation avec les différentes unités de la FAO et de séances de travail au sein du groupe IG-1 (Service des institutions rurales et de la participation) auxquelles ont participé **Gustavo Gordillo de Anda, Jean Bonnal, Mohamed Tayeb Nadir et Tomas Lindemann**. La synthèse et la rédaction ont été assurées par **Rafael Paniagua**, Consultant.*

Rome, Novembre 1997

TABLE DES MATIÈRES

DEFINITION DE LA DECENTRALISATION	1
LES RISQUES DE LA DECENTRALISATION	2
LES ATOUTS DE LA FAO : CONNAISSANCES ET EXPERIENCES	4
 1. <u>L'éclairage institutions publiques</u>	
A. L'approche des systèmes de productions agricoles : le rôle des enquêtes et typologies dans le dialogue entre l'Etat et les populations rurales	7
B. La planification décentralisée et le rôle de la formation	9
C. La restructuration des services d'appui à l'agriculture	12
 2 <u>L'éclairage société civile</u>	
A. Promotion de projets de type gestion de terroirs et liens contractuels entre collectivités locales et l'Etat	19
B. La politique de vulgarisation dans une approche participative	24
C. Les programmes de participation populaire et la structuration des organisations paysannes	27
 3 <u>L'éclairage niveaux locaux de gouvernement</u>	
A. Les niveaux locaux de gouvernement dans un processus de décentralisation	37
B. La capacité des niveaux locaux de gouvernement à se constituer en véritables pôles de développement rural	40
C. La construction des interfaces entre les niveaux nationaux et les niveaux locaux de gouvernement	42
 LE MODELE RED-IFO DE DECENTRALISATION	45
LES LIENS ENTRE DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT RURAL	49
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	57

DEFINITION DE LA DECENTRALISATION

On entend par:

1. **Décentralisation**, le processus au cours duquel les institutions gouvernementales transfèrent des pouvoirs de décision et des ressources pour se rapprocher à la fois des populations qui sont les bénéficiaires des politiques publiques et de l'ensemble des acteurs de la société civile, dans un contexte de redéfinition du rôle de l'Etat, de dérégulation et de privatisation.
2. **Déconcentration** vers les niveaux régional et/ou local (un ministère qui transfère une partie de ses fonctions et compétences à ses antennes régionale et/ou locale), une décentralisation partielle dans la mesure où elle ne transfère pas vraiment le pouvoir de décision mais seulement “quelques responsabilités administratives et techniques du gouvernement central vers la région, les instances provinciales ou autres, tout en maintenant des pouvoirs forts de contrôle et de décision au profit du niveau central “ (IV4, p. 3).
3. **Délégation** de fonctions à des entités parapubliques régionales (un ministère qui transfère une partie de ses fonctions et compétences à des agences à vocation régionale et thématique) une décentralisation plus large qui consiste à “assigner quelques tâches à des niveaux plus bas. Ceci implique que le gouvernement central instaure ou transfère des fonctions et activités à une entité spécialisée ou à des services administratifs avec une autonomie relative, essentiellement dans le déroulement de ces activités. Les organismes concernés peuvent être ou non sous le contrôle direct de l'Etat mais celui-ci assure en tous les cas, un contrôle indirect sur eux. “ (IV4, p. 4).
4. **Dévolution**, le transfert de fonctions et ressources aux populations elles-mêmes ou aux niveaux locaux de gouvernement (transfert vers les organisations représentatives de la population ou vers les municipalités, autorités villageoises ou communautés rurales) Ceci “suppose la création ou le renforcement de ces entités. De plus, les instances locales à qui ces fonctions et pouvoirs sont attribués bénéficient d'une autonomie certaine et les autorités centrales n'exercent sur elles qu'une supervision.“ (IV4, p. 5). La dévolution est la forme la plus avancée de la décentralisation car elle implique le transfert de pouvoir vers une institution ou une association locale jouissant d'une grande autonomie. C'est dans cette forme de décentralisation que la participation populaire est la plus importante dans le processus de prise de décisions.

Il va de soi que la décentralisation ne peut être qu'un processus général qui comprend tous les domaines de l'action publique et dont il faut spécifier les conditions particulières de succès requises pour chaque secteur économique. Ce rapport se limite cependant aux conditions de la décentralisation en ce qui concerne les actions de l'Etat en matière de développement rural. Dans le contexte de l'héritage des politiques centralisées, le retrait de l'Etat et, en particulier, la décentralisation comportent un certain nombre de risques que les différentes expériences de la FAO sur le terrain ont contribué à identifier. Cinq couples héritage - risque sont décisifs.

LES RISQUES DE LA DECENTRALISATION

1. Le remplacement d'une logique de l'offre par une logique de la demande

Les politiques centralisées étaient orientées par une logique pure de l'offre avec des stratégies globales de développement qui prenaient insuffisamment en compte les spécificités locales. On constate aussi l'inexistence de mécanismes permettant de focaliser leurs actions en fonction des problématiques spécifiques à chaque région, à chaque filière ou à chaque type de producteur.

- Avec la décentralisation, le risque est que les gouvernements soient tentés par une orientation de leurs interventions en fonction d'une **logique pure de la demande**, qui aurait la vertu de prendre en compte les circonstances particulières de chaque localité ou type de producteurs, mais au prix d'un éparpillement des actions et de **la perte d'une logique d'ensemble dans la définition des stratégies de développement rural**.

L'absence d'une logique d'ensemble peut être particulièrement grave car l'addition des solutions locales ne produit pas nécessairement une solution d'ensemble à la problématique du développement rural et ne fournit pas obligatoirement les meilleurs et les niveaux d'investissement, d'emploi et de production les plus stables.

2. L'asymétrie d'information ne facilite pas la coordination des activités

Dans le cadre d'une intervention centralisée, l'information n'est pas distribuée d'une manière symétrique et est concentrée dans les niveaux centraux du gouvernement.

- Avec la décentralisation, le risque est que les populations rurales n'aient pas la capacité de globaliser leurs demandes et leurs problématiques spécifiques et de coordonner leurs activités

Les stratégies locales de développement, bien qu'imprégnées d'une forte connaissance des conditions de chaque problématique au niveau local, peuvent très bien ne pas être cohérentes dans une logique régionale et, encore plus, du point de vue du modèle global de développement. La possibilité de participation populaire ouverte par la décentralisation ne suffit donc pas. Il faut créer les conditions de cette participation.

3. L'héritage du paternalisme peut se traduire par une offre amoindrie de services d'appui

Selon les politiques centralisées, seule l'intervention de l'Etat peut corriger les défaillances du marché et permettre d'avancer dans la voie du développement. Cette approche paternaliste du développement entrave la capacité d'action autonome et d'initiative des populations rurales et des niveaux locaux de gouvernement

- Si le transfert de fonctions ne s'accompagne pas d'un transfert des compétences, la décentralisation peut produire des vides institutionnels, une diminution de l'offre de services d'appui et un approfondissement des disparités de revenu entre les espaces urbain et rural

4. La tradition du clientélisme crée un risque d'appropriation

Les modalités d'allocation de ressources des politiques centralisées ont alimenté les clientèles de l'Etat qui avaient une plus grande capacité de formulation claire et cohérente de leurs besoins en termes de projets et de programmes, ainsi qu'un niveau d'organisation qui leur

permettait de faire pression sur l'Etat pour recevoir la plus grande partie des dépenses publiques consacrées au développement rural.

- L'asymétrie des niveaux d'organisation au sein des populations rurales fait courir le risque d'une appropriation des fonctions et des ressources transférées par la décentralisation par les municipalités et les organisations les plus riches et les mieux organisées.

En plus, l'absence d'associations intermédiaires régionales fortes et représentatives peut diminuer la capacité de médiation de conflits au niveau régional au profit de pouvoirs locaux moins soucieux de conduire la stratégie globale de développement dans la médiation et la concertation.

5. Rigidité institutionnelle et rythme de la décentralisation

Les niveaux intermédiaire et local des institutions centralisées ont été conçus pour mettre en oeuvre des politiques dont la définition leur échappe. Ils sont caractérisés donc par un certain **manque de flexibilité** pour s'adapter à un environnement changeant et pour prendre en compte les nouvelles conditions de formulation des politiques participatives et décentralisées. La décentralisation peut se traduire par une paralysie des niveaux intermédiaire et local de gouvernement ainsi que des organisations de producteurs, qui n'arrivent pas à suivre les défis de la politique de décentralisation

- Le risque est de penser qu'il suffit d'adopter une loi de décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente.

Il faut au contraire se poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation: ni trop rapide pour permettre les adaptations, ni trop lent pour permettre au processus de décentralisation d'aller de l'avant

⇒ Les connaissances et les expériences accumulées par la FAO lui permettent de proposer une approche et une méthodologie pour mettre en oeuvre un processus bien conçu de décentralisation capable d'éviter les risques qui viennent d'être identifiés.

LES ATOUTS DE LA FAO: CONNAISSANCES ET EXPERIENCES

Les connaissances et expériences de la FAO se situent dans un certain nombre d'actions en rapport avec l'ensemble des politiques d'accompagnement aux processus de décentralisation et dans la restructuration des institutions elles mêmes. Les projets et les programmes que la FAO a développés sont des **réponses particulières** à l'une des quatre situations suivantes, ou à une combinaison d'entre elles:

- **Défaillance des institutions étatiques** pour des raisons de caractère structurelle ou conjoncturelle ;
- **Vides institutionnels** constatés dans l'approvisionnement d'un certain nombre de services d'appui aux producteurs ;
- **Politiques d'accompagnement** rendues nécessaires pour l'efficacité des actions entreprises lors de décentralisation ;
- **Restructuration des services d'appui à l'agriculture coûteux et peu performants** en raison de leur excessive centralisation ou du manque de capacité à atteindre le secteur de la petite agriculture.

Dans les deux premiers cas, la FAO a cherché à développer des actions permettant aux populations de jouer un rôle important dans le cadre des nouvelles politiques (retrait de l'Etat, dérégulation, privatisation) ou dans le cadre d'une absence de politiques (défaillances étatiques, vides institutionnels). Dans les deux autres cas, les actions de la FAO sont orientées vers l'amélioration des performances des entités publiques d'appui à l'agriculture par la promotion d'une plus grande implication des populations rurales. Les projets et programmes de la FAO permettent, d'un autre point de vue, de donner une vision globale des processus de décentralisation sur la base de trois éclairages complémentaires :

1. **L'éclairage institutions publiques** : production d'information pour améliorer les performances des actions de l'Etat, restructuration institutionnelle, planification décentralisée et formation.
2. **L'éclairage société civile** : renforcement des capacités de gestion par une approche contractuelle, vulgarisation participative, programmes de participation populaire et structuration paysanne.
3. **L'éclairage niveaux locaux de gouvernement** : rôle des municipalités et des communautés territoriales, villes intermédiaires et pôles de développement, construction d'interfaces et régionalisation.

Chacun de ces éclairages a produit un certain nombre d'acquis qui doivent être pris en compte dans la formulation d'un processus de décentralisation.

1- L'éclairage institutions publiques

Il s'agit des actions permettant d'améliorer les performances des entités publiques d'appui à l'agriculture par la promotion d'une nouvelle relation entre ces institutions et les populations rurales, avec un intérêt particulier sur la participation des petits producteurs agricoles. Ces actions donnent lieu à trois lignes d'action complémentaires:

- sur la base d'une approche en termes de systèmes de production, la réalisation d'enquêtes et typologies pour améliorer la connaissance de l'Etat sur la situation réelle des populations rurales, ce qui permet d'améliorer le dialogue entre celles-ci et l'Etat;
- des actions de formation pour permettre aux acteurs locaux (populations, producteurs, cadres et élus) de mieux participer aux activités de la planification décentralisée;
- un volet important de conseil pour la restructuration des institutions publiques d'appui à l'agriculture et au développement rural.

A- L'approche des systèmes de production agricoles : le rôle des enquêtes et typologies dans le dialogue entre l'Etat et les populations rurales
--

Une première ligne d'action du travail de la FAO concerne **la production d'information de base sur les systèmes de production agricoles et leur évolution**. Ceci permet aux décideurs des politiques de développement une meilleure connaissance des contraintes de développement qui perturbent ces systèmes de production.⁽¹⁾ Il s'agit d'intégrer dans le processus de formulation des politiques, les besoins des producteurs et des communautés rurales, repérées au moyen d'enquêtes et de typologies.

L'hypothèse est que, pour élaborer des politiques efficaces, il faut non seulement une meilleure connaissance et donc plus d'informations, mais que celles-ci viennent d'en bas. L'expérience accumulée dans la production de ce type d'information constitue un acquis de la FAO qui permettrait de faire face au risque lié à l'asymétrie dans l'accès à l'information et donc aux obstacles à la coordination des activités.

Cette approche, qui a été très orientée vers la connaissance des réalités techniques et donc vers une zonification sur la base d'homogénéités agro-écologiques au niveau local, cherche aujourd'hui à **évoluer vers une prise en compte de l'hétérogénéité propre aux régions**. En suivant cette voie, l'approche pourra être utilisée comme un moyen de formulation des politiques différenciées.

L'approche des systèmes de production est une voie intéressante pour éclairer les institutions publiques sur les contraintes spécifiques des producteurs agricoles et, d'une manière plus générale, des populations rurales. De ce point de vue, cette approche permet une plus grande efficacité des institutions publiques dans la formulation des politiques, en leur apportant des informations de base sur les **caractéristiques, les contraintes et les possibilités des systèmes de production et de reproduction**. L'intérêt de l'approche vient aussi de ce qu'elle a été l'une des premières tentatives d'inclure la participation populaire dans l'identification de contraintes et dans leur résolution.

Quatre phases principales permettent de lier les contraintes aux solutions envisageables :

- identification des contraintes avec la participation des acteurs,
- analyse des contraintes pour déterminer les causes exactes de chaque contrainte,
- construction des solutions participatives et prise des décisions en impliquant les trois niveaux d'intervention (local, régional et national),
- mise en oeuvre des solutions aux niveaux local, régional et national

La concertation et la construction de partenariats entre les différents agents impliqués dans les contraintes et les solutions sont décisives pour cette démarche. La manière de construire ces partenariats et de créer des cadres de concertation sont un acquis de la FAO.⁽²⁾ Cela nécessite une volonté forte de recueillir la parole paysanne et de créer des structures de concertation au niveau régional. En somme, dans la capacité à décider et à agir des acteurs sociaux, la formation est aussi importante que l'accès à l'information.

¹. Le service impliqué dans cette ligne d'action est **AGSP** (J.C. DE GRANDI: Mali, Maroc) mais d'autres services font appel dans leur travail à l'approche des systèmes de production.

². Cet acquis a permis à la FAO, par exemple, de lancer en 1993 un Programme d'action spécial pour le développement des systèmes d'exploitation familiaux durables (PAS/SPFD), dont l'objectif est de faire une contribution à l'essor et la consolidation des nouvelles conceptions et pratiques de développement rural. Voir à ce propos la contribution de Juan Carlos DE GRANDI dans VI5.

Une seconde caractéristique importante de cette démarche concerne **le glissement de l'Etat vers le secteur privé**, le secteur associatif et celui des ONG dans le type d'acteurs à impliquer en priorité dans la relation contractuelle établie par les communautés rurales avec les autres partenaires. Cette tendance s'est accompagnée bien évidemment d'une nouvelle configuration des ressources disponibles pour le financement des projets, avec un moindre recours aux ressources de l'Etat central, au profit de fonds décentralisés de développement que les communautés doivent pouvoir gérer par elles-mêmes.

Enfin, une troisième caractéristique de l'approche, qui apparaît dans presque toutes les lignes d'action de la FAO, c'est l'accent mis sur **le partenariat à tous les niveaux**. Un réseau de partenaires devrait être créé à chaque niveau d'intervention : représentants du secteur public, élus, acteurs économiques individuellement ou organisés en groupes, représentants d'autres groupes sociaux et institutions. Cette orientation du partenariat est peut-être l'un des acquis les plus intéressants des expériences de la FAO en matière de construction de nouvelles relations entre l'Etat, les populations rurales et les autres acteurs du développement rural.

B- La planification décentralisée et le rôle de la formation

La FAO reconnaît que la décentralisation est un processus complexe qui demande un certain nombre de conditions préalables pour être viable. Le bon déroulement de la décentralisation nécessite, entre autres, **de nouveaux comportements et une politique forte de formation continue du personnel et des populations ou organisations qui recevront les fonctions et les responsabilités décentralisées**. La mise en oeuvre de nouveaux mécanismes de planification décentralisée et des programmes de formation adaptés à ce type de planification est une ligne d'action forte de la FAO.

Une préoccupation centrale du travail de formation à la planification décentralisée a été **d'incorporer les populations rurales dans la formulation des politiques** et donc d'orienter la formation non seulement vers les cadres gouvernementaux ou les administrations locales, mais aussi aux organisations rurales.⁽³⁾

La planification décentralisée est définie comme « the result of an overall institutional effort undertaken by a given country to decentralize decision-making according to a process defined throughout the country. Accordingly, this concept differs from **local level planning** which appears more as a result of local, often isolated, initiatives, without special institutional set-up or links with the national level » (IV1, p. 1). Une partie de cet effort concerne la création des compétences requises par le processus de décentralisation. La formation « in-service » est reconnue donc comme une partie importante des programmes de décentralisation. Dans ce cadre, l'un des acquis de la FAO concerne la mise au point d'un instrument analytique qui permet aux planificateurs **d'analyser le processus de décentralisation et d'évaluer, sur la base de cette analyse, les besoins en formation qui en découlent**. Le second acquis concerne les efforts orientés à l'incorporation des populations rurales dans la formulation des politiques.

1. Un cadre pour analyser la décentralisation

Dans la mesure où la décentralisation donne aux niveaux sous-nationaux le pouvoir de décision, il faut renforcer ou, dans certains cas, créer une **capacité de planification locale**. Le transfert de responsabilités de planification doit s'accompagner d'une formation pour faire évoluer le personnel local vers le niveau de compétences nécessaire aux nouvelles responsabilités. Pour évaluer les besoins en formation qu'exige un processus de décentralisation, il faut commencer par évaluer le **type de décentralisation** dont il s'agit et identifier les responsabilités et tâches que doivent remplir ceux qui sont impliqués dans la planification et la gestion du développement.

Une seconde phase dans l'évaluation des besoins en formation concerne les **règles financières propres à la décentralisation** car elles définissent dans quelle mesure les niveaux sous-nationaux seront amenés à prendre des décisions concernant le financement du développement, ce qui détermine l'étendue de la décentralisation mais aussi les domaines où peuvent apparaître des besoins en formation.

Une fois évaluées les besoins en formation qui découlent de l'étendue de la décentralisation et des mécanismes financiers adoptés, il faut s'intéresser au **processus de planification lui-même**. Les questions qu'il convient d'éclaircir sont en rapport avec la capacité des niveaux sous-nationaux à décider sur la localisation des projets, l'existence d'objectifs sectoriels sous-nationaux, leur préparation au niveau local, l'existence de plans sectoriels locaux, l'existence

³. Le service impliqué dans cette ligne d'action est **TCAS**. Mme Maria Grazia QUIETI et M. MAETZ ont apporté des informations très intéressantes sur cet aspect du travail de la FAO.

de bases de données globales ou sectorielles au niveau sous-national. Toutes ces questions vont déterminer aussi le contenu des programmes de formation.

Le dernier aspect à prendre en considération pour évaluer les besoins en formation exigés par la décentralisation, c'est la **place donnée à la participation populaire dans le processus de la planification décentralisée**. Ceci est important quand l'approche de participation comprend la participation populaire dans la formulation et la gestion de projets au niveau du village, mais encore plus quand il s'agit de faire participer les populations dans la conception des politiques. Cet acquis est important car il permet à la FAO d'appuyer les gouvernements à bien cibler les actions de formation sur les acteurs clés dans le processus de décentralisation, en sélectionnant ceux qui jouent un rôle principal pour leur donner la priorité, et enfin de préciser quelles sont les connaissances, les compétences, et les comportements nécessaires pour accompagner la décentralisation.⁽⁴⁾

2. L'implication des populations rurales dans la formulation des politiques

Un problème central des politiques de décentralisation concerne **l'adhésion des populations aux objectifs de la décentralisation** et donc leur motivation pour participer dans le processus de planification. C'est également l'une des fonctions de la formation, telle qu'elle est pratiquée par la FAO, que de **créer au sein des organisations populaires et des cadres du gouvernement une véritable culture de la décentralisation**. L'expérience de la FAO montre qu'il n'est pas toujours facile d'impliquer les groupes les plus pauvres de la société dans les activités de développement.

Un premier problème pour faire participer les populations rurales vient du fait qu'au lieu d'associer les populations dès la phase de conception et de formulation, **les projets ont tendance à être « ficelés » bien avant par des experts**, en réponse à une demande de l'Etat. Une seconde contrainte de la démarche participative est le **temps** qu'il faut pour la susciter et l'organiser alors que souvent la formulation des projets doit se faire dans des délais courts. Une troisième contrainte est la **multiplicité de méthodologies** liées à la formulation de projets, qui se traduit par une **multiplicité des méthodes d'intervention** sur le terrain en ce qui concerne la détermination quantitative des objectifs, la limitation des domaines d'intervention, la désignation des villages cibles, l'affectation plus ou moins rigide des lignes budgétaires et la fixation des délais d'exécution des activités.

Mais on peut se demander si le problème central sur lequel viennent buter les expériences d'inclusion des populations dans la formulation des politiques, n'est-il pas **l'absence d'organisation ou la faible maturité des associations intermédiaires**. Dans une démarche participative et décentralisée, « les projets suscitent la création d'organisations paysannes dans l'optique de permettre la prise en charge par les populations de leurs actions de développement. (Cependant) les organisations dont il est question ici sont des associations modernes, créées par les projets, il ne s'agit point de groupements spontanés, créés à l'initiative des villageois. La plupart de ces institutions paysannes disparaissent avec la fin des projets qui les ont mis en place » (I1, pp. 51-53). De là un certain nombre de conflits entre, par exemple, les Comités de gestion villageois mis en place par les projets et les chefs coutumier qui ont la confiance des populations.

Les conclusions et les acquis principaux de la FAO sont au nombre de trois :

⁴. Une expérience intéressante de planification décentralisée et de formation des acteurs a été celle que la FAO a menée en collaboration avec l'APROSC (Agricultural Projects Service Centre) au Népal dans le cadre d'un programme de formation pour l'analyse de projets agricoles et de développement rural (FAO/GCP/NEP/035/SWI). Voir une présentation de ce processus dans IV4.

1. Pour que la formation soit la pièce centrale dans une démarche participative, elle doit s'orienter certes aux cadres des institutions d'appui mais aussi, et parfois surtout, aux populations.
2. Aucun effort de formation ne sera vraiment utile si ses thèmes et procédés pédagogiques ne mettent pas en avant la création ou le renforcement des connaissances et des capacités organisationnelles des acteurs de base, et s'ils ne prennent pas également en considération les savoirs et compétences locaux.
3. La décentralisation augmente les besoins en formation de la même manière que la formation augmente les chances de succès de la décentralisation. Le manque de formation et d'organisation semblent être une raison forte pour expliquer les insuffisances observées au niveau de la participation des populations dans la formulation des politiques.

Il est important de noter que, partis de l'analyse de l'expérience de la FAO en matière de **formation**, nous sommes glissés progressivement vers deux thèmes complémentaires : l'absence **d'organisation** de la part des populations et des flux **d'information** adéquats pour assurer la coordination. Ces trois types de problèmes sont donc fortement complémentaires et c'est l'un des acquis de la FAO que de l'avoir compris et d'avoir cherché à les intégrer dans une proposition unique visant à mettre en place des politiques bien conçues de décentralisation.⁽⁵⁾

⁵. Voir plus loin dans ce rapport la présentation du modèle RED-IFO.

Une troisième ligne d'action mise en oeuvre par la FAO est en rapport direct avec l'appui à **l'ensemble du processus de décentralisation par des projets de restructuration des institutions de développement rural**.⁽⁶⁾ La restructuration n'y est pas considérée comme une simple action d'organisation de services et d'amélioration de leur gestion, mais comme un des éléments clés de l'ajustement structurel, capable d'accompagner et conditionner la mise en oeuvre des orientations politiques et économiques nouvelles basées sur les principes, désormais admis de tous, de démocratisation, de responsabilisation et de participation des populations, de transparence, de concertation et de dialogue entre les acteurs du développement. L'expérience accumulée a permis de:

1. définir le nouveau rôle de l'Etat et de transférer aux acteurs de la société civile et de façon décentralisée, des activités et responsabilités importantes qui relevaient jusque là, de l'administration centrale;
2. réviser les rapports entre les différents niveaux de décision en donnant aux échelons locaux les pouvoirs qui leurs reviennent pour donner sa signification aux principes de décentralisation et de participation des populations;
3. redéfinir les relations entre l'Etat et les opérateurs privés, en particulier avec les organisations professionnelles agricoles et les associations des producteurs ruraux, sur une base de dialogue et de concertation et par conséquent de participation dans les choix de décisions et l'élaboration des politiques de développement;
4. proposer et de mettre en oeuvre un modèle de représentation de la diversité agricole locale, d'information et de consultation permanente des agriculteurs sur les questions qui les concernent, de défense de leurs points de vue dans les instances de décision depuis le niveau local jusqu'au niveau central et, enfin, d'appui à la structuration de base du monde rural.

Les deux volets de cette ligne d'action concernent, d'une part, les fonctions des ministères d'agriculture et d'autre part, les services d'appui à l'agriculture.

1. Les nouvelles fonctions des ministères d'agriculture flexibles et décentralisés et la nécessité d'associations intermédiaires

L'approche de la FAO en matière de restructuration des institutions de développement rural part de deux principes. D'une part, **les institutions doivent être avant tout des instruments d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques de développement**. D'autre part, **ces politiques seront d'autant plus efficaces qu'elles auront l'adhésion des populations rurales et leur participation au moment de la formulation**. Autrement dit, pour être efficaces, les politiques de développement doivent être l'expression des souhaits des populations, "répondre à leur besoins et prendre en compte leurs problèmes et leur contraintes réelles en les situant dans leur environnement avec toute sa diversité physique et humaine" (IV5, p. 1). La FAO pense considère que "les institutions du développement rural doivent posséder des pouvoirs significatifs et des capacités suffisantes d'intervention mais que ceux-ci doivent être utilisés dans le cadre et en respect des missions clairement redéfinies pour chaque

⁶. De nombreux services ont été impliqués dans de tels appuis institutionnels directs et principalement **ESP**, **ESHA** puis **SDAR** (M. NADIR, L. MONTESI, J. BONNAL au Bénin, Côte d'Ivoire, Togo, Guinée, Cambodge, Vietnam, etc.) ou dans des interventions qui indirectement concernent ces processus.

type d'opérateur du développement rural, dans un esprit et avec des rapports qui **favorisent la collaboration et la concertation entre eux**" (IV5, p. 1).

Les principes de base pour identifier les fonctions qui, dans un processus de décentralisation et de restructuration, doivent correspondre aux ministères de l'agriculture et du développement rural, seraient les suivants:

1. Les activités des services publics ne doivent pas être à caractère commercial ou productif, lesquelles doivent être transférées progressivement aux secteur privé, aux organisations des producteurs ou aux niveaux locaux de gouvernement. **Le domaine d'intervention spécifiquement public serait la promotion des initiatives privées, le renforcement des capacités paysannes et locales de réalisation et de gestion, la réglementation et le contrôle, et la protection des ressources naturelles.**
2. "La participation des populations au choix et à la réalisation des actions de développement et, d'une manière générale, à la gestion des affaires qui les concernent, notamment au niveau local. Cette participation passe par le **renforcement des organisations professionnelles agricoles à tous les niveaux (et) nécessite la mise en place d'instances de concertation à tous les échelons**" (IV5, p. 2).
3. La décentralisation des pouvoirs, des responsabilités et des modalités de financement des actions afin de donner plus de liberté et de moyens d'action aux échelons les plus proches des réalités locales.
4. Une **approche globale** du développement où les actions sectorielles sont intégrées à l'ensemble des actions de développement et qui cherche à assurer une **coordination** locale, régionale et nationale.
5. Un **suivi et une évaluation réguliers** des résultats et donc la capacité d'adaptation des programmes et des projets. La formation est dans ce contexte centrale pour motiver les agents, encourager les initiatives et favoriser le travail en équipe.
6. Enfin, la restructuration des institutions ne peut être que progressive en passant d'une approche interventionniste à une **approche d'assistance** dont l'intensité diminue au fur et à mesure que les efforts de formation se développent.

La **méthodologie de restructuration** mise au point par la FAO comporte trois étapes, qui sont indispensables si l'on veut adapter les institutions publiques aux processus de décentralisation tout en évitant les risques qu'elle comporte.

1. **Etape d'analyse-diagnostic** des institutions existantes et proposition du schéma directeur de la restructuration. Dans cette phase, il s'agit de distinguer ce qui correspond aux nouvelles modalités d'intervention de l'Etat et ce qui devrait être l'objet d'un désengagement de sa part. Cette analyse permet aussi de proposer une nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les différents niveaux et services ainsi qu'un processus concerté de prise de décision. Un troisième élément du diagnostic concerne les relations entre les ministères, les autres institutions qui ont une relation avec le développement rural, et les agriculteurs et leurs organisations professionnelles. Enfin un volet important, qui a déjà été présenté, concerne l'identification des besoins en formation.

2. **Etape d'élaboration du plan de restructuration.** Il s'agit d'un plan opérationnel qui prend en compte les points de vue et suggestions des agents impliqués dans la restructuration, y compris sur les aspects organisationnels, juridiques et les sources, modalités et mécanismes de financement. Pour y arriver, il faut s'assurer que les circuits de l'information et de la prise de décisions, de gestion et de suivi des activités, les nouvelles méthodes de travail, soient clairement établis.
3. **Etape d'appui à la mise en oeuvre.** Le plan de restructuration doit se faire dans les délais les plus courts afin d'éviter la démobilisation qui peut s'en suivre et d'empêcher l'apparition des vides institutionnels, en assurant aux agriculteurs la prestation des services que l'institution restructurée ne pourra assurer pendant la phase de restructuration. Le plan doit inclure un certain nombre de mesures d'accompagnement.
4. Une de ces **mesures d'accompagnement** concerne les problèmes d'organisation: la réforme de la législation relative aux organisations et associations professionnelles dans le sens de leur diversification, d'un élargissement de leurs libertés d'initiative et d'action, de la possibilité de s'unir et de se structurer aux niveaux régional et national. Une seconde mesure d'accompagnement concerne "la réforme des règles de la fonction publique et d'élaboration et d'exécution des budgets afin de rendre possible la mise en pratique des principes de la décentralisation et de la participation, et permettre la responsabilisation et la motivation des agents, en particulier au niveau du terrain" (IV5, p. 18).

Cette méthodologie de la restructuration, mise en oeuvre déjà dans beaucoup des pays,⁽⁷⁾ a permis un **acquis importante sur ce que devraient être les fonctions exclusives des ministères d'agriculture dans un contexte de décentralisation**. Les équipes de la FAO qui travaillent sur la restructuration des institutions semblent être arrivés à un consensus sur quatre grandes fonctions qui relèvent du service public.

- **Orientation.** Cette fonction consiste à "définir les politiques de développement rural et à déterminer les mesures et conditions favorables à leur concrétisation, compte tenu des particularités locales et de la nécessité de parvenir à une harmonie entre les intérêts micro-économiques des exploitations et des entreprises, et les objectifs macro-économiques régionaux et nationaux. Il faut pour cela faire appel à la concertation, à la promotion des initiatives et à la stimulation des efforts. (Il faut aussi assurer) une information fiable et de solides capacités d'analyse et de prévision macro-économique pour suivre l'évolution du secteur agricole et l'influence des facteurs qui commandent son devenir" (IV6, p. 14).
- **Appui technique.** Il s'agit d'apporter une assistance technique aux producteurs pour augmenter leurs productions, productivité et revenus. La fonction d'appui technique concerne la formation des paysans et des cadres en collaboration avec les organisations paysannes, la vulgarisation et le conseil de gestion, la recherche, l'appui et conseil aux organisations professionnelles agricoles.
- **Suivi et coordination.** "Le Ministère doit suivre l'exécution (des politiques et des projets de développement) et aider à leur mise en oeuvre efficace, en assurant la coordination entre les opérateurs et en apportant les réajustements nécessaires en

⁷. Voir par exemple l'expérience de restructuration des institutions de développement rural au Bénin, dans le cadre du projet TCP/BEN/6755 de diagnostic des CARDER et de formulation du projet BEN/87/024, financé par le PNUD et exécuté par la FAO. Cette expérience est présentée dans le document IV6.

cours d'exécution" (IV6, p. 16). Ceci suppose l'organisation d'un système d'information léger et fiable.

- **Réglementation et contrôle.** "Déterminer les règles et procédures à respecter et les limites à ne pas dépasser par les opérateurs, dans leurs activités, afin de préserver le patrimoine national et l'intérêt général" (IV6, p. 17). Ceci concerne très particulièrement le code foncier, le code des eaux, le code forestier, la protection sanitaire et phytosanitaire, et la santé végétale et animale.

Tout cela suppose la **déconcentration** des services en faveur des antennes communales et départementales pour renforcer leur présence sur le terrain et les rapprocher des réalités locales. Les services départementaux et les bureaux communaux "constituent l'échelon d'application territoriale de la politique nationale du ministère. A ce titre ils ont, dans leurs départements respectifs, un rôle de suivi de l'application des politiques agricoles, d'information au ministère sur l'évolution du secteur agricole, de proposition de mesures à prendre pour favoriser le développement et l'intervention opérationnelle sur le terrain: ils doivent avoir des capacités d'expertise, de synthèse et d'intervention leur permettant de mettre en oeuvre sur le terrain une politique globale et cohérente et répondant aux particularités agricoles locales" (VIII7, p. 14).

Un autre acquis important des connaissances accumulées par la FAO en matière de restructuration des institutions publiques, a été de traiter la question des nouvelles fonctions des ministères en insistant sur le fait que ces nouvelles fonctions ne peuvent pas être réalisées si ne sont pas créées ou renforcées **les organisations professionnelles comme mécanismes de dialogue avec l'Etat**. L'approche de la restructuration des institutions propre à la FAO insiste en effet sur la nécessité de créer et/ou renforcer les organisations paysannes de base pour qu'elles soient en mesure de fournir les services attendus par les agriculteurs, en faisant appel aux partenariats avec le secteur privé ou les ONG.

En mettant en avant l'idée que la décentralisation ne peut fonctionner si l'Etat décentralisé n'a pas en face de lui un interlocuteur représentatif des différentes catégories d'agriculteurs, pouvant jouer un rôle consultatif, d'information et d'explication des décisions prises afin de faciliter leur adhésion aux nouvelles politiques, la FAO a fait une avancée décisive sur la compréhension des conditions les plus essentielles pour que la décentralisation puisse se dérouler correctement. Les associations intermédiaires auraient une fonction essentielle de représentation et seraient "l'interlocuteur privilégié au niveau national du ministère d'agriculture et de tous les opérateurs pouvant contribuer au développement agricole" (VIII7, p. iii).

La mission des organisations professionnelles agricoles représentatives serait donc i) de type **consultatif** sur la situation des agriculteurs et sur les mesures de politique à prendre, ii) **d'information** aux agriculteurs sur les mesures que les concernent et **d'échange d'expériences** entre les agriculteurs et entre ceux-ci et les autres professions, et iii) **d'animation** et de **promotion** en vue du **renforcement des organisations paysannes** de base.

2. Options pour des meilleurs services et un développement de la petite agriculture

Le point de départ du travail de réflexion et sur le terrain de la FAO pour améliorer les services d'appui à l'agriculture, c'est la reconnaissance que la plupart des institutions publiques, qui avaient pour mission de fournir un appui technique aux agriculteurs, se sont révélées inadaptées et peu efficaces. Le problème est que le transfert de ces compétences et responsabilités aux organisations des producteurs ou aux niveaux locaux de gouvernement, se fait dans un contexte où ni les uns ni les autres ne sont, dans leur état actuel, capables d'apporter l'appui technique dont les agriculteurs ont besoin. La FAO a donc dû imaginer des

formes d'appui technique mettant en jeu une collaboration étroite entre l'Etat, les agriculteurs et les opérateurs privés, permettant de réduire les coûts de fonctionnement pour l'Etat et d'améliorer l'accès des petits agriculteurs à ces services.⁽⁸⁾

D'une manière générale, la FAO a conclu qu'il fallait que les institutions chargées d'apporter des services d'appui à la petite agriculture améliorent leur degré de coordination et qu'elles fonctionnent d'une manière plus décentralisée : « coordination at the top, decentralization within each institution, coordination at the grass-roots levels where the institutions operate » (IV8, p. 20). La FAO reconnaît néanmoins que si la participation des agents locaux est difficile à assurer, celle des petits producteurs est un véritable défi, dans la mesure où ils ne sont pas suffisamment organisés et n'ont pas suffisamment de formation. A ce propos, l'un des acquis de la FAO a été d'avoir osé une approche vraiment innovante, caractérisée par les cinq éléments de responsabilisation, de désengagement de l'Etat en faveur de la société civile, de développement des capacités des organisations paysannes, de recours aux ONG et de redéfinition des rôles des institutions publiques. (IV8, pp. 24-25).

En suivant ces orientations, les services d'appui à l'agriculture dans un contexte de décentralisation seraient essentiellement **un réseau de services offerts par le gouvernement, les agences semi-publiques, les ONGs, les coopératives et autres organisations rurales, les entreprises privées et les interactions de marché**. Ce réseau serait plus à même que les seules institutions centralisées de satisfaire les besoins des communautés agricoles et, en particulier, des petits agriculteurs et des groupes les plus défavorisés. L'organisation des petits producteurs apparaît encore une fois comme décisive pour assurer un bon fonctionnement de ce réseau. La reconnaissance sur la nécessité d'appuyer par tous les moyens l'organisation des populations rurales, c'est un acquis important et caractéristique des expériences et connaissances accumulées par la FAO. Cela explique que le développement des actions propres à l'éclairage institutions publiques s'accompagne d'un développement simultané et très intensif d'un éclairage complémentaire et indispensable au succès du premier : l'éclairage société civile.

⁸. Voir en particulier IV7, IV8, et IV9 et, dans le cas concret de la recherche agronomique, I6.

2. L'éclairage société civile

Il s'agit ici d'un certain nombre d'actions permettant aux populations de jouer un rôle décisif dans le développement rural et dans la gestion de leurs stratégies de reproduction. Cet éclairage est constitué d'une expérience très riche et très diversifiée d'approches, de programmes et de projets dont trois paraissent particulièrement importants et structurants pour la réflexion sur les processus de décentralisation. D'abord, l'expérience accumulée en matière de gestion de terroirs villageois visant à développer l'approche contractuelle caractéristique des différentes lignes d'action de la FAO. Ensuite, dans le domaine particulier de la vulgarisation, un travail très performant d'organisation de cette activité sur la base d'une approche participative et soucieuse de la coordination régionale des actions locales. Enfin, les Programmes de participation populaire et les expériences liées de structuration des organisations paysannes.

A- Promotion de projets de type gestion de terroirs et liens contractuelles entre les collectivités locales et l'Etat

La **promotion de projets de type gestion de terroirs villageois (GTV)** est une ligne d'action importante du travail de la FAO.⁽⁹⁾ Elle cherche à créer les conditions permettant d'impliquer les communautés locales dans la gestion des investissements sociaux et des ressources naturelles. Elle intéresse toute réflexion sur la décentralisation car elle met en avant la nécessité de **construire des liens contractuelles entre les villages et l'Etat**. La valorisation de cet acquis de la FAO permettrait de faire face au risque 3 de la décentralisation, à savoir le problème de la gestion de fonds en absence de compétences techniques. Plus encore, l'insistance de ce type de projets d'inclure des **mécanismes de coordination régionale ainsi que des modalités de concertation avec les entités publiques nationales**, permettrait d'éviter aussi le risque 1, à savoir le remplacement pure et simple d'une logique de l'offre par une logique de la demande. Dans tous les cas, le noyau dur et l'intérêt des acquis de cette ligne d'action est la **responsabilisation des organisations paysannes et des communes rurales pour assurer la prise en charge directe des services d'appui à l'agriculture et au monde rural**.

Les connaissances accumulées par la FAO en ce domaine concernent, d'une part, les mécanismes de coordination régionale et les modalités de participation et, d'autre part, la responsabilisation des organisations paysannes et des communautés rurales. Avant de présenter ces deux points, il convient de situer l'origine, les acquis et les limites de cette démarche.

1. L'approche gestion des terroirs comme moyen d'assurer la participation des communautés dans la gestion de l'espace

La méthodologie de gestion de terroirs villageois (GTV) fait partie des efforts de la FAO pour aider les institutions publiques à **mieux saisir la véritable nature des contraintes propres aux systèmes agricoles et aux structures agraires sur lesquels elles cherchent à intervenir**. A la base de cette méthodologie se trouve le **diagnostic que les projets développés sans la responsabilisation des populations n'ont permis ni un développement durable ni la conservation du capital productif des ressources naturelles**.⁽¹⁰⁾ C'est pourquoi, le Centre d'investissements de la FAO a essayé une nouvelle voie pour la réalisation des projets avec une approche GTV, dont les objectifs principaux étaient d'assurer une production durable sur la base d'une protection du capital des ressources productives, d'une participation du monde rural dans la définition des politiques visant à améliorer ses conditions de vie, des technologies fondées sur les attentes de la population rurale, d'une décentralisation du pouvoir de décision et des mécanismes de financement, d'une gestion spécifique pour éviter les conflits fonciers et d'une protection de la biodiversité. L'approche

⁹. Les services impliqués dans cette ligne d'action sont **TCIL** (P. LUCANI: Afrique de l'Ouest et L. SONN: Nord-est du Brésil), **TCIR** (J. STREBELLE: Burkina-Faso), **TCII** (J.M. CABALLERO: Mexique, Guatemala et Venezuela). Des projets de ce type ont été montés à Burkina-Faso, Mali, Togo. L'expérience la plus avancée est celle du Burkina Faso où l'on est allé jusqu'à l'organisation de **Forums décisionnels** permettant aux populations rurales de se prononcer sur les investissements à faire au niveau local (voir II2). On peut consulter aussi II4 qui rend compte d'un certain nombre d'expériences de GTV au Sahel, examinées sous l'angle des méthodes et outils utilisés pour leur réalisation. Il faut noter qu'une variante récente de cette approche en Amérique Latine consiste en la **promotion de projets orientés au développement des actions productives**. Des expériences de ce type sont menées par la FAO et la Banque mondiale depuis longtemps au Nord-est du Brésil dans le cadre du Programme du développement rural et du nouveau Programme de lutte contre la pauvreté dans cette région du Brésil.

¹⁰. Voir la contribution de Philippe ARDOUIN-DUMAZET dans VI5.

GTV a donc mis l'accent sur une **forte responsabilisation du monde rural**, ce qui présuppose non seulement une réelle décentralisation mais aussi la valorisation des connaissances que le monde rural a sur les problèmes et les solutions possibles. Il a fallu reconnaître néanmoins que cette responsabilisation exigeait l'existence des **structures villageoises organisées et une cohésion sociale forte**.

Un élément reconnu comme central par les projets GTV, c'est la **formation**. Mais la démarche reconnaît que la formation commence par **l'information**, laquelle doit faire partie intégrale du processus. Il faut aussi assurer **l'engagement politique** autour d'un projet GTV. Cet engagement prend des formes diverses : i) décentralisation et délégation de pouvoirs et décisions tant au niveau régional que villageois, ii) appui concerté et cordonné des ministères techniques et des bailleurs de fonds, iii) une volonté réelle de l'administration de passer d'une politique de simple conservation du potentiel des ressources naturelles fondée sur la réglementation et des interdits à une gestion productive rationnelle et participative.

Les expériences en cours au Burkina Faso ont permis d'expliciter quelques **principes fondamentaux** de l'approche GTV :

- i) **participation et responsabilisation** dans l'identification des contraintes, le choix des actions, l'exécution des actions, leur évaluation, partage de bénéfices ou des pertes ;
- ii) l'approche est **globale et multisectorielle** pour le développement équilibré des terroirs ;
- iii) elle est **pluridisciplinaire** au niveau de la capacité d'analyse et de proposition ;
- iv) elle est aussi **ascendante et décentralisée** et crée au niveau local une capacité des communautés rurales à prendre en charge leur propre développement ;
- v) elle comprend la **concertation** entre les différents acteurs ; vi) elle doit être **flexible** avec des projets ouverts, à temps multiples et où tout n'est pas arrêté en détail.

Les caractéristiques de la démarche GTV sont des acquis pour la création des conditions permettant un bon fonctionnement de la **décentralisation** car elles préparent les collectivités locales au transfert de compétences étatiques en leur donnant la possibilité de gérer leurs propres intérêts. Mais corrélativement, **la gestion de terroirs ne peut véritablement fonctionner que dans un contexte où le pouvoir de formulation, de gestion et d'évaluation est décentralisé**. Pour cela, il faut que la décentralisation s'accompagne, comme l'expérience de la FAO l'a montré à plusieurs reprises, des efforts d'information et de formation, et de la mise en place d'un cadre juridique, institutionnel et législatif adapté à un tel transfert de compétences. Mais plus important encore, l'approche demande une **capacité forte de structuration du monde paysan** ainsi qu'une **capacité des cadres à accompagner un tel processus**, à appuyer techniquement les interventions et à les **coordonner**.

Si la réussite des projets repose sur le **pari du transfert de savoir-faire et sur la responsabilisation des communautés concernés**, « le risque majeur est probablement lié aux difficultés de ce transfert. Le succès du processus suppose en effet que : i) les intéressés acceptent leurs nouvelles responsabilités et les engagements correspondants ; ii) les autorités de tutelle acceptent de se dessaisir d'anciennes prérogatives et reconnaissent officiellement ce transfert et les nouveaux responsables dans les villages, iii) le processus ne soit pas entravé par la défaillance des partenaires. **Dans le premier cas, les risques sont liés à l'insuffisance éventuelle de structuration sociale, aux conflits fonciers ou au manque d'intérêt pour les engagements de restauration du milieu naturel lorsque la pression sur le foncier reste faible**. Dans le deuxième cas, le vide juridique pour la reconnaissance de la compétence villageoise et les incertitudes sur le contenu de la réforme agricole et foncière aussi bien que sur celui de la décentralisation et de l'instauration de pouvoirs élus restent préoccupants. Dans

le troisième cas, le devenir institutionnel de l'agence locale responsable du projet, comme la connaissance de sa capacité réelle d'intervention, compte tenu d'autres engagements, constitue aussi un risque sérieux » (II6, p. 83).

Par contre, la démarche a aussi montré ses **limites dans certains domaines**. « Les conditions permettant l'émergence d'une véritable représentativité des communautés, sans exclusion des groupes marginalisés, ne sont pas encore réunies » (II6, p. 31). « Au niveau foncier, le diagnostic généralement établi fait l'impasse sur les problèmes internes aux groupes sociaux ou aux familles, alors qu'il y a nécessité de prévoir les implications foncières des innovations engagées. (Un autre problème qui se pose) est de savoir comment concilier une programmation à court terme basée sur les besoins exprimés par les populations avec une planification à long terme des actions de restauration et de valorisation des ressources naturelles renouvelables. (Enfin) les cadres de concertation n'ont fonctionné que dans la mesure où les projets les ont suscités et les supportent matériellement en s'impliquant à tous les niveaux. Les avantages attendus de ces cadres de concertation ne sont pas tous atteints (en raison de) :

- i) présence de partenaires extérieurs qui ont d'autres priorités,
- ii) appréhension des services techniques de perdre certaines de leurs prérogatives sectorielles,
- iii) absence d'une décentralisation effective, empêchant les techniciens de terrain de prendre des décisions, sans se référer à leur structure-mère, qui ne perçoit pas toujours l'urgence de la concertation » (II6, p. 32).

Ce bilan nuancé de l'expérience a le mérite de montrer qu'il y a deux écueils principaux à surmonter pour réussir ce type de projets. D'une part, les modalités de coordination et de concertation. D'autre part, la responsabilisation et structuration des organisations paysannes et des communes rurales.

2. Mécanismes de coordination régionale et modalités de concertation

Une exigence importante de la démarche GTV est l'articulation de la gestion de terroirs avec les politiques nationales de développement au moment d'élaborer et exécuter les plans de GT. La **coordination régionale** est le garant de la mise en œuvre cohérente et efficiente de la démarche mais aussi du succès des politiques nationales sur le terrain.⁽¹¹⁾ Les villageois ne sont pas isolés du reste du pays et leurs stratégies ne peuvent pas non plus l'être. C'est pourquoi **l'un des acquis de cette approche par rapport aux approches de développement rural classiques concerne le développement au sein des populations rurales d'un nouveau mode de relations basé sur la concertation au niveau local et, ensuite, aux niveaux régional et national**. La mise en place de politiques bien conçues de décentralisation demande la création de conditions permettant la participation et la planification ascendante. Mais ces conditions exigent à leur tour la capacité de mettre en place de **stratégies concertées, coordonnées et de relations partenariales**. L'un des acquis de cette expérience de la FAO en matière de gestion de terroirs est justement d'avoir construit ce type de stratégies et relations.

En effet, dans la GTV, « la participation, c'est une dynamique sans cesse réactivée, fonctionnelle et pragmatique, dans laquelle **agents de développement et population conjuguent leurs savoir, leurs savoir-faire, et leurs volontés dans des actions concertées,**

¹¹. Sur le thème de la coordination et concertation, voir II3, qui tire les leçons du projet du gouvernement de Burkina Faso concernant la concertation et la coordination dans les projets gestion de terroirs, projet financé par le PNUD et exécuté par la FAO. Ce projet avait pour objectif, dans sa phase préparatoire, de définir les besoins réels, les conditions nécessaires et opérationnelles de la concertation et coordination en matière de gestion des terroirs.

en partenariat, en vue d'améliorer, de façon durable, la prise en charge et la gestion des actions entreprises » (II3, p. 10). Il s'agit donc au niveau le plus essentiel d'une **démarche de partenariat** qui privilégie : l'immersion des agents dans le milieu, la concertation avec les populations et tous les intervenants, le partage des responsabilités et l'engagement mutuel, la mise en commun des connaissances et des savoir faire.

3. Responsabilisation des organisations paysannes et des communes rurales

La GT ne peut se concevoir sans une certaine organisation des communautés à la base. La gestion de terroirs villageois (GTV) suppose un niveau assez important d'organisation des populations pour décider et agir. D'après les équipes de la FAO impliquées dans cette expérience, l'organisation pour la GTV doit découler de l'action et du besoin réel ressenti par les populations ; elle doit s'appuyer sur les dynamiques locales existantes pour les faire évoluer vers une forme d'organisation représentative et compétente qui, dans la démarche de gestion de terroirs, est appelée la **Commission Villageoise de Gestion des Terroirs (CVGT)**. Or, ces CVGT font face à un certain nombre de problèmes liés dans certains cas au manque de compétences, mais, d'une manière plus générale, à leur légitimité et représentativité, et donc aux possibilités de conflits avec les autorités coutumières et le manque de reconnaissance de la part des gouvernements.

Ce qu'on constate toutefois c'est que, malgré ces obstacles, les projets GTV ont réussi à établir un **renforcement progressif de la cohésion sociale au sein des villages**. D'après les évaluations faites dans le cadre des projets de la FAO au Burkina Faso, il semblerait que, grâce aux projets GTV, les villageois se retrouvent, la voie du dialogue et de la concertation entre agriculteurs et éleveurs a été essayée, le niveau de maîtrise des techniques augmente et s'élargissent la connaissance et la compréhension du phénomène de la dégradation des ressources naturelles : « les capacités opérationnelles et le fonctionnement des organisations paysannes se sont accrus considérablement et les paysans se sentent de plus en plus responsabilisés par rapport à la conduite du développement. L'administration a changé de statut aux yeux des populations, parce qu'elle n'est plus une structure coercitive comme par le passé, mais un service d'appui à l'initiative paysanne et au développement des villages. L'apprentissage de la recherche de partenaires d'appui au développement suscite un développement des initiatives paysannes et offre de grandes possibilités de développement aux villages » (II3, p. 72).

La **responsabilisation et la structuration rurale** sont également deux axes principaux des actions de coopération entre la Banque mondiale et la FAO dans le Nord-est du Brésil et du projet conjoint que les deux institutions ont proposé pour le développement des zones marginales au Mexique.⁽¹²⁾ Les deux types d'intervention reconnaissent que « rapid progress can be made if community participation is enhanced and decision-making authority is decentralized to lower levels of government and other community-based institutions » (V6, p. 1). Ces deux conditions assurent que les investissements réalisés correspondront aux priorités des populations et qu'elles créeront un sentiment de responsabilité par rapport à la gestion de ces investissements.

La responsabilisation des communautés a une autre dimension en rapport avec les mécanismes de financement des projets. D'un financement essentiellement public et/ou international, on passe progressivement à des schémas de financement où la participation des municipalités et des populations locales commence à être incluse dans les enveloppes globales des projets. Ceci est la contrepartie du passage des projets orientés par l'offre vers une nouvelle approche orientée par la demande, ainsi que l'expression du fait que

¹². Voir V6 pour l'expérience au Nord-Est du Brésil, et V4 pour le projet proposé au Mexique.

progressivement les processus de prise de décisions et d'allocation des ressources passent du niveau national au niveau régional et à une coopération entre les niveaux régional et local.

Il est reconnu parmi les acquis de la démarche gestion de terroirs que « en posant au préalable à toute intervention, l'acquisition d'une connaissance approfondie du milieu, elle a permis une meilleure identification, avec les populations rurales, des véritables contraintes à une mise en valeur durable des espaces ruraux. Elle a fait ressortir la prééminence des facteurs sociaux, législatifs et économiques sur les seules contraintes techniques. Elle a également montré qu'il s'agissait moins de sensibiliser les populations que de **leur donner les moyens de s'organiser** » (VIII6, p. 19), de **favoriser la structuration** des communautés, des filières de production et des organisations professionnelles agricoles au niveau local et régional, et **d'établir des cadres de concertation pour construire de partenariats**. L'organisation, la structuration, la concertation et le partenariat sont autant de conditions indispensables pour éviter les risques de la décentralisation identifiés par la FAO. En ce sens, l'expérience accumulée par la FAO sur ces thèmes est un actif à prendre en considération dans la conception de politiques bien conçues de décentralisation.

Il convient cependant de ne pas oublier que la GTV n'est qu'**une composante du développement rural** ; elle ne peut pas à elle seule assurer le développement des différentes espaces villageois, ni la coordination et la cohérence entre eux. D'autres composantes concernent les activités en amont et en aval de la production et les services d'appui comme la formation, la vulgarisation, la recherche-développement et l'assistance technique. Il a été montré avant que la FAO avait un capital d'expériences sur les thèmes de la formation et la restructuration des services d'appui. Les expériences et les connaissances accumulées par la FAO concernent aussi le domaine de la vulgarisation.

B. La politique de vulgarisation dans une approche participative

L'appui à la vulgarisation participative est une ligne d'action du travail de la FAO qui concerne très directement l'un des aspects que nous avons souvent rencontré dans les développements antérieurs, à savoir l'organisation des populations rurales pour leur permettre d'assumer la gestion des services transférés par l'Etat ou que l'Etat n'est pas en mesure d'assurer en raison de défaillances conjoncturelles ou structurelles.⁽¹³⁾ Le travail de la FAO consiste ici en la proposition aux partenaires gouvernementaux d'une approche de **vulgarisation participative et de recherche de proximité**, permettant à la fois de mieux intégrer les nécessités des petits producteurs agricoles dans la formulation de la politique de vulgarisation/recherche, et d'insérer ces politiques dans un ensemble plus vaste d'actions de développement. La démarche débouche sur un **effort particulier d'appui à l'organisation paysanne afin de lui permettre de participer aux actions de vulgarisation et de formation ainsi que sur un effort de restructuration des systèmes nationaux de recherche agronomique**.

Les projets de la FAO impliqués dans cette démarche, comme ceux de la démarche gestion des terroirs, ont tenu à assurer une certaine **coordination des actions locales**, par la présence de coordonnateurs régionaux de la vulgarisation ou de comités de planification de la recherche, chargés d'assurer la cohérence des actions au niveau local et de présenter le programme régional au niveau central du gouvernement. L'approche participative est l'axe central des projets de vulgarisation. Elle a permis à la FAO de renforcer son expérience en matière d'appui à l'organisation paysanne et de coordination des actions locales pour assurer une programmation régionale.⁽¹⁴⁾

1. L'appui à l'organisation paysanne

Le système de vulgarisation agricole proposé par la FAO est basé sur le **principe de la participation paysanne** et il est plus fondé sur une **approche de groupe** que sur un encadrement aux individus. La FAO a tenu à assurer que le système puisse tenir compte de la **diversité** des systèmes de production et donc conduire à la mise en place d'un système à **messages différenciés** élaborés à partir d'une connaissance fine des savoir-faire et des ressources locaux. Il s'agit enfin que la vulgarisation soit vue par le gouvernement et par les populations non pas comme un service externe mais bien comme un **outil qui renforce les capacités associatives** des communautés et leur sens de **responsabilité** en vue de résoudre aussi les problèmes en amont et en aval de la production.

a. Les bases du système de vulgarisation: l'approche participative

L'approche participative du système de vulgarisation "associe les paysans aux actions d'analyse du milieu et des problèmes agricoles, au choix des thèmes de vulgarisation et à la programmation, au suivi et à l'évaluation de la campagne annuelle en visant une responsabilisation progressive des groupes de paysans" (I3, p. 2). Participer est conçu ici comme <<entreprendre ensemble des actions décidées de façon conjointe>>" (I2, p. 5). Cette participation prend trois formes principales d'engagement progressif: dans la **consultation** le paysan donne son avis aux agents ou aux structures responsables du développement; dans la **cogestion** le paysan décide en même temps que les agents; dans la **responsabilisation** le paysan prend la décision finale. Les trois formules sont utilisées aussi bien pour l'analyse des

¹³. Les services impliqués dans cette ligne d'action sont **SDRE** (J. JALLADE: Zaïre, Mauritanie) pour ce qui concerne la vulgarisation et **SDRR** (G. BEYE: Congo, Côte d'Ivoire) pour le volet recherche agronomique.

¹⁴. Les projets qui servent de base aux analyses suivantes sont le projet MAU/88/002 PNUD/FAO, pour la Mauritanie (I2 et I3), et les projets PNUD/FAO/ZAI/96/002 et PNUD/FAO/ZAI/88/006, pour le Zaïre (I4 et I5).

situations et la réflexion sur les problèmes, que lors du choix des thèmes à vulgariser, de la conduite des actions et du suivi-évaluation. Il s'agit bien sûr de tendre progressivement vers la responsabilisation mais, en raison des risques liés à la tradition du paternalisme, ce serait une erreur de commencer par cette forme de participation.

D'après la FAO, le système de vulgarisation doit avoir un certain nombre de caractéristiques bien identifiées: il doit être "un ensemble **coordonné**, visant à introduire des **améliorations** dans les exploitations agricoles, en conduisant auprès des paysans une série d'actions de **sensibilisation, d'animation, de formation et d'appui**, dont le choix et la programmation sont le résultat d'une **concertation** avec eux et d'une **analyse** de la situation de leurs systèmes d'exploitation, de culture et d'élevage, tout en recherchant une **prise en charge** par les villageois de leur propre développement" (I3, p. 7). A terme, comme dans l'approche gestion de terroirs, il faut que **l'organisation et la concertation soient les modalités de la responsabilisation et la programmation par les propres paysans**. Le système de vulgarisation cesse d'être un service d'appui externe aux paysans pour devenir **un instrument d'appui à la création d'une dynamique participative**, tout en assurant "les apports souhaités en matière de transfert d'innovations sous forme d'information, de formation et d'organisation des paysans"(I3, p. 7). La démarche est **globale** d'un double point de vue: elle s'occupe de l'ensemble des problèmes vécus et cela aussi bien dans leurs dimensions technique et socio-économique que culturelle et institutionnelle. La démarche est aussi **décentralisée** car elle est conduite d'abord dans l'espace des destinataires de la vulgarisation (la communauté villageoise) et, ensuite, cordonnée au niveau régional. Enfin, l'approche est **appuyée par le niveau national**.⁽¹⁵⁾

b. Partenaires et relations

On aura compris l'intérêt de l'expérience pour les réflexions sur la décentralisation. Ce type de projets a réussi à faire des paysans, surtout dans les zones d'intervention rapprochée, des participants principaux de la démarche plus que des destinataires de la vulgarisation. C'est avec eux, constitués en groupes, que les agents de la vulgarisation construisent des **relations d'échange d'informations**. La prise de décision se fait sur une base contractuelle engageant paysans et vulgarisateur. Dans cette approche, la population rurale travaille en **partenariat avec les agents de la vulgarisation**.

« Une importance particulière est donnée à la restitution aux villageois des résultats des observations et des enquêtes : la restitution permet non seulement la validation des observations rassemblées mais elle a un effet conscientisateur et mobilisateur des paysans » (I3, p. 27). La restitution est en ce sens l'occasion d'intégrer dans les programmes de vulgarisation les propres comportements paysans, leur savoir-faire et leur maîtrise technique. A la base des diagnostics permettant l'établissement des programmes de vulgarisation, on trouve un élément très intéressant pour le thème de la différenciation des politiques et des interventions, qui consiste en l'identification de **groupes type** de paysans, caractérisés par des combinaisons de types de champ et de taille. Chaque groupe donne lieu à des **échantillons représentatifs**, qui permettent de faire des **enquêtes approfondies de chaque ménage** du groupe : composition de la famille, champs et productions, main d'œuvre et disponibilité, capital, commercialisation, achats domestiques, résultats de l'exploitation. Ceci permet de porter un diagnostic faisant ressortir les **dominantes du fonctionnement du ménage étudié et les contraintes qu'il rencontre, et ceci pour chaque groupe de paysans**. « **L'ensemble de ces points renforce les possibilités d'organisation des paysans car il leur est proposé une image structurée de leur communauté** » (I3, p. 28-29). Mais l'importance de disposer

¹⁵. Voir une description du fonctionnement de ce système en termes de zones d'intervention rapprochée et zones d'intervention diffuse, ainsi qu'une présentation des différents outils de la vulgarisation et leur rôle comme instruments de formation, dans I3.

de cette typologie des agriculteurs consiste aussi en différencier les thèmes à vulgariser en améliorant ainsi les chances d'appropriation, et en orientant les actions vers les groupes identifiés comme les plus importants et/ou les plus fragiles.

2. De la coordination des actions locales à une programmation régionale

Un élément important des propositions de la FAO pour les systèmes de vulgarisation participative, c'est la présence d'un coordinateur qui porte la responsabilité de toutes les actions de vulgarisation dans une région sous sa responsabilité.⁽¹⁶⁾ Il est chargé de la fonction de mise en cohérence régionale des actions et pour cela il doit remplir aussi une fonction d'information sur toutes les données relatives à la situation agricole et son évolution. Sur la base de ces données, et en liaison avec le coordinateur, l'inspecteur régional est chargé d'assurer une coordination avec la recherche, la formation et les systèmes de communication ruraux. "La **programmation villageoise** va être exécutée selon des procédures de va et vient entre, d'une part, les besoins identifiés par les paysans des villages des zones d'intervention rapprochée et, d'autre part, les objectifs et moyens issus de la programmation nationale qui sont répercutés au niveau de chaque région" (I3, p. 36). De cette manière sont assurés non seulement un niveau adéquat de concertation, de décisions conjointes et d'organisation au niveau de chaque village mais également une cohérence et coordination avec les programmes régionaux de vulgarisation. C'est bien sûr au niveau local que l'implication paysanne est la plus forte. A ce niveau, en effet, **l'analyse du milieu** leur permet une prise de conscience, la **programmation villageoise** implique un engagement collectif, les **actions de vulgarisation** exigent une implication individuelle, et le **suivi et évaluation** sont l'occasion d'une autocritique participative et responsabilisante. Les agents de niveau régional (inspecteur et coordinateur) assurent la cohérence, font la synthèse des informations qui remontent du terrain et assurent la gestion administrative et financière des moyens affectés à la vulgarisation. Cette méthodologie permet d'éviter le risque 1 de la décentralisation, à savoir le remplacement d'une logique de l'offre par une logique pure de la demande sans régionalisation des demandes ni possibilité de mettre en place une stratégie nationale.

Les intervenants peuvent être multiples mais la coordination du système assure qu'ils mettent en oeuvre une politique unique, répondant à la **mobilisation des organisations paysannes**. Une démarche semblable donne lieu au partenariat avec les structures d'appui pour mettre à la disposition des producteurs des expertises ou des moyens complémentaires.

De ce point de vue, et malgré un contexte difficile, le Système National de Vulgarisation Zaïrois paraît remarquable en ce sens qu'il a eu le mérite de **faire travailler d'intervenants divers, de coordonner leurs relations de partenariat et de mobiliser toutes les ressources existantes, y compris le secteur privé et les ONG. Plus importante encore, le système a réussi l'intégration et la responsabilisation des organisations paysannes**, tout en permettant la réorganisation, sous le signe de la contrainte, de la vulgarisation. Ce sont là autant d'acquis de la FAO pour la mise en place des conditions préalables à la décentralisation.

B. Les programmes de participation populaire et la structuration des organisations paysannes

Une sixième ligne d'action est celle des programmes de participation populaire et d'appui à l'établissement et/ou le renforcement des associations intermédiaires.⁽¹⁷⁾ Le point de départ a

¹⁶. Voir sur ce thème I4 et I5 qui présentent les caractéristiques principales du système de vulgarisation au Zaïre.

¹⁷. Les services impliqués dans cette ligne d'action sont **SDAR** (J. ROUSE: Zambie, Sri Lanka, M. NADIR: Haïti, Togo, L. MONTESI: Bénin, Côte d'Ivoire, J. BONNAL: Burkina Faso, Guinée, Maroc, Tunisie), **TCDN** (N. MCKEON: Sénégal), **FONP** (K. ANDERSSON: Amérique centrale).

été la reconnaissance que les **services d'appui à l'agriculture pouvaient être coûteux et peu performants en raison de leur excessive centralisation et du manque de capacité à atteindre le secteur de la petite agriculture**. Trois types d'actions fortement complémentaires forment l'essentiel des expériences et connaissances accumulées par la FAO dans le domaine de la participation populaire.⁽¹⁸⁾

D'abord, les programmes de participation populaire eux-mêmes (PPP, Développement rural décentralisé et participatif) qui mettent l'accent sur **la construction d'organisations rurales capables d'assumer la gestion des services d'appui et de développer des activités génératrices de revenus**. Ensuite, **l'établissement de relations de partenariat avec les ONGs** afin de favoriser la production d'information et son flux vers les organisations de producteurs. Enfin, les projets visant à promouvoir la **structuration de l'organisation paysanne et dans cette mesure à améliorer les conditions de dialogue entre l'Etat et les organisations représentatives**.⁽¹⁹⁾

1. Construction d'organisations rurales capables d'assumer la gestion des services d'appui : les programmes PPP

La **participation populaire** est le processus de restitution aux populations rurales du « pouvoir d'initiative et de décision dans la mise en oeuvre des actions et programmes qui concernent leur propre avenir ; cela suppose que les intervenants extérieurs et les Etats considèrent les paysans, éleveurs, artisans, etc. comme des acteurs du développement, des partenaires à part entière, et non comme les cibles d'un projet extérieur ou les moyens de mettre en oeuvre des décisions prises sans eux » (VI5, p. 275). La participation **ne peut se construire qu'autour d'un projet mobilisateur**. De là la naissance et le développement des programmes de participation populaire (PPP) orientés à l'identification et la généralisation des activités génératrices de revenus avec une logique entrepreneuriale.⁽²⁰⁾

a. Les antécédents des PPP: principes de base et méthodologie

L'approche PPP naît à la suite de la Conférence mondiale sur Réforme agraire et développement rural, organisée par la FAO en 1979. L'idée était de développer une méthode opérationnelle pour inclure la participation populaire dans les programmes de développement rural et agricole, ainsi que dans l'élaboration des stratégies et programmes gouvernementaux. "Its main emphasis is on the **formation of small, self-reliant groups of the rural poor** which will allow members to work together on **income-generating activities**, with access to credit, farm inputs and training, and which provide a **collective voice for representing their interests** with local government and other organizations with whom they wish to interact" (VII5, p. 1).

Les antécédents les plus proches de cette démarche ont été deux programmes de la FAO lancés au milieu des années 70: Rural organizations action program (ROAP) et Small farmers

¹⁸. La documentation sur ces thèmes est vaste. On pourra consulter avec intérêt: V3, VI1, VI3, VII5, VI2, VII6 et VII11 pour le sous-thème de construction d'organisations rurales; VII1, VII7, VII8 et VII9 pour le sous-thème des relations entre les acteurs du développement; et VII2, VII3, VII4, VII10, VII12 et VII13 pour le sous-thème structuration paysanne.

¹⁹. Les expériences les plus intéressantes de cette ligne d'action se situent: i) en Zambie et Sri-Lanka pour ce qui concerne les PPP (SDAR), ii) au Sénégal pour le travail avec les ONG (TCDN), iii) en Amérique centrale pour ce qui concerne la structuration des organisations représentatives et le renforcement de la capacité de dialogue entre l'Etat et les communautés rurales aussi bien au niveau de la solution de conflits que la prise en compte des problèmes de genre dans le cadre des projets de gestion local des ressources forestières (FONP).

²⁰. Voir VII5 pour une présentation et une évaluation des PPP à l'occasion du dixième anniversaire de ces programmes.

development program (SFDP), qui s'interrogeaient sur les raisons qui expliquent que les plus pauvres n'aient pas d'accès aux ressources. **L'absence d'organisation** est apparue comme un élément clé de cette explication; les actions pour surmonter cette absence sont devenues une caractéristique centrale de ces deux programmes. La seconde idée était que **le réseau d'institutions publiques de service à l'agriculture n'était pas conçu pour appuyer les plus petits agriculteurs**. Le développement du SFDP était orienté à combattre ces deux tendances, sur la base de quelques principes qui, par la suite, deviendront le cœur du PPP:

- "participatory research and planning from below;
- "small groups, socially and economically homogeneous, with a common desire to work together;
- "decision-making by consensus, group action and group responsibility;
- "use of group organizers as facilitators, with small farmer groups developing their own leadership and fostering self reliance;
- "low cost technology appropriate to farmer needs and means of sustainability;
- "access to credit through mobilization of group savings, or financial institutions which accept social collateral;
- "productive employment for the landless;
- "group marketing and storage" (VII5, pp. 4-5).

En bref, l'hypothèse de base de l'approche PPP est que: "government and non-government development services could most efficiently be channeled to the rural poor if the latter were organized into small, informal self-help groups, formed around common income-generating activities which they themselves had identified" (VII5, p. 7).

D'après les PPP, la participation a deux dimensions: une **dimension économique** orientée vers la génération de revenus et l'insertion dans le réseau d'échanges monétaires et une **dimension politique** qui consiste, pour les plus pauvres, à acquérir "voice and recognition in the community as equals with others, including more social and political involvement. This is achieved within PPP by acquiring leadership skills following organization into groups and inter-group associations" (VII5, p. 9).

Pour satisfaire ces deux dimensions, l'approche PPP propose une méthode comportant les caractéristiques suivantes: i) cibler les interventions sur les pauvres dans le milieu rural; ii) les aider à former les petits groupes comme un moyen de s'organiser pour l'action; iii) définition d'actions sur la base des priorités définies par les bénéficiaires; iv) la formation des promoteurs des groupes aux méthodes participatives et la sensibilisation des autorités locales sur les objectifs des PPP; v) une participation axée autour des activités génératrices de revenus; vi) l'introduction de schémas de crédit et d'épargne; vii) l'établissement de comités locaux de coordination formés de représentants des groupes, autorités et leaders locaux; viii) l'introduction d'un processus participatif et permanent de suivi et évaluation.⁽²¹⁾

b. Thèmes liés au développement de la démarche: agence responsable et population cible

Une évolution de la démarche concerne le choix de l'agence responsable des programmes, qui concrétise le glissement de la coopération internationale vers un partenariat privilégié avec des ONGs: "there is a general consensus amongst the international development agencies that the promotion of agricultural and rural development can often be achieved more effectively through non-government organizations than by government agencies. Government agencies have the advantage of major access to resources and of substantial authority and institutional capacity, whereas NGOs are considered to be closer to the people. Another advantage of

²¹. Voir dans VII5 une présentation plus détaillée sur les éléments techniques des PPP.

NGOs is their flexibility. **The value of an NGO as an implementing agency might be measured against its ability to form linkages and interface effectively with government services**" (VII5, pp. 40-41).

Un thème complémentaire est en rapport avec les mécanismes de sélection de la population cible des programmes. Une typologie sommaire des populations rurales a été établie pour distinguer: "a) the **rich**, those with an abundance of the means of production, b) the **middle class**, those with secure and sufficient access to income and assets, c) **subsistence producers**, with some but not very much access to productive means, d) the **very poor**, those with very little access to resources and e) the **destitute**, those who are not able to help themselves. There was consensus that the third and fourth categories were those most able to be assisted by the PPP approach (VII5, p. 42).

Les PPP sont un acquis important de la FAO pour la création de conditions permettant aux groupes les plus défavorisés de s'organiser pour assumer la gestion des services d'appui, dans un contexte de décentralisation et de transfert de responsabilités. Parmi ces conditions, l'approche a privilégié le développement des compétences entrepreneuriales comme un moyen d'assurer l'autosuffisance des groupes dans le moyen et long terme. Un aspect particulier de ces efforts d'organisation concerne la prise en compte des femmes dans la formation des groupes.⁽²²⁾ La FAO a en effet insisté donc sur la nécessité de prendre en considération les questions de genre dans les programmes participatifs, dans la mesure où les positionnements respectifs des femmes et des hommes par rapport aux interactions sociales et économiques ne sont pas nécessairement les mêmes.

Les cinq principaux avantages tirés de l'appartenance aux PPP pour le renforcement des processus de décentralisation, sont:

1. **Les gains de pouvoir** (empowerment), définis comme "increased confidence or ability to speak for one self; or an encouragement to become a leader in the community. Such confidence in their own leadership, organizational and decision making capabilities gained through PPP participation represents empowerment and a stronger desire for action" (VII6, p. 11).
2. **Les liens avec l'extérieur**. Ceci prend différentes formes qui vont de l'apprentissage par le contact avec des gens extérieurs au groupe (GP, agents d'extension, travailleurs de la santé, etc.) à leur connaissance et reconnaissance par l'extérieur.
3. **Le partage de connaissances** dans un grand nombre de domaines liés aux activités productives, de commercialisation (information sur les marchés et les prix) et sur les fournisseurs d'inputs.
4. **Les ressources pour faire face aux situations d'urgence**, qui permettent de s'entraider dans les temps difficiles.
5. **Le travail conjoint** pour s'aider dans les travaux sur les champs ou pour résoudre d'autres sortes de problèmes.

Une leçon importante des PPP, concernant les mécanismes de la coopération internationale, c'est qu'il est possible de donner plus d'impact aux fonds dont dispose l'aide publique au développement en les transformant en véritables leviers pour mobiliser d'autres ressources.

²². Voir VII6, qui présente un projet PPP orienté aux plus défavorisés en milieu rural, avec un accent particulier sur les femmes et leur organisation pour développer des activités génératrices de revenu. Voir aussi VII11 sur le rôle des femmes dans les projets forestiers, dans le cadre du Programme spécial de la FAO "Forestry for Local Community Development", démarré en 1977.

Les ressources de la coopération doivent être vues comme **des ressources pour la mobilisation d'autres ressources**. Ceci est un acquis méthodologique de première importance, qui a trouvé une application intéressante dans le développement des activités entrepreneuriales.

Ces acquis des PPP sont importants car ils peuvent jouer un rôle central dans le développement rural en permettant de créer **un réseau d'information, d'organisation et de représentation**, dans la mesure où les groupes d'entreprises créés par les PPP ont vocation à se regrouper dans des associations de petites entreprises communautaires. Les services qui peuvent être facilités par l'existence des associations de ce type sont l'achat en gros des inputs, le financement soit par le Fonds d'épargne de l'association, soit par le recours aux crédits bancaires, la commercialisation conjointe des produits, la représentation des groupes face au gouvernement et autres organisations ou institutions de services, l'organisation de la formation et, d'une manière générale, l'échange d'informations.

2. Un modèle de relations entre les acteurs du développement rural : FAO-ONGs-Organisations populaires

L'expérience de coopération entre la FAO, les ONGs et les organisations populaires au Sénégal est très intéressante du point de vue de la construction de **relations novatrices entre les acteurs du développement rural**.⁽²³⁾ Le Sénégal a vu l'apparition d'un nouveau type d'organisations dans les années 70, qui ont commencé à se développer autour des thèmes liés à l'alimentation et se sont tournées progressivement vers des activités en amont et en aval de la production. Elles se sont fédérées au niveau de districts et au niveau régional et, en 1976, neuf associations régionales créent la FONGS, en tant que mouvement paysan indépendant des coopératives d'État.

« Dès le départ, la FONGS a accordé la plus haute priorité au renforcement du mouvement paysan naissant en réalisant un solide programme de formation à l'intention des dirigeants et des membres des associations rurales et en favorisant les liens de solidarité et de coopération entre les organisations paysannes. L'abandon par l'Etat des fonctions et services qu'il avait précédemment assurés, a obligé la FONGS à intensifier la mobilisation de ses membres » (VII8, p. 4). Ainsi des nouvelles activités ont été lancées : banque céréalière et programme d'épargne et de crédit. Ce qui est important de noter c'est qu'au cours de ce processus, la FONGS **a renforcé sa capacité à énoncer et à défendre les intérêts des petits producteurs ruraux** ; cela « a mis en lumière la nécessité de poser les bases d'un **dialogue systématique entre le gouvernement et les organisations d'agriculteurs représentatives comme la FONGS** », (VII8, p. 5). Pour amorcer ce dialogue, la FONGS a décidé d'organiser un Forum national sur l'avenir des paysans sénégalais.

L'objectif du Forum avait été reconnu par la FAO comme faisant partie des approches à privilégier pour appuyer les démarches partenariales dans le développement rural : « aider les membres de la FONGS à **analyser les difficultés** qu'ils rencontrent au niveau micro-économique, à **comprendre les liens entre ces difficultés et les contraintes que l'ajustement structurel** impose au gouvernement sénégalais au niveau macro-économique et à **formuler des propositions raisonnables et viables** concernant la façon dont l'impact négatif de l'ajustement structurel pourrait être atténué et les moyens **d'aider les organisations d'agriculteurs à prendre en main des tâches précédemment assumées par l'Etat** » (VII8, pp. 5-6).

²³ . Les analyses qui suivent sont fondées sur VII8 qui est une contribution sur les possibilités de coopération entre la FAO et les ONG, à partir d'une initiative impliquant une collaboration entre plusieurs ONG, le gouvernement sénégalais, la communauté des donateurs, et la FAO jouant le rôle de catalyseur et fournissant un appui technique.

Le Forum a permis de **clarifier le concept de responsabilisation paysanne** pour y inclure le processus de maturation de la part du mouvement paysan lui-même ; d'introduire une réflexion sur l'environnement et les mesures correctives appropriées ; de discuter **l'incidence des nouvelles politiques sur l'agriculture paysanne** à partir de l'analyse de la FONGS et de ses propositions pour l'avenir ; de « **réfléchir ensemble à l'établissement d'un cadre approprié de dialogue et de négociation** entre Gouvernement, mouvement paysan et donateurs » (VII8, p. 9). Cette expérience de collaboration entre la FAO et les ONG constitue un modèle et un acquis sur la manière d'organiser les relations de dialogue et de concertation qu'implique un processus de décentralisation.

Pour les organisations populaires, il était important de faire comprendre à l'Etat que le mouvement paysan, tout en acceptant le retrait de l'Etat comme axe stratégique, considérait que ce retrait se faisait à un rythme trop rapide qui lui empêchait de s'y adapter et de profiter des potentialités ouvertes par le désengagement de l'Etat. Cette démarche est clairement au coeur du positionnement de la FAO par rapport aux processus de décentralisation. En effet, la collaboration FAO-FONGS a permis au mouvement paysan d'affirmer son droit à **participer en tant qu'élément important de la société civile au processus de prise de décisions sur les questions concernant le milieu rural** : utilisation des financements extérieurs orientés au développement rural, élaboration des lois qui affectent la population rurale et, dans le cadre du processus de régionalisation, le droit de participer aux gouvernements locaux et à la gestion des terroirs moyennant une représentation aux conseils de développement aux niveaux local, départemental et régional. L'appui de la FAO a permis donc de **poser les bases d'un dialogue entre associations paysannes, ONG, gouvernements et grands partenaires du développement**.

Il faut signaler que la FAO a compris très tôt les potentialités de mobilisation implicites dans la collaboration avec les ONG.⁽²⁴⁾ Dès 1959, dans le cadre de « Freedom from hunger campaign/action for development » (FFHC/AD), la FAO s'est donné comme l'un de ses objectifs de démarrer « a campaign aiming to publicize the facts of the food situation, **to induce non-governmental organizations in industrialized countries to raise funds for grassroots projects in developing countries** and thus to link people in developing and developed countries in shared action » (VII9, p. 1). Cette campagne a permis, au cours des années 60, de renforcer les relations entre les ONG et les gouvernements au travers de forums pour réfléchir et agir ensemble sur la faim et la malnutrition, de mettre en place plus de 300 projets de développement et de faire des efforts en matière d'information et éducation.

« With the launching of the Campaign in 1959, FAO was among the first agencies in the UN system to give organized access to the non-governmental organizations. This represented a tangible evidence of the importance attached to keeping organization's ultimate goals firmly in mind, despite the essentially technical nature of the FAO activities, and to the **belief that development cannot be an exclusive concern and responsibility of governments but pertains to society as a whole** » (VII9, p. 2). Plus tard, pendant les années 70, la prise d'importance des thèmes liés à la participation populaire et l'importance stratégique accordée aux ONGs en tant que promoteurs de la participation populaire, deviennent une véritable idée-force.

En retour, le développement des relations avec les ONG du Sud a eu un impact sur **l'approche des projets promus par la FAO**. Ces projets avaient été orientés au niveau local pour offrir des réalisations concrètes aux populations rurales. Mais leur impact sur le développement avait été limité par leur focalisation sectorielle et par le fait qu'ils avaient été identifiés et formulés en dehors des communautés qu'ils devaient bénéficier. De là deux évolutions en matière de formulation de projets de la part de la FAO dans le cadre de

²⁴. Voir dans VII9 l'historique de la collaboration avec les ONG.

FFHC/AD : « First, it tried to ensure that action projects were formulated and implemented in such a way as to belong to local organizations. Secondly, FFHC/AD began to examine, with its partners, the kinds of non-project support they required in order to render their activities more effective » (VII9, 5).

C'est dans les années 80 que les ONG seront reconnues largement comme des partenaires du développement, ce qui traduit la reconnaissance de la capacité des ONG à atteindre les secteurs les plus pauvres et d'avoir un impact au niveau local. Au même temps, il y a eu une conscience plus claire des limites des « projets » en tant qu'instrument du développement et de la nécessité d'explorer d'autres formes de coopération complémentaires à la démarche programmes-projets.

Le modèle de relations entre la FAO et les ONG s'est donc progressivement généralisé et enrichi. Il constitue aujourd'hui un acquis certain pour la mise en place des politiques d'accompagnement des politiques de décentralisation bien conçues. En effet, l'un des risques de la décentralisation est celui d'une appropriation par les élites locales en raison de **l'absence ou la faiblesse de l'organisation rurale**. Le travail avec les ONG visant à créer ou renforcer l'organisation rurale est un frein à la tendance des élites locales à se poser en tant que médiateurs uniques entre l'extérieur et le milieu rural et à déposséder les populations rurales de leur pouvoir de négociation.

3. Amélioration des conditions de dialogue entre l'Etat et les organisations représentatives par la structuration paysanne

La notion de développement durable a renforcé la tendance à promouvoir la participation populaire car elle postule que les actions de développement ne peuvent se reproduire que si elles sont effectivement prises en charge par les populations rurales elles-mêmes. Cette nouvelle stratégie de développement rural reconnaît que si l'on ne donne pas aux ruraux pauvres les moyens de participer aux actions les concernant, ils resteront exclus et marginalisés.

Mettre en avant la participation populaire va de pair avec le renforcement des organisations populaires, organisations communautaires locales, les organisations d'auto-assistance, formées spontanément, autonomes et démocratiques, et qui comprennent aussi les conseils communautaires traditionnels, les groupes informels, les coopératives, les organisations des travailleurs ruraux, les unions paysannes, les associations féminines, etc. Néanmoins, « la grande majorité de la population rurale n'est pas encore organisée et ne bénéficie pas de la dynamique de tels groupes » (VII4, p. 4). C'est pourquoi la FAO a lancé en 1991 un **Plan d'action visant à accroître la participation populaire** et qui va dans le sens de la structuration paysanne et de l'amélioration des conditions de dialogue avec l'Etat.⁽²⁵⁾

Une expérience importante qui a eu un impact considérable sur la structuration paysanne et le dialogue avec l'Etat, est celle du Programme Forêts, Arbres et Populations (FTP) orienté à assurer la participation paysanne dans la gestion communautaire des forêts.⁽²⁶⁾ Ce programme reconnaît l'importance des ressources forestières pour les populations rurales ainsi que la nécessité de une implication des populations au niveau local dans la gestion de ces ressources d'une manière durable. Le programme FTP pose quelques questions décisives : « comment promouvoir le dialogue entre les parties intéressées sur la base d'intérêts communs et des principes d'équité ; comment améliorer les opportunités de faire face aux conflits dans les activités forestières communautaires avec des mesures telles que la décentralisation, le transfert de responsabilités et la privatisation des terres ; comment peuvent contribuer les systèmes locaux et traditionnels à résoudre ces conflits et à améliorer la capacité institutionnelle de résolution de conflits ? » (VII13, p. 13-14).

²⁵. Voir le contenu de ce Plan d'action en VII4.

²⁶. Voir VII10, VII12 et VII13.

Les axes de FTP sont trois : i) méthodologies participatives, ii) gestion local des ressources forestières, et iii) extension, formation et communication. Il s'agit essentiellement d'un **programme normatif en foresterie communautaire pour renforcer les capacités des membres du réseau à développer ce type d'actions : méthodologies, expérimentation, adaptation**. Une composante essentielle de l'activité sont les facilitateurs qui ont pour rôle de réunir les institutions liées à la foresterie pour les aider à faire **l'analyse des possibilités et des limites de la foresterie communautaire dans chaque pays**. Ils essayent d'impliquer tous les acteurs pour former des *clusters* institutionnels.

En Amérique latine, les facilitateurs ont joué assez bien une fonction **d'interface entre les Etats et les communautés**. S'ils n'ont pas toujours réussi à changer les politiques, ils arrivent à exercer une certaine influence dans leur formulation et à **insérer un certain nombre des préoccupations des groupements de base dans l'agenda de l'Etat**. L'une des réalisations les plus intéressantes du Programme FTP a été, en Amérique centrale, la **création de la Coordinación indígena-campesina agro-forestal comunitaria (COICAFOC)**, qui regroupe plus de 50 organisations de tous les pays de l'Amérique centrale. La FAO a donné un grand appui à l'organisation et la consolidation institutionnelle de cet organisme. La COICAFOC est aujourd'hui en mesure de **dialoguer avec l'Etat, d'avoir une voix et de présenter un agenda d'actions importantes pour le développement**.

Ce programme constitue donc un acquis de la FAO en matière de structuration rurale et de dialogue avec l'Etat : « to reinforce national and regional institutions that in turn work to strengthen local people's ability to manage and use their natural resources. Regional facilitators and local institutions identify opportunities and constraints for community forestry development on the basis of which national and regional priorities are identified and activities planned » (VII10, p. 1).

3. L'éclairage niveaux locaux de gouvernement

Ce troisième éclairage comprend des actions de renforcement des espaces et de niveaux locaux et régionaux de formulation des politiques. Cette ligne d'action pose le thème des **niveaux locaux de gouvernement** (municipalités) d'une manière qui peut servir très directement à la réflexion sur la décentralisation dans la mesure où le thème de la régionalisation est introduit sous l'angle de **la capacité des niveaux locaux de gouvernement à se constituer en véritables pôles de développement rural.**⁽²⁷⁾ Cette démarche est complémentaire de celle qui s'interroge sur la manière de construire des **interfaces entre les niveaux nationaux et les niveaux locaux de gouvernement**: régions, micro-régions, systèmes d'information pour les collectivités rurales, liens entre le développement local et les cadres stratégiques. Les deux démarches sont un apport propre à la FAO pouvant enrichir l'un des aspects de la méthodologie de décentralisation qui sera présentée plus loin: **la régionalisation ou plus précisément le rôle de la région comme interface entre le développement local et les cadres stratégiques.**

²⁷. Les services impliqués dans cette ligne d'action sont **TCAR** (A. PEREZ: Bolivie, Equateur, Pérou, Chili, Mexique), **SDAR** (T. LINDEMANN: Bolivie, Argentine, J. BONNAL: Sahel, Méditerranée).

A- Les niveaux locaux de gouvernement dans un processus de décentralisation

La revalorisation de l'échelon local non seulement comme lieu d'initiative mais aussi de décision pose la question sur les **articulations de cet échelon avec les niveaux géographiques et de décision plus englobants**. Avec la décentralisation, le niveau local n'est plus un **point d'application** d'orientations décidées par des intervenants extérieurs, mais **le lieu où les acteurs locaux reprennent l'initiative pour définir les orientations de leur développement** et pour les **mettre en oeuvre**.

L'intérêt de l'approche de la FAO sur les niveaux locaux est de reconnaître dans ces niveaux **un espace d'initiative** en matière d'organisation et association, d'activité économique et de reconnaissance des acteurs. Il s'agit alors d'appuyer les acteurs locaux pour qu'ils puissent se fixer d'**objectifs réellement mobilisateurs et partagés** sur la base desquels des dynamiques nouvelles puissent être construites. Cette démarche reconnaît enfin que le niveau local n'est pas **un espace homogène** et que dans la dynamisation du niveau local il faut **prendre en compte les acteurs multiples** qui agissent directement à l'échelon local ou qui prennent des décisions qui se répercutent sur la réalité locale.

Encore plus, le niveau local n'est pas un espace régi par des règles uniques mais **un ensemble d'espaces** auxquels correspondent des centres de décision particuliers. Les décisions prises dans chaque espace sont influencées par des décisions prises dans les autres espaces et les influencent à leur tour; la marge de manoeuvre de chaque centre de décision est bien entendu variable et d'autant plus complexe que, dans chaque espace, il peut y avoir plusieurs décideurs. Il faut donc identifier les espaces et les centres de décision qui les régissent ainsi que les relations entre ces espaces et ces centres de décision. La remontée du local nécessite toutefois une **mise en cohérence par l'Etat** des différentes actions entreprises à ce niveau afin d'éviter le risque de remplacement d'une logique de l'offre par une logique de la demande sans coordination nationale ni cohérence régionale.

Dans les projets menés conjointement par la FAO et la Banque Mondiale dans le Nord-est du Brésil, la valorisation des niveaux locaux dans un processus de décentralisation est orientée à l'inclusion dans les stratégies de développement non seulement des intérêts et les souhaits des individus avec des actifs productifs à leur disposition, mais également de tous les membres des communautés locales, spécialement les plus pauvres qui avaient tendance à être marginalisés et exclus dans les approches plus globales ou nationales du développement. 12). Dans une évaluation sur ces projets, quelques résultats intéressants sont apparus au niveau de l'importance des niveaux locaux de gouvernement dans les processus de développement:

"First, the program has generated unprecedented enthusiasm among beneficiaries and favorable multiplier effects, and mobilized additional public municipal funds. Second, the reformulated NRDP's participatory approach has benefited community organization, increased transparency, and demonstrated that rural communities can influence the allocation and use of resources at the municipal level in order to alleviate poverty. Third, investments funded by the program have been of satisfactory quality and less costly than those executed by public agencies" (V6, p. 21). Une reconnaissance particulière a été faite aux projets productifs et d'infrastructure qui permettent aux bénéficiaires de mieux profiter des opportunités qui se présentent pour des activités rentables.

Une innovation récente consiste à mettre l'accent, comme axe du projet et non plus comme mesure d'accompagnement, sur **une orientation forte vers des investissements productifs**. Il s'agit, dans le contexte de la décentralisation, de donner aux municipalités et aux conseils municipaux les moyens de développer ce type d'investissements pouvant apporter aux

communautés rurales des **paquets technologiques flexibles**, des activités de **transformation et commercialisation**, une **diversification productive**, et un appui aux efforts en matière **d'infrastructure de communication**.

Au sein de la FAO, des équipes cherchent à approfondir la réflexion sur le rôle des municipalités dans la promotion d'un développement durable et participatif.⁽²⁸⁾ Le contexte créé par les **politiques d'ajustement structurel** (libéralisation, dérégulation, privatisation, plus d'importance aux marchés dans l'allocation de ressources) est un cadre important pour comprendre l'émergence de cette approche municipale des actions de développement. Du côté politique, on assiste à une **vague de démocratisation** et une demande forte de participation et de décentralisation, ce qui implique un **renforcement des administrations locales**. Les municipalités apparaissent progressivement comme des espaces à privilégier pour le développement des nouvelles stratégies de développement rural, dans le cadre des processus de décentralisation.

Ceci suppose un renforcement des institutions de gouvernement local, comme les **municipalités**, pour leur permettre d'établir des liens dynamiques avec les besoins exprimés par les communautés, et de construire un dialogue entre les fonctions de coordination qui leur reviennent et les besoins et demandes des populations qui y vivent. La décentralisation doit **déléguer un pouvoir de décision important aux municipalités** en tant qu'autorité locale et aux autres corps locaux de gouvernement.

La délégation de fonctions aux municipalités a souffert du fait qu'elle répondait plus aux problèmes budgétaires des états centraux qu'à une volonté de les renforcer en tant qu'instances de décision et de promotion du développement local. Une voie d'analyse et d'expérience est ainsi ouverte: "**l'identification des possibilités d'action des municipalités rurales et la clarification des thèmes dans lesquels leur participation devrait être décisive/exclusive, complémentaire, ou limitée à la promotion, le suivi et le contrôle**" (III1, p. 5). Il s'agit en particulier d'identifier quelles sont les potentialités réelles d'action des municipalités rurales en termes des services d'appui aux petits agriculteurs et des services sociaux aux populations pauvres, mais aussi de s'interroger sur les modalités pour que les municipalités puissent remplir ces fonctions tout en faisant participer les populations locales. D'une manière générale, **les municipalités devraient être chargées de promouvoir un environnement institutionnel favorable à la participation organisée, systématique et soutenue de la population locale dans les programmes et projets des municipalités, des régions et de l'état**.

Dans le contexte de la décentralisation, les municipalités sont chaque fois plus responsabilisées des actions de développement rural. Il faut donc former le personnel technique des municipalités à ces nouvelles fonctions et aux techniques leur permettant d'élaborer leurs programmes en collaboration avec les populations. "Il faudra développer dans les municipalités un minimum de compétences pour formuler et évaluer des projets économiques spécifiques et pour appuyer les initiatives locales dans leur dimension productive" (III2, p. 6). Tout en reconnaissant toutefois l'importance de la coordination des municipalités rurales avec les autres niveaux administratifs.

Ainsi les municipalités pourraient devenir le niveau géographique de base pour **articuler et conduire les initiatives privées et publiques liées au développement rural**, ouvrant la voie à ce qu'on pourrait appeler la **municipalisation du développement rural**. Pour que la municipalisation du développement rural puisse aller de l'avant il faut remplir certaines conditions:

²⁸. Voir III1 et III2.

1. Que les actions dans chaque municipalité soient objet d'une décision et d'un contrôle de la part des communautés impliquées;
2. Que le développement des activités primaires soit une activité spécifique des plans de développement des municipalités;
3. Que des conseils municipaux de développement rural soit constitués avec une participation majoritaire de la part des représentants de la société civile;
4. Un dispositif de coordination avec les niveaux supérieurs de gouvernement;
5. Un appui technique et de formation pour les services qui devront être assurés par les municipalités;
6. L'existence d'instances régionales de coordination et de fiscalisation des actions décidées par les municipalités;
7. Des mécanismes de cofinancement qui ajoutent aux ressources mobilisées par les municipalités de ressources complémentaires publiques, internationales et privées.

Sur la base de ces conditions, "la municipalité (pourra apparaître) comme une entité qui canalise et fait surgir des initiatives et des énergies de la propre communauté, qui structure et articule la vie sociale, qui prend en charge la gestion et résolution des conflits et des problèmes publics locaux et qui ouvre des espaces et des possibilités pour faire du développement participatif" (III2, p. 27).

Les projets de la FAO orientés au renforcement des municipalités peuvent devenir un acquis pour soutenir la décentralisation et la gouvernance locale, dans la mesure où ils acceptent que la nouvelle articulation état-marché-société civile ne peut se mettre en place que dans le cadre d'un processus local et intensif de transformation des niveaux locaux en véritables pôles de développement rural.

B- La capacité des niveaux locaux de gouvernement à se constituer en véritables pôles de développement rural

Pour identifier et valoriser les potentialités de développement des niveaux locaux de gouvernement, des équipes de la FAO ont commencé à développer un projet en Bolivie, qui consiste, dans une première phase, en l'identification des régions et des villes intermédiaires les plus dynamiques. Il s'agit d'analyser ensuite les facteurs qui expliquent ce caractère dynamique et qui pourraient permettre à ces villes de devenir des pôles de développement rural. L'étude porte enfin sur **les services et appuis que pourrait donner la FAO au gouvernement pour l'aider à renforcer le dynamisme de ces villes.**⁽²⁹⁾

Dans le cas de la Bolivie, on observe un **patron de comportement qui justifie la proposition sur les villes intermédiaires**: "i) une étroite corrélation entre économie agricole de marché et urbanisation; ii) davantage de pauvreté là où l'agriculture est la plus traditionnelle et où les centres urbains sont les plus éloignés; iii) présence d'espaces sous-régionaux avec de dynamiques de croissance différentielles, ce qui veut dire que le **potentiel de développement** ne se trouve pas dans n'importe quel espace et ne peut être la simple addition de l'ensemble des espaces d'une région, mais qu'il se présente seulement dans les espaces caractérisés par certaines conditions: **centres de peuplement en croissance démographique** (marchés en expansion), **intégrés à un système urbain hiérarchisé** (flux économiques et productifs réguliers), **facilités d'accès et communication**, disponibilité de **terres adaptées à l'activité productive**, présence d'**activités urbaines de transformation et de services**; enfin, existence d'un certain nombre de villes intermédiaires avec des taux de croissance supérieurs au taux moyen national, ce qui implique un solde migratoire positif et qu'elles captent une partie des migrants ruraux parce qu'elles disposent d'un attractif social, économique et/ou productif" (VIII9, pp. 103-104).

"L'existence de villes de second et troisième niveau qui possèdent d'importantes dynamiques de croissance, avec un potentiel d'articulation avec d'autres centres de peuplement d'échelle différente et avec une situation stratégique dans l'espace régional, sont toutes des vertus du développement urbain qui ont été peu analysées et mises en oeuvre en fonction du développement rural" (VIII9, p. 105). Autrement dit, le développement urbain intermédiaire peut être une alternative durable pour le développement rural car ce type de villes intermédiaires peut **accueillir les investissements** nécessaires pour augmenter les potentialités de croissance des activités primaires (transformation et services) et **être le premier marché** des biens agricoles. Les villes intermédiaires offrent également des **alternatives pour les migrants ruraux sans perte de capital humain pour la région.**

L'objectif de ce type de programme est donc de promouvoir le processus d'accumulation paysanne dans le cadre de la dynamisation des échanges urbano-ruraux dans les niveaux régional et sous-régional. Il s'agit principalement d'appuyer le processus de commercialisation de la production paysanne, de développer sa capacité de négociation dans les marchés, d'appuyer le développement des activités de transformation dans les villes de second et troisième niveau et de contribuer à la régulation des flux migratoires de la campagne à la ville, en cherchant leur réorientation vers les villes secondaires.

Si l'on souhaite donner un rôle plus important aux niveaux locaux de gouvernement il faut accompagner ces efforts avec un programme de formation pour la planification du développement aux niveaux régional et local, qui aurait pour but de renforcer les capacités locales en planification pour leur permettre de mieux s'insérer dans les processus de décentralisation. Ceci est essentiel pour faire avancer le processus de décentralisation.

²⁹. Voir dans VIII9 une présentation du projet FAO/PNUD/BOL/91/010.

Une question qui reste posée est celle de savoir quelle serait la meilleure répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et comment préciser les domaines de compétence de chaque juridiction. Ceci implique aussi de résoudre la question des financements: le transfert de charges suppose un transfert financier et un renforcement des capacités de financement des collectivités locales. Ces dernières réflexions posent d'une manière générale le problème de la coordination entre les espaces nationaux et locaux, la nécessité de construire des interfaces entre ces niveaux et donc le problème du rôle de la région dans la décentralisation.

Le renforcement des niveaux locaux de gouvernement et leur éventuelle transformation en véritables pôles du développement rural exigent tous les deux une capacité de décision et de responsabilité à l'échelle locale, qui ne peut être **assurée que par la décentralisation** dans ses trois formes: déconcentration des services d'appui (régionalisation de l'Etat), délégation du pouvoir de décision aux autorités locales (différenciation des interventions), et dévolution et transfert du pouvoir de décision et de responsabilités en matière financière à des institutions de gouvernement local émanant d'un choix électif des populations (municipalisation du développement).

Le choix des communautés territoriales **comme champ d'initiative du développement** se justifie dans la mesure où le raccordement aux structures de gouvernement local est fondamental car c'est en effet à partir de là qu'il deviendra possible **d'intégrer réellement et durablement les communautés** de base et les organisations de la société civile dans un ensemble politique cohérent et de les associer à un système au sein duquel elles pourront **s'exprimer et participer**. Les stratégies de développement proposées par les expériences de la FAO sont basées fondées sur la notion de **partenariat**. Cette notion implique un certain nombre de caractéristiques du développement qu'il convient d'explicitier.

1. La première caractéristique est la reconnaissance que les acteurs locaux jouent un rôle central dans la définition et la mise en oeuvre des programmes de développement. Ce qui suppose la **négociation** avec eux des objectifs et des modalités de réalisation de ces programmes.
2. La seconde caractéristique est la **place primordiale donnée à l'échelon local** comme lieu d'initiative et de décision. Cet échelon n'est plus un point d'application mais un **lieu d'initiative** de la part des acteurs locaux. "Il n'y a de développement local que si sont créées de 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 économique et politique**" (VI5, p. 188).
3. La troisième caractéristique est la reconnaissance qu'il faut insérer dans les programmes de développement une **séquence court-moyen-long terme** pour faire en sorte que "des actions qui peuvent aider à résoudre des contraintes immédiates et urgentes soient rapidement menées et que le 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" (VI5, p. 188).

Or, 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: il doit en particulier veiller à la cohérence des actions menées. Cela demande la **construction d'interfaces entre les niveaux local et national pouvant intégrer les besoins et les initiatives exprimés à la base, d'un côté, et les orientations, les contraintes et la coordination nationales, de l'autre côté**.

La présence de l'échelon régional constitue une possibilité et une exigence de médiation entre une logique pure d'offre d'assistance et une logique de demande d'appui (risque 1 de la décentralisation), permettant d'envisager un arbitrage ou rééquilibrage. Il peut aussi mettre à la disposition des populations rurales l'information sur l'environnement institutionnel, économique et technologique et leur permettre de participer efficacement à la formulation des politiques. **La région peut ainsi devenir le lieu d'action autonome et d'initiative des populations rurales et des niveaux locaux de gouvernement.**

"La décentralisation, en offrant un nouvel équilibre entre l'offre et la demande d'appui, en permettant un partage plus équitable de l'information et donc des décisions, comporte aussi des limites. Ce sont d'une part les risques d'éparpillement des actions, la difficulté de coordination et une vision partielle des problèmes à résoudre. Dans ces conditions, il semblerait logique de positionner à l'interface entre développement local et mécanismes macro-économiques, la région comme le lieu de médiation le plus favorable. La région peut donc constituer un **espace d'intersection entre, d'une part, les acteurs du développement rural qui ont une logique d'ensemble et une offre globale de politiques et, d'autre part, les acteurs qui ont la connaissance des circonstances locales et une demande spécifique de projets et de programmes d'appui**. Cette intersection est l'espace naturel de la formulation décentralisée d'une stratégie de développement rural et de formulation des cadres stratégiques" (VIII3,p.2-3).

La région est le lieu où peuvent être agrégées les spécificités observées au niveau des communautés de base. La région est aussi le lieu où la concertation avec les différents acteurs reste proche des populations rurales et de leurs préoccupations, tout en permettant la confrontation avec les dimensions et exigences nationales.

C'est la reconnaissance du rôle de ces interfaces qu'a amené la FAO à appuyer les tendances à la structuration du milieu et du secteur rural au travers de la **régionalisation**, vue comme un moyen d'intégration dynamique entre le renforcement du niveau local et le désengagement de l'Etat. Il reste toutefois, dans cette voie qui est relativement neuve, à mieux définir les frontières entre les niveaux régional et local et au sein de chaque niveau. Pour avancer dans cette réflexion, une proposition a été faite visant à constituer un réseau d'échanges d'expériences et d'entraide qui prendrait la forme d'un système d'information pour les collectivités rurales méditerranéennes.⁽³⁰⁾ En brisant l'isolement des communautés rurales, cet échange d'expériences peut les conduire à raccourcir les délais et à améliorer la qualité des décisions et à en réduire les coûts sociaux.

Les **domaines** couverts par le système seraient en rapport avec les tendances à la responsabilisation des communautés et à l'amélioration de leurs capacités de gestion, la programmation des investissements, la gestion courante du court-long terme, le partage de responsabilités avec l'Etat et les autres partenaires, les structures souhaitables de ces communautés et les ressources en jeu.

Une autre initiative allant dans le même sens a été une réflexion comparée sur les processus de décentralisation des procédures de développement rural dans les pays du Maghreb et du Sahel.⁽³¹⁾ Cette réflexion s'intéressait aux modalités de gestion du secteur rural et aux interfaces entre les niveaux central et local et, notamment, le rôle de l'échelon régional dans cette problématique. Tout ceci dans le cadre des tendances actuelles en matière de décentralisation, des degrés différents d'implication des populations et de leurs organisations, et du partage de responsabilités qui est en train de naître entre le pouvoir central et les instances régionales et locales.

Une question qui reste posée est celle de savoir comment définir les régions dans le contexte de la décentralisation: doit-on prendre en considération des critères naturels, ou de critères d'uniformité administrative ou ethnique, ou encore identifier les systèmes formés par les villes et ses alentours. Le concept de région qui semble le plus adapté à la construction d'interfaces est celui qui voit la région comme un espace de cohésion sociale et comme un réseau d'interconnexions qui lui donnent son identité et son unité.

³⁰. Le système concerne sept pays méditerranéens: Espagne, France, Grèce, Italie, Maroc, Tunisie et Turquie. Voir VIII2.

³¹. Atelier de Praia (Cap Vert) en mai 1996.

La seconde question concerne les conditions institutionnelles pour que les régions puissent jouer le rôle d'interface: renforcement des entités chargées de la planification locale et régionale; une assistance spéciale aux régions les plus défavorisées; augmentation des ressources fiscales disponibles; renforcement des capacités d'utilisation des ressources dont disposent les régions; entité de coordination; reconnaissance et promotion des initiatives locales de développement rural.

LE MODELE RED-IFO DE DECENTRALISATION

Un effort de synthèse a été fait pour essayer de lier, d'une part, la prise en compte des risques de la décentralisation et, d'autre part, les atouts, les expériences et les connaissances accumulées par les différents services de la FAO. Cette synthèse permet de proposer **une méthodologie adaptée de décentralisation et un paquet de politiques d'accompagnement** indispensables pour réussir la décentralisation. Elle constitue donc une systématisation des différentes lignes d'action et éclairages de la FAO, dans un **modèle de décentralisation participative**, appelé le **modèle RED-IFO**.

Le modèle comporte deux parties ayant pour but de faire face aux risques de la décentralisation. La première partie consiste en une méthodologie de la décentralisation faite de la régionalisation des besoins des populations rurales et de la différenciation de politiques (risque 1). La seconde partie propose trois politiques d'accompagnement: information (risque 2), formation (risque 3) et organisation (risque 4). La concertation est une composante centrale du modèle (le risque 5 y trouve une modalité de résolution).

1. La méthodologie de la décentralisation: régionalisation des demandes et différenciation des politiques (RED)

Pour éviter le premier risque de la décentralisation (substitution pure et simple d'une logique de l'offre par une logique de la demande), le modèle RED-IFO propose de construire un **espace d'intersection entre, d'une part, les acteurs du développement rural qui ont une logique d'ensemble et une offre globale de politiques** (organisations internationales et états) et, d'autre part, **les acteurs qui ont la connaissance des circonstances locales et une demande spécifique de projets et de programmes d'appui** (populations rurales, ONG, secteur privé). Cette interface est l'espace naturel de la formulation décentralisée d'une stratégie de développement rural.

Autrement dit, pour que l'offre de politiques de la part de l'Etat ne soit pas trop globale, il faut pouvoir **différencier les politiques et donc disposer de typologies de producteurs et de régions**, qui permettraient d'identifier les instruments institutionnels les plus adaptés à chaque type de producteur, à chaque produit et à chaque région. Mais au même temps, pour donner une cohérence de développement aux demandes des populations rurales (qui sont forcément spécifiques et locales), il faut **régionaliser les besoins et les souhaits** des populations rurales pour leur donner une portée plus vaste.

Dans une perspective de développement rural, l'objectif des politiques différenciées serait de permettre à chaque type de producteur ou à chaque groupe cible des interventions institutionnelles, d'avoir accès aux actifs qui lui manquent pour mettre en oeuvre des stratégies d'intégration économique et sociale. L'objectif serait de les aider à valoriser les actifs dont ils disposent en leur donnant l'accès à d'autres actifs qui leur donneraient, ensemble, une meilleure intégration aux marchés. Dans tous les cas, il s'agit, pour la politique de développement rural, d'appuyer les efforts des populations rurales à augmenter leurs niveaux de développement et le niveau de maturité de leurs organisations. Deux types principales de politiques seraient à retenir et à diversifier:

1. Des politiques pour la population la plus défavorisée. Ce sont des politiques bien ciblées mais dont la portée en termes de développement rural peut être limitée, étant donné la quantité et la qualité de ressources dont dispose la population cible. Il s'agit plutôt des politiques sociales et focalisées de lutte contre la pauvreté. Elles ne visent pas à démarrer une dynamique de développement rural mais à aider les plus pauvres à mettre en place des stratégies pour sortir de leur état.

2. Des politiques adaptées et différenciées pour les groupes sociaux qui ont une capacité réelle d'être la base d'une stratégie de développement rural, génératrice d'emplois, de revenu et de diversification entre revenus agricole et non agricole. C'est pour assurer l'adaptation et la diversification des politiques pour ce type de producteurs ruraux qu'est proposé le modèle RED-IFO de décentralisation. Ce modèle permettrait de: i) appuyer les processus d'organisation pour augmenter la maturité des organisations professionnelles, ii) créer de mécanismes d'accès à l'information stratégique sur l'environnement de ce type de producteurs, et iii) appuyer les processus de formation pour que les actions de développement rural soient assurées par les populations rurales elles-mêmes.

Une politique décentralisée et différenciée répondant à des demandes régionalisées devrait **donner une priorité aux instruments qui par nature peuvent être plus facilement ciblés en fonction des problématiques spécifiques de chaque type de producteur ou de chaque région**. De ce point de vue, il serait plus efficace d'utiliser des **appuis directs pour le capital de travail, pour des investissements en infrastructure, pour la mise en place de nouveaux procédés de production ou de transformation, ou même pour financer la consommation des producteurs les moins favorisés**. Dans la mesure où il n'existe pas une tradition qui permette de travailler avec des politiques différenciées et régionalisées, le rôle de la FAO peut être très important par son appui à la restructuration institutionnelle pour mettre en place des politiques différenciées, par son offre de méthodologies pour la réalisation de typologies de producteurs, et l'assistance technique pour la régionalisation des demandes. C'est donc dans ce cadre général de différenciation et de régionalisation que les politiques d'accompagnement de la décentralisation devraient être conçues et mises en pratique.

2- Les politiques d'accompagnement: information, formation et organisation (IFO)

Pour accompagner la méthodologie de régionalisation et différenciation du modèle RED-IFO de décentralisation et créer les conditions nécessaires à la participation des populations rurales dans le processus de décentralisation, le modèle considère que trois politiques sont indispensables: i) l'accès à l'information, ii) la formation et iii) l'appui à l'organisation des populations rurales. La FAO a accumulé une forte expérience dans ces trois domaines. Le rôle de l'accès à l'information dans le dialogue avec l'Etat

L'absence ou l'asymétrie d'information entre les acteurs du développement ne facilite pas la coordination des activités et la globalisation des demandes locales. Pour éviter ce risque, il faut accompagner la décentralisation d'une politique d'information avec un double objectif: **i)°production de l'information pertinente à une stratégie de développement rural et ii) création des conditions qui permettent un flux continu de cette information entre tous les acteurs du développement rural**, y compris les niveaux locaux de gouvernement. L'information et sa distribution symétrique sont une condition du dialogue entre les Etats et les acteurs du développement rural, sans lequel il ne peut pas y avoir une stratégie de développement vraiment participative.

En effet, pour qu'un vrai dialogue entre les acteurs du développement puisse s'instaurer, il faut qu'il y ait des bases communes à ce dialogue, autrement dit que les interlocuteurs disposent de la même quantité et qualité d'information sur les contraintes et les opportunités institutionnelles, macro-économiques et technologiques, sur l'évolution des marchés, sur les avantages comparatifs par produit et par région, ainsi que sur les complémentarités éventuelles entre les pays membres d'un bloc commercial sous-régional.

La production d'information et son flux jouent donc un double rôle: **i) introduire un certain contrôle des populations rurales sur les actions de développement et ii) garantir une cohérence global aux actions, dans la mesure où les population rurales disposeraient d'une information plus vaste que celle des conditions et circonstances locales dans**

lesquelles ils évoluent. Ceci est une priorité pour donner un contenu économique, technologique et participatif à la décentralisation.

3- La formation comme un moyen d'éviter les vides institutionnelles

Pour éviter que la décentralisation ne se traduise pas en une offre amoindrie de services d'appui, il faut accompagner le transfert de fonctions avec un transfert de compétences vers les niveaux locaux de gouvernement ainsi que vers les populations rurales et leurs organisations. Seul ce transfert de compétences peut garantir la réalisation des fonctions décentralisées. Après une longue période de paternalisme et de forte intervention de l'Etat centralisé, qui a bloqué la capacité d'action autonome des populations rurales, **les compétences techniques des autres acteurs du développement doivent être créées ou renforcées.**

L'exigence de la formation se pose également d'une manière décisive dans la mesure où **la capacité de formulation de demandes ne se distribue pas d'une manière symétrique** entre les différentes municipalités et organisations de producteurs. Cette capacité dépend en effet d'une accumulation préalable de capital social et d'expériences particulières d'organisation. En ce sens, sans une politique très forte de formation, la décentralisation peut favoriser les communautés locales et les organisations les plus riches et mieux organisées, simplement parce que ce sont elles qui ont le plus de capacité de formulation de leurs demandes en termes de projets de développement. **La formation doit donc s'orienter en priorité vers les municipalités et organisations rurales qui ont une faible capacité de formulation de demandes.**

L'appui à ces communautés et organisations moyennant **la formation à la formulation de projets productifs, rentables et selon une logique entrepreneuriale**, peut être un domaine d'action prioritaire pour l'action conjointe des états et des organisations internationales mais aussi pour **la promotion de relations de partenariat avec le secteur privé et l'expérimentation d'une approche du développement rural mettant l'accent sur l'accès aux actifs productifs, de capital humain, organisationnels et en termes de réseaux.** La FAO dispose d'un certain nombre d'expériences d'organisation des échanges entre des institutions de la société civile pour leur permettre de mieux participer dans les processus de décentralisation et de renforcement des niveaux locaux de gouvernement.

Le manque de préparation aux défis de la décentralisation ne concerne pas seulement les producteurs. Même les cadres de l'Etat au niveau local n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour animer le dialogue avec les bénéficiaires des politiques, habitués qu'ils ont été à ne faire que mettre en oeuvre les orientations décidées plus haut, et à la préparation desquelles ils n'ont pas participé.

4. Organisation et mécanismes de médiation

La disponibilité d'information pertinente et globale ainsi que la formation et le transfert de compétences sont par elles-mêmes les premiers obstacles à la possible appropriation de la décentralisation par les élites locales. Ces freins peuvent être insuffisants s'il n'existe pas une organisation forte de la part des populations rurales, qui leur permette de participer à la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques. C'est pourquoi la troisième politique d'accompagnement de la décentralisation proposée par le modèle RED-IFO, c'est **l'appui aux organisations existantes et, dans certains cas, la création des associations intermédiaires et la reconnaissance de ces associations en tant qu'interlocuteurs privilégiés de l'Etat, par la création d'un cadre juridique favorable à la participation.** L'importance de l'organisation a plusieurs dimensions.

L'organisation peut garantir d'abord que les modalités de la décentralisation soient plus une **réponse à une demande réelle de participation** de la part des populations rurales, qu'une politique décidée et formulée d'en haut et d'une manière centralisée. Les objectifs, les modalités et le rythme de la politique de décentralisation pourraient ainsi être définis et négociés avec les propres bénéficiaires de la décentralisation.

Ensuite, l'organisation peut être une condition pour le succès de la décentralisation dans la mesure où elle peut se traduire par des **innovations endogènes** qui permettent aux associations intermédiaires de participer activement à la différenciation et la régionalisation des politiques. C'est par l'organisation que les producteurs peuvent devenir les acteurs de leur propre développement, dans la mesure où elle leur permet soit de créer soit de renforcer leur capacité d'appropriation des fonctions auparavant centralisées.

Enfin l'organisation est importante dans la stratégie de décentralisation car le succès de celle-ci repose sur la création de **structures locales et régionales de médiation de conflits** qui permettent à la pression sociale de se traduire en la définition de projets et programmes de développement. **Les mécanismes décentralisés de médiation peuvent être un dispositif pour structurer les demandes et les synthétiser dans une stratégie de développement rural.**

Cependant, la **faiblesse institutionnelle de l'Etat et/ou des organisations rurales** ne peut que se traduire par **l'échec de la médiation**. Sans médiation, il ne peut y avoir ni des consensus, ni stratégie pour un développement rural viable, durable et participatif, ni un cadre général de relations dynamiques entre les acteurs du développement rural. Or les conditions de la médiation n'existent pas toujours; elles doivent être créées par le dialogue, par la proximité aux situations concrètes et par la sensibilisation de l'Etat qu'il peut améliorer la performance de ses actions **s'il voit dans l'organisation rurale non pas un obstacle à son intervention mais un dispositif pour capturer les demandes d'intervention**. L'organisation peut ainsi aider à construire la notion de citoyenneté économique et sociale et à développer une nouvelle relation entre l'Etat et les associations intermédiaires faite de dialogue, de médiations et de partenariats.

A- Conclusions et recommandations

1. La mise en place d'un processus bien conçu de décentralisation doit reconnaître l'existence d'acteurs institutionnels autres que l'Etat central, dotés d'organes propres et d'autonomie financière, ainsi que des structures dirigées par des organes élus, auxquels la décentralisation attribue des compétences. Comme il ne sert à rien de les reconnaître si on ne leur donne pas le droit et les moyens de s'exprimer, la décentralisation suppose la participation, et inversement.
2. Du point de vue des collectivités territoriales de base, la décentralisation repose sur trois conditions essentielles: "i) reconnaissance de la personnalité morale à des collectivités autres que l'Etat central avec des intérêts particuliers résumés dans la notion d'affaires locales; ii) la reconnaissance à la collectivité du droit de gérer elle-même ses affaires, par l'intermédiaire d'organes désignés par elle; iii) le contrôle de l'Etat sur les organes et les actes des collectivités territoriales, à la fois respectueux de l'autonomie de la collectivité mais l'empêchant de déborder sa sphère de compétence et juridiction" (IV10, p. 1).
3. Sur le plan politique, la décentralisation est vue comme un approfondissement du processus de démocratisation et donc comme un moyen privilégié de **"partager le pouvoir"** et notamment le pouvoir de décision. Cette notion n'implique pas une diminution du pouvoir de l'Etat mais bien plutôt un **moyen "d'asseoir les bases d'un Etat plus opérationnel et plus efficace"** qui jouera le rôle de gardien de l'intérêt général tout en suscitant, encourageant, stimulant et protégeant la mise en oeuvre d'initiatives locales pour lesquelles les nouvelles institutions décentralisées jouiront du pouvoir de décision" (IV10, p. 2).
4. D'un point de vue économique, la décentralisation **accompagne l'action des acteurs locaux et leur donne les moyens de leur développement**, que ce soit les ONG, les associations communautaires, les organisations de producteurs ou autres groupements coopératifs, ils tirent tous un bénéfice de la décentralisation car elle leur permet d'exercer pleinement leur compétences et initiatives.
5. Par la décentralisation, l'Etat devient un mobilisateur et facilitateur des initiatives locales de développement proposées par les communautés de base. L'idée de base des réformes économiques et de la décentralisation est la même: libérer les initiatives afin de leur permettre de satisfaire leur intérêts particuliers. Ceci laisse intact le problème de comment assurer, dans ces conditions, l'intérêt général. La régionalisation des demandes et la différenciation des politiques peuvent être un moyen de le faire.
6. Trop souvent les projets de développement participatif ont signifié un retour des élites locales, qui prennent la représentation des populations pour organiser, diriger et dans une certaine mesure s'approprier des démarches décentralisées et participatives. Il faut organiser, dès la conception même de la décentralisation, des contre-pouvoirs et de dispositifs qui permettent la correction de cette tendance à la prédominance des pouvoirs locaux sur les populations locales. Les politiques d'accompagnement proposées par le modèle RED-IFO sont les dispositifs principaux pour freiner cette tendance.
7. **L'approche contractuelle et partenariale** vise à introduire des nouvelles relations entre les acteurs du développement rural, à la place des relations verticales fondées sur des

stratégies définies en dehors de la dynamique locale et de leur globalisation régionale. Il conviendrait d'approfondir et enrichir cette approche.

8. Un tout premier domaine où le dialogue et la concertation entre l'Etat et les associations intermédiaires doit s'appliquer est celui qui concerne **le rythme de la décentralisation**. Il ne faut pas que ce rythme soit trop rapide afin de permettre les adaptations nécessaires de la part des bénéficiaires de la décentralisation, mais il ne faut pas non plus qu'il soit trop lent, ce qui laisserait le temps aux forces qui n'ont pas intérêt à la décentralisation de s'organiser contre elle et de la freiner définitivement. Dans la définition du rythme de la décentralisation, il faut reconnaître que la diversité des situations régionales, des conditions de production et des stratégies de chaque type de producteur sont des contraintes qui exigent que la décentralisation se fasse sur la base d'un dialogue multiple entre les acteurs nationaux et locaux et d'une régionalisation des résultats de ce dialogue par la prise en compte du point de vue des associations intermédiaires. Ceci permettrait de moduler le rythme de la décentralisation en fonction de la capacité spécifique de chaque région, de chaque municipalité et de chaque type de producteur à assumer et développer les fonctions décentralisées.
9. La décentralisation devrait donc être conçue comme un **processus progressif de transfert de fonctions, de ressources et de pouvoirs de décision**, de l'Etat vers les associations intermédiaires et les niveaux locaux de gouvernement, en suivant le rythme permis par le renforcement des associations intermédiaires et par la création et la consolidation des instruments qu'elles se donnent au fur et à mesure de leur développement. La progressivité de la décentralisation concerne bien évidemment aussi le calendrier de transfert des sources et mécanismes de financement des fonctions décentralisées. De ce point de vue, l'horizon de moyen terme serait que chaque entité ayant reçu une fonction ou une action décentralisée devrait avoir une complète autonomie financière pour la réaliser en toute opportunité.
10. La méthodologie de la décentralisation (régionalisation/différenciation) et ses politiques d'accompagnement (information/formation/organisation) ne sont pas compatibles avec un Etat centralisé ne reconnaissant que lui-même en tant qu'acteur unique du développement (offreur actif de stratégies et de services) face à des bénéficiaires passifs de ses politiques. Par contre, la différenciation et la régionalisation supposent qu'il y ait un dialogue entre des interlocuteurs qui ont des logiques de fonctionnement différentes. **Il faut que les institutions des états centralisés laissent leur place à des nouvelles institutions capables de créer les conditions du dialogue entre les organisations des producteurs et les autres acteurs du développement rural.** Mais il faut également que ces nouvelles institutions ne soient pas, comme par le passé, le résultat d'une conception centralisée de la part de l'Etat pour apporter de l'information, de la formation et de l'organisation aux populations rurales, mais bien plutôt **une création des populations rurales elles-mêmes, qui se donnent leurs propres structures représentatives et techniques pour être en mesure de dialoguer avec tous leurs partenaires.** C'est pourquoi, **l'axe stratégique du modèle RED-IFO consiste en la création, la reconversion ou le renforcement des associations intermédiaires.** Le rôle de ces associations intermédiaires est donc central et cela pour trois raisons principales: i) elles peuvent orienter les actions de l'Etat dans la différenciation des politiques que doit accompagner la décentralisation; ii) elles apportent la capacité de synthèse et de régionalisation des demandes et des souhaits des populations rurales; et iii) elles peuvent devenir enfin des interlocuteurs suffisamment mûrs pour construire des relations de partenariat avec les autres acteurs du développement rural.
11. Cinq fonctions que ces associations intermédiaires seront amenées à jouer dans le processus de décentralisation paraissent importants à retenir ici.

- La différenciation des politiques et la régionalisation des demandes cherchent à tenir compte des problématiques spécifiques de chaque type de producteur, de chaque région et de chaque filière. Il faut donc que les associations intermédiaires soient en mesure de disposer de l'information sur ces trois types de typologies, afin de pouvoir faire des propositions sur le contenu souhaitable des politiques différenciées.
 - Les associations intermédiaires devront **identifier les problématiques spécifiques de chaque activité -agricole et non agricole- dans ses différentes phases**: crédit, approvisionnement en inputs, production, transformation et conditionnement, et marketing-distribution. Les associations intermédiaires pourraient identifier les besoins en formation qui découlent de ces problématiques, transmettre des informations et établir un dialogue en vue de faire connaître les contraintes et potentialités de chaque activité.
 - Pour se préparer au dialogue avec l'Etat et les autres acteurs du développement rural et **faire des propositions sur l'orientation générale du développement rural**, il faut que les associations intermédiaires puissent disposer et mettre à la disposition des producteurs ruraux l'information globale et pertinente sur l'environnement économique, institutionnel et technologique dans lequel évoluent les populations rurales. Cette fonction consiste à systématiser et globaliser l'information sur i) la normalisation et la régulation de l'Etat, ii) les avantages comparatifs de chaque région et de chaque filière dans le cadre national et dans celui des marchés globalisés, iii) l'évolution des marchés en termes des produits porteurs et des évolutions des prix, iv) les alternatives technologiques disponibles pour les processus de spécialisation/diversification productive et de modernisation technologique, et v) les nouvelles opportunités d'activités génératrices de revenus.
 - Les associations intermédiaires doivent remplir une **fonction d'appui au renforcement des compétences des populations rurales** pour leur permettre d'assurer la réalisation des actions transférées par la décentralisation mais aussi pour construire les partenariats productifs avec le secteur privé et faire une utilisation optimale des compétences des ONG. Cette fonction doit se faire sur la base d'une présence forte au niveau local pour assurer une réponse adaptée aux circonstances et problématiques spécifiques de chaque type de producteur et de chaque région.
 - Les associations intermédiaires, en plus d'être le cadre de concertation entre les producteurs eux-mêmes, doivent enfin **promouvoir des modalités de dialogue avec les niveaux locaux de gouvernement** afin de freiner les tendances à l'apparition du clientélisme et à l'appropriation de la décentralisation par les pouvoirs locaux. Ces modalités pourraient prendre la forme de comités de concertation, qui constitueraient l'espace principal du dialogue entre ces associations et les niveaux locaux de gouvernement. Ils permettraient à la fois de traiter d'une manière concertée les problématiques spécifiques de chaque filière et de formuler d'une manière claire et cohérente les demandes d'appui à l'Etat et aux autres acteurs du développement rural.
12. Cette effort d'organisation de la part des associations intermédiaires permettrait la réalisation globale du processus de décentralisation et des actions de développement rural sur la base d'un **dialogue permanent entre tous les acteurs du développement rural**. De cette manière, l'interface régionale deviendrait progressivement l'espace de médiation et d'arbitrage par sa mise en place de dispositifs de concertation et de participation des populations rurales à tous les niveaux.

B- Directions pour poursuivre la réflexion et la recherche sur la décentralisation et ses liens avec le développement rural.

1. Aujourd'hui il y a un consensus croissant sur le fait que **le secteur rural a un rôle décisif et crucial à jouer dans les objectifs de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté, et d'amélioration de la gestion des ressources naturelles**. Il est reconnu aussi que la décentralisation peut améliorer les performances des actions orientées vers le développement de ce secteur. Mais le consensus ne suffit pas. **Il faut que dans chaque nation et à tous les niveaux soit organisé le dispositif institutionnel qui permette de transformer ce consensus en développement rural durable et participatif**. L'objectif du modèle RED-IFO est d'éclairer, sur la base des expériences et des connaissances accumulées par la FAO, les acteurs du développement rural sur les risques, les potentialités et les conditions du succès d'une politique de décentralisation. La clé de voûte du modèle est la création des conditions permettant la participation des populations aux choix et à la réalisation des actions qui déterminent leur devenir.
2. La décentralisation, pour réussir, doit être un processus général englobant toutes les modalités de l'intervention publique, y compris la révision du cadre législatif de chaque pays. En ce qui concerne plus particulièrement le secteur rural, le grand défi de la décentralisation consiste en la gestion de **la tension entre la reconnaissance à des initiatives collectives mais locales et l'exigence d'intégrer ces initiatives dans une vision d'ensemble**. La différenciation, la régionalisation et le renforcement des associations intermédiaires peuvent aider à la résolution de cette tension. Ces trois dispositifs créent les conditions d'un dialogue entre les acteurs du développement rural.
3. Le modèle RED-IFO reconnaît que la décentralisation ne peut déployer toutes ses potentialités qu'en étroite relation avec le renforcement de la démocratie en tant que système d'expression des intérêts, des conflits et de médiation. C'est de cette manière que le passage d'une logique de l'offre vers une logique de la demande peut se faire : i) sous l'impulsion des bénéficiaires des politiques, ii) sans que la décentralisation produise de vides et iii) en construisant une stratégie globale, cohérente, participative et porteuse d'une logique incluant de spécialisation productive, modernisation technologique et création d'avantages comparatifs dynamiques, et qui ne joue pas seulement au profit des acteurs les plus forts et les mieux organisés. Ce qui est proposé donc c'est la création **d'une nouvelle alliance pour le développement rural durable, viable et participatif, dans lequel les populations rurales participent pleinement "à l'extension des marchés ruraux, de l'épargne et de l'investissement, trois facteurs-clés dans tout processus de développement rural"**.⁽³²⁾
4. La nouvelle alliance ainsi construite permettrait de passer d'une approche sociale du développement rural à une politique d'identification et d'utilisation efficace des activités productives et rentables, non seulement agricoles, dans l'espace rural. Une priorité pourrait ainsi être donnée à la recherche d'alternatives économiques et à l'élargissement des options à disposition des populations rurales.
5. En dernière analyse, les conditions de la décentralisation supposent que ce qui n'est pas le centre, autrement dit la périphérie vers laquelle on décentralise, soit forte et dynamique, afin que ses acteurs puissent accueillir les fonctions et les actions décentralisées. Les trois éclairages et les différentes lignes d'action du travail de la FAO paraissent aller tous dans ce sens. Le modèle de décentralisation qui en résulte cherche à faciliter les conditions pour une réorientation des ressources humaines et financières vers l'espace rural et, dans

³². FAO, Participation populaire au développement rural: le plan d'action de la FAO, Rome, 1992, p. 3.

cet espace, vers les populations les plus défavorisées. Ce qui suppose de reconnaître que: **"investir dans le développement durable du potentiel de l'agriculture, la forêt et la pêche coûtera beaucoup moins dans le long terme que résoudre les problèmes sociaux que produit le manque de développement rural"**.⁽³³⁾

6. La FAO a plaidé depuis longtemps pour la mise en oeuvre de **stratégies participatives de développement rural** et a cherché systématiquement à inclure dans ses projets et ses programmes les mécanismes les plus adéquats pour assurer cette participation tout en assurant la restructuration des institutions chargées du développement rural. Ces projets et programmes partent du principe que **la décentralisation doit permettre d'augmenter l'efficacité de l'Etat** dans la mesure où ses services d'appui s'approchent des besoins des producteurs, ce qui augmente l'opportunité et l'adéquation de ces services aux nécessités de la production, sur la base de diagnostics locaux réalisés par ceux qui ont l'information la plus pertinente. Mais il faut aussi insister sur le fait qu'il existe un héritage structurel des politiques centralisées de développement rural, dont il faut tenir compte pour identifier les risques que comporte la décentralisation. La prise en compte précise de ces risques a permis d'identifier **une méthodologie adaptée de décentralisation et un paquet de politiques d'accompagnement** indispensables pour réussir la décentralisation. Cette méthodologie met en avant la nécessité d'un effort particulier de **création et de renforcement des associations intermédiaires représentatives de l'ensemble de la population rurale**, et dont la vocation serait d'être le maillon central du dialogue entre l'Etat et les autres acteurs du développement rural.

³³. FAO, Issues in rural poverty, employment and food security, World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 mars 1995, p. 1.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

(La numérotation est reprise d'une publication FAO/SDA analysant les documents cités)

-
- | | |
|-----|--|
| I.1 | TCP/NER/2335 (T), <u>Formation à une approche participative en milieu forestier</u> , Juillet 1994 |
| I.2 | MAU/88/002 PNUD/FAO, <u>La vulgarisation participative en Mauritanie</u> , Octobre 1992 |
| I.3 | MAU/88/002 PNUD/FAO, <u>La vulgarisation participative: texte méthodologique</u> , Avril 1991 |
| I.4 | PNUD/FAO/ZAI/88/006, <u>Vers une vulgarisation participative. Étude de cas: Le Zaïre</u> , Mai 1996 |
| I.5 | PNUD/FAO/ZAI/96/002, <u>Spécial système de vulgarisation</u> , Avril 1996 |
| I.6 | TCP/IVC/2355, <u>Le système national de recherche agronomique de la Côte d'Ivoire: analyse de la situation présente et propositions de stratégie pour le long terme</u> , 1994 |
-
- | | |
|------|---|
| II.1 | KAWALEC A., <u>Approche de gestion des ressources naturelles/gestion de terroirs villageois en Afrique occidentale</u> , 1995 |
| II.2 | MARA, <u>Les grandes orientations en matière de gestion des terroirs au Burkina Faso</u> , Mai 1995 |
| II.3 | BKF/94/005, <u>Gestion des terroirs : appui à la concertation/coordination</u> , juin 1995 (3 tomes) |
| II.4 | FAO, <u>L'approche gestion des terroirs</u> , 1992 |
| II.5 | DURAND A., <u>La gestion locale des ressources naturelles au centre du développement rural</u> , Décembre 1993 |
| II.6 | FAO/FIDA, <u>Projet de développement rural dans les provinces de la Bougouriba et du poni, rapport de préparation</u> , 1995 |
-
- | | |
|-------|--|
| III.1 | FAO, <u>New institutional arrangements for agricultural and rural development in the region</u> , August-september 1994 |
| III.2 | FAO, <u>Municipalidad rural, participación popular e instituciones en servicios de apoyo a pequeños agricultores en Latinoamérica</u> , 1993 |
-
- | | |
|-------|--|
| IV.1 | FAO, <u>Training for decentralised planning: lessons from experience</u> , 1987 |
| IV.2 | FAO, <u>Planification du développement d'une zone rurale</u> , 1992 (Version en anglais de 1990) |
| IV.3 | FAO, <u>Linkages between policy analysis, national planning and decentralized planning for rural development</u> , 1988 |
| IV.4 | FAO, <u>Training manual on decentralized planning (district level)</u> , Nepal, 1990 |
| IV.5 | FAO, <u>Approche méthodologique et démarche de la restructuration des institutions du développement rural</u> , 1993 |
| IV.6 | FAO, <u>Restructuration des institutions du développement rural Cas du Bénin</u> , 1993 |
| IV.7 | FAO, <u>Restructuration des institutions du développement rural Cas de la Côte d'Ivoire</u> , 1993 |
| IV.8 | FAO, <u>Organization and management of agricultural support services for small farmers in Latin America and the Caribbean</u> , 1991 |
| IV.9 | FAO, <u>Organisation and management of agricultural services for small farmers in Asia</u> , 1992 |
| IV.10 | BKF/94/005, <u>Les enjeux de la décentralisation et les missions de la CND</u> , 1995 |
-
- | | |
|-----|--|
| V.1 | DE LA TAILLE, <u>Special programme on food production in support of food security: constraint-related activities</u> , Octobre 1995 |
| V.2 | SPFP/DOC/4-REV.1, <u>Special programme on food production in support of food security in LIFDCs (SPFP): rationale, objectives and approach</u> , February 1996 |
| V.3 | FAO, <u>The group enterprise resource book</u> , 1995 |
| V.4 | FAO/BANCO MUNDIAL/SAGAR/OAXACA, <u>Proyecto de desarrollo sostenible en zonas rurales marginadas: zonas mixe y mazateca/cuicateca de Oaxaca</u> , 1995 |
| V.5 | WORLD BANK, <u>Memorandum and recommendation for a rural poverty alleviation project</u> , April 1995 |
| V.6 | SONN L./VAN ZYL J./PARKER A., <u>Implementing decentralized rural development: lessons from northeast Brazil</u> , S/D |
| V.7 | FAO, <u>The NRDPs and follow-up projects: distinguishing features</u> , S/D |
| V.8 | FAO, <u>The three delivery mechanisms under the RPAPs: who does what in the community subproject cycle</u> , S/D |
-
- | | |
|------|--|
| VI.1 | GCP/RAF/276/ITA, <u>Synthèse des travaux de l'atelier de formation sur l'approche participative</u> , Mai 1993 |
|------|--|

- VI.2 GUI/86/004, Organisation du développement rural sur une base globale et participative: l'expérience du Fouta Djallon en Guinée, Mai 1993 (version en anglais aussi), Septembre 1993
- VI.3 FO:DP/NER/90/016, Évaluation et capitalisation des méthodes d'intervention en matière d'environnement sur les projets NER/90/016 et NER/89/004: Communication et participation, Juillet 1993
- VI.4 DUFUMIER M., Stratégies pour un développement durable des systèmes de production agricole en Afrique sahélienne et soudanienne, Mars 1993
- VI.5 FAO/CIRAD/CTA, Promotion de systèmes agricoles durables dans les pays d'Afrique soudano-sahélienne, Janvier 1994
-
- VII.1 FAO, Participation et risques d'exclusion: réflexions à partir de quelques exemples sahéliens, 1995
- VII.2 WORLD BANK, Sourcebook on participation, Décembre 1994
- VII.3 FAO, Planification participative des ressources humaines dans le secteur agricole, Décembre 1994
- VII.4 FAO, Participation populaire au développement rural: le plan d'action de la FAO, 1992
- VII.5 FAO, FAO People's participation programme - the first ten years: lessons learned and future directions, 1990
- VII.6 FAO, The effect of group formation on rural women's access to services: the PPP experience in Western province, Zambia, 1996
- VII.7 FAO/Netherlands/Sri Lanka Project, Experiences with people's participation programmes, 1995
- VII.8 MCKEON N., Forum national "quel avenir pour le paysan sénégalais? Étude de cas coopérative FAO/ONG, 1993
- VII.9 FAO, Freedom from hunger campaign/action for development (FFHC/AD) A brief historical review
- VII.10 FAO, Forests, trees and people: phase II, S/D
- VII.11 FAO, Women in community forestry, 1989
- VII.12 FAO/FTP, Peasant participation in community reforestation, 1993
- VII.13 HARCHARIK D., Las actividades forestales sociales: un componente esencial de la ordenación sostenible de los bosques, 1995
-
- VIII.1 FAO, Regional planning for non-regional planners, 1991
- VIII.2 FAO/SDA, CORUMED: proposition pour un réseau destiné aux élus et représentants des communautés rurales méditerranéennes, Mars 1996
- VIII.3 DJEHICHE F./BONNAL J., L'interface développement local- cadres stratégiques: le rôle de la région. Forum sur le développement local à l'appui de la CCD, Juin 1996
- VIII.4 CCD/IFAD, Combattre la désertification? Un défi, d'abord local, lancé à l'espace et au temps, Juin 1996 (plus draft de mars 1996)
- VIII.5 PNUD, Réduction de la pauvreté, participation et meilleure gouvernance locale: le rôle du Fonds pour le développement communautaire et local, Août 1995
- VIII.6 CFDE, De la gestion de terroirs au développement local, 1994
- VIII.7 FAO, Haïti, Préparation de la restructuration des institutions de développement agricole, 1995
- VIII.9 FAO/PNUD/BOL/91/010, Agroindustria y pequeña agricultura: desarrollo agrícola asociado a ciudades intermedias, 1994
- VIII.10 SIC-TERROIRS/CIRAD-SAR/IRAM/CIEPAC, Les acteurs et leurs stratégies dans les projets de développement durable et participatif, 1995